

OLACEFS
ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



GTCT
CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS **DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Grupo de Trabajo Especializado
en la Lucha contra la Corrupción
Transnacional (GTCT)

2021



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

© Copyright 2021, OLACEFS

Los conceptos y opiniones expresados en este documento son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se permite la reproducción de esta publicación, en parte o en su totalidad, sin cambiar el contenido, siempre y cuando sea mencionada la fuente y no haya objetivo comercial alguno.

www.olacefs.com

FICHA CATALOGRÁFICA

Compilador principal

Contraloría General del Estado del Ecuador en calidad de Presidente del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional de la OLACEFS

- Equipo técnico
 - o Alberto Antuan Barquet Guillen, María Isabel Vásquez Paredes, Lisette María Villacrés García.
- Comisión para la Elaboración de Instrumentos Manuales y Guías (Acuerdo-CG-24-2019).

Compiladores

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC
Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
Contraloría General de la República de Chile
Tribunal Superior Cuentas de Honduras
Auditoría Superior de la Federación de México

Revisión de calidad

Corte dei Conti de Italia

ÍNDICE

1.	Introducción	8
2.	Glosario	10
3.	Preámbulo	12
3.1.	Problemática de la corrupción en América Latina analizado por la UNODC	12
3.2.	Concepto de la corrupción	19
4.	Rol de las EFS frente a la corrupción transnacional	27
4.1.	Marco conceptual en torno a las buenas prácticas de las EFS en el combate a la corrupción	30
4.1.1.	Control interno	30
4.1.2.	Promoción de la ética e integridad en la gestión pública	33
4.1.3.	Uso de TIC's	34
4.1.4.	Participación ciudadana	36
4.1.5.	Cooperación interinstitucional	38
5.	Marco Normativo	40
6.	Metodología	45
6.1.	Recopilación de datos e identificación de áreas temáticas	46

6.2. Análisis y sistematización de buenas prácticas	46
6.3. Aseguramiento de calidad y difusión del Manual	48
7. Buenas prácticas en la lucha contra la corrupción transnacional de los miembros del GTCT	49
7.1. Buenas prácticas para fortalecer el control interno en la función pública y en las EFS	50
7.1.1. Adopción de Declaraciones en el Marco de OLACEFS para robustecer el control interno	52
7.1.2. Emisión normas bajo estándares internacionales y nacionales, así como una visión gestión de riesgos	53
7.2. Buenas prácticas para la promoción de la integridad en las EFS	59
7.2.1. Códigos de Conducta y Comités de Ética	62
7.3. Participación ciudadana	66
7.3.1. Principales mecanismos de participación ciudadana	67
7.3.1. Denuncia ciudadana	69
7.3.2. Redes ciudadanas	72

7.3.3. Ficha de vigilancia ciudadana	78
7.4. Uso de TICs para el fortalecimiento del control externo y social	81
7.4.1.1 Mejora de sistemas consulta de informes de auditoría	83
7.4.2. Uso de análisis de datos y big data para detectar irregularidades en la contratación pública	85
7.4.3 Empleo de inteligencia artificial para detectar potenciales incrementos en el patrimonio de servidores públicos y potenciar la comunicación con la ciudadanía	87
8. Casos de éxito	90
8.1. Cooperación interinstitucional	90
8.1.1. Caso 1. EFS de Brasil: Contribución del TCU a investigaciones por medio del intercambio de información	90
8.1.2. Caso 2. EFS de Brasil: Red de Control de Gestión Pública	94
8.1.3. Caso 3. EFS de Brasil: Programa Nacional de Prevención de la corrupción	99
8.1.4. Caso 4. EFS de Chile: Elaboración	104

participativa de códigos de ética y sistemas de integridad	
8.2. Investigación por presunción de enriquecimiento ilícito	110
8.2.1. EFS de Honduras: Investigación por Presunción de Enriquecimiento Ilícito	110
9. Conclusiones y recomendaciones	116
Anexo 1.	118
10. Bibliografía	121

1. Introducción

El Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) de la OLACEFS, fue constituido en el marco de la LXIX Reunión Anual del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en abril de 2019, en la ciudad de Lima. Más adelante, el 1 de julio de 2019, la Contraloría General del Estado del Ecuador, asumió la presidencia de este órgano, con la misión de materializar los términos de referencia; en donde se contempló la construcción de un Manual de Buenas Prácticas que refleje el trabajo de la Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la prevención, detección y lucha contra la corrupción.

Con ese antecedente, se presenta el siguiente documento que recoge las experiencias e iniciativas emergentes promovidas por los órganos de control que forman parte del GTCT; para mitigar los impactos de la corrupción en la gestión de los recursos públicos. Considerando el enfoque transnacional del GTCT, este primer esfuerzo busca reconocer el grado de homologación de las prácticas y las oportunidades para convenir en futuras estrategias regionales. Por otro lado, con este documento se espera visibilizar el valor agregado de las EFS en todo el ciclo de combate a la lucha contra la corrupción; siendo para ello relevante una mejor cooperación inter-agencial e internacional.

Cabe indicar que, para la elaboración de este manual, se conformó un subgrupo, en el cual participaron las EFS de Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú. Asimismo, considerando la rectoría a nivel internacional y la experiencia en temas anticorrupción, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito colaboró con una sección del manual permitiendo situar la problemática de la corrupción en la región y aterrizar la noción de lo que se entiende por este fenómeno.

Por otro lado, la edición del documento estuvo a cargo de la Contraloría General del Estado del Ecuador, en su calidad de Presidente del GTCT; mientras que todos los miembros del GTCT, asistieron con dos revisiones durante el proceso de construcción del Manual. Finalmente, en aras de salvaguardar la calidad y consistencia del documento, la Corte de Cuentas de Italia; como EFS miembro de otra entidad regional -EUROSAI- de la INTOSAI; efectuó una revisión integral a la versión final.

2. Glosario

Tabla 1. Términos y Siglas utilizadas

Convención	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
CIC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CoSP8	Octava sesión de la Conferencia de Estados Miembro de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GTCT	Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INCOSAI	Congreso de la INTOSAI
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
Memorando de Entendimiento	Documento que describe un acuerdo bilateral o multilateral entre Estados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
Sistema Alice	Sistema informático creado por el Tribunal de Cuentas de la Unión Brasil que realiza el análisis de Licitaciones y Edictos

Sistema Océano	Es un repositorio de información que contiene la mayor fuente de información contractual en Colombia, detectando irregularidades en la contratación y posibles casos de corrupción
TICs	Tecnologías de información y Comunicaciones

3. Preámbulo

3.1. Problemática de la corrupción en América Latina analizado por la UNODC

La corrupción es un fenómeno global que se presenta independientemente si un país es pobre o rico¹. No obstante, el impacto de sus consecuencias se manifiesta de forma disímil de un país a otro o de una región a otra; y siendo en adelante la región analizada, la más desigual del mundo según el informe sobre desarrollo humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²; cualquier hecho de corrupción que tenga lugar amplía el espectro de resultados negativos, afectando entre otros, la separación de poderes y aumentando la impunidad.

Mucho se ha escrito a nivel global sobre los elementos facilitadores de la corrupción: ausencia de integridad; limitadas normas, reglamentos, políticas y leyes; debilidad de los sistemas de aplicación y los sistemas de control y supervisión; falta de responsabilidad ante el ciudadano; transparencia insuficiente, falta de equilibrio de poderes entre los órganos del Estado; alto grado de discrecionalidad; salarios bajos en los gestores públicos; ganancias altas en comparación con los riesgos; una baja tasa de detección; entre otros. En ese contexto, cabe preguntarse ¿cómo se está trabajando para disminuir esas causas en la región?

Para responder a esta inquietud, pasaremos a referirnos a

¹ Es el impuesto más costoso en el que debe incurrir cualquier sociedad, y este impacta todos los niveles socioeconómicos, sin hacer distinción. Ejemplo de esto es que, el Foro Económico Mundial cifra el costo de la corrupción en al menos 2,6 billones de dólares, suma que equivale a más del 5% del producto interno bruto mundial, y según el Banco Mundial, las empresas y las personas pagan cada año más de un (1) billón de dólares en sobornos (Naciones Unidas, 2018).

² http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

los resultados de los informes de los países examinados en el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación (IRM, por sus siglas en inglés) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante, Convención), único instrumento vinculante de alcance global contra este fenómeno. Actualmente, se está llevando a cabo el segundo ciclo de exámenes (2016 hasta la fecha), el cual se enfoca en los capítulos II (medidas preventivas) y V (recuperación de activos) de la Convención, mientras que el primer ciclo de exámenes (2010 a 2015), se centró en los capítulos III (penalización y aplicación de la ley) y IV (cooperación internacional) de la Convención.

Por otro lado, aludiremos a los resultados de la Conferencia de la Plataforma Regional para la Aceleración de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Suramérica y México, llevada a cabo del 6 al 10 de mayo de 2019 en Cartagena de Indias, Colombia, con el apoyo del Reino Unido. Dicho evento reunió a funcionarios públicos de alto nivel de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, junto con representantes de la sociedad civil y organismos de desarrollo, a fin de examinar los aspectos sustantivos de la Convención y promover la cooperación para acelerar su implementación en la región.

Asimismo, haremos mención a la Resolución conjunta 8/13 proferida en la Octava sesión de la Conferencia de Estados Miembro de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CoSP8), realizada en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, del 16 al 20 de diciembre de 2019, en la que participaron aproximadamente 1600 expertos y delegados de los 187 Estados Miembro de la Convención y más de 200 organizaciones de la sociedad civil.

Con ocasión al primer referente de análisis, aclaramos que se

trata de un análisis basado en los informes realizados en el marco del primer y segundo ciclos del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención, llevados a cabo de 2015 en adelante, y que por ende no recoge exhaustivamente todos los hallazgos, aunque sí incluye aquellos que resultan relevantes en relación con el rol y alcance de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Hallazgos relacionados con los órganos de control de la región:

En el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación, se ha observado con relación al rol y el alcance de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países de la región, lo siguiente:

- Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional entre los órganos de control de los países de la región para hacerle frente al flagelo de la corrupción.
- Inclusión de delitos imprescriptibles en los sistemas penales, como los de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito.
- Existencia de responsabilidad administrativa en la contratación pública, que permite a las EFS imponer sanciones de inhabilitación o multas.
- Creación de Sistemas de Información de Contrataciones y Adquisiciones, a través de los cuales se puede obtener información sobre los diferentes procesos de compra en la contratación pública.
- Posibilidad de iniciar investigaciones por enriquecimiento ilícito sin que haya emisión previa de informe emitido por las EFS.
- Cooperación internacional por parte de las EFS a través de redes como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

- Establecimiento de sanciones e infracciones por parte de las EFS relacionadas con la obligación de los comerciantes de llevar contabilidad.
- Seguimiento a procesos presupuestarios a través de plataformas virtuales.
- Desarrollo de audiencias públicas de participación ciudadana incluyendo información sobre los organismos anticorrupción pertinentes y actividades de capacitación sobre medidas y denuncias anticorrupción.
- Capacitación a la ciudadanía en control social sobre proyectos prioritarios.
- Creación de plataformas tecnológicas públicas con información contractual que permiten la detección de irregularidades en la contratación y posibles casos de corrupción.

Cooperación regional e interinstitucional

En el marco de la Plataforma Regional de Suramérica y México para la Aceleración de la Implementación de la Convención, los gobiernos acordaron, en la conferencia de Cartagena arriba mencionada, la necesidad de fomentar acciones agrupadas en cuatro áreas temáticas prioritarias: 1) Sistemas de Integridad con Enfoque en Conflictos de Intereses y Declaraciones de Ingresos y Activos a fin de fortalecer en la identificación y gestión de riesgos de corrupción, el manejo de conflictos de intereses y declaraciones patrimoniales y la probidad pública, entre otros; 2) Responsabilidad de las Personas Jurídicas con Énfasis en la Adecuación de los Sistemas de Cumplimiento Corporativo para reforzar los regímenes de responsabilidad de las personas jurídicas, aumentar las capacidades para investigarlas, y promover el desarrollo de programas de cumplimiento corporativos, entre otros; 3) Protección de Denunciantes a fin de mejorar el conocimiento de su concepto y capacitar a la sociedad sobre la importancia de este rol, ámbito de protección y alcance alineados con los estándares internacionales, incluyendo garantías de anonimato y confidencialidad, y la promoción de capacitación para la gestión adecuada de las denuncias; 4) Cooperación Internacional para reducir los obstáculos al afianzar el rol de las autoridades centrales, agilizar los trámites a través del uso de la tecnología y la cooperación y al hacer uso de las medidas que propone la Convención tales como las investigaciones conjuntas, las técnicas especiales de investigación y el decomiso sin que medie condena.

Finalmente, la Resolución 8/13 incluye las siguientes recomendaciones respecto a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, dirigidas a fortalecer los esfuerzos de prevención y lucha contra la corrupción a nivel global:

- Promover y fortalecer su independencia y la de los demás órganos de lucha contra la corrupción;
- Establecer mecanismos de cooperación y articulación entre todas las agencias anticorrupción;
- Elaborar políticas para fortalecer la transparencia y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas, a través de la implementación de sistemas de auditoría y supervisión;
- Asegurar que las entidades auditadas o vigiladas, cumplan con las recomendaciones realizadas por las entidades fiscalizadoras superiores y los órganos de lucha contra la corrupción;
- Promover la implementación de códigos de conducta al interior de las entidades fiscalizadoras, como mecanismo para promover la integridad y la honestidad;
- Promover la coordinación entre entidades fiscalizadoras superiores y los órganos de lucha contra la corrupción y los cuerpos legislativos;
- Hacer uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TIC) para el logro y cumplimiento de los mandatos de la Convención;
- Promover campañas de concientización sobre los peligros y efectos de la corrupción.

En términos de consecuencias de la corrupción, si bien los índices de pobreza han disminuido significativamente y se ha mejorado la calidad de vida en los últimos 15 años, en algunos casos ha habido un aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones. Asimismo, la educación y los valores son aspectos que no pueden ser ignorados en la lucha contra la corrupción. En este sentido, el compromiso de la región se ha manifestado no solo en el marco de la Conferencia Regional antes mencionada, sino también en otros hitos anteriores como la firma por parte de 34 países del Compromiso de Lima sobre la “Gobernabilidad

Democrática frente a la Corrupción” en el marco la Cumbre de las Américas realizada en 2018, reflejando la voluntad política de los gobiernos de la región de aunar esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Este compromiso regional se ha materializado en la consolidación de iniciativas fundamentales para cumplir con este objetivo. Un ejemplo ha sido la reciente creación del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional, el pasado mes de abril de 2019, por parte de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS.

Por último, es importante considerar que, si bien no existe una fórmula única para acabar con la corrupción, iniciativas como las antes expuestas promueven el fortalecimiento de los sistemas nacionales de lucha contra la corrupción en la región y la cooperación entre ellos, poniendo en relevancia el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en este ámbito.

3.2. Concepto de la corrupción

Desde hace varios años hay un amplio consenso en la comunidad internacional de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.

No obstante, no existe una definición universal del término “corrupción”, lo cual podría dificultar la formulación de políticas públicas, normativas y lineamientos encaminados a prevenir, investigar, sancionar y perseguir patrimonialmente este fenómeno.

El uso indiscriminado del término “corrupción” para denotar cualquier acto de ilegalidad o inmoralidad pública o privada ha hecho que el concepto se convierta en una suerte de vocablo genérico de moda, que es usado indistintamente para describir un sinnúmero de situaciones, pero que en realidad no se aproxima a la realidad del fenómeno.

Según el Banco Mundial³ o el Fondo Monetario Internacional, la corrupción es entendida como una relación de intercambio económico en la que un funcionario público abusando de su poder, obtiene un beneficio privado.

Sin embargo, el fenómeno trasciende lo público y se expresa más allá de las relaciones económicas; en relaciones políticas, sociales e incluso culturales. Hoy se acepta ampliamente que la corrupción se presenta también en el ámbito privado. De hecho, se ha evidenciado que para alcanzar el éxito en la

³ El Banco Mundial define corrupción como “el abuso de un cargo públicos para obtener un beneficio privado” (The World Bank Group, 1997).
<https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

lucha contra la corrupción debe hacerse un trabajo conjunto de los sectores público, privado y de la sociedad civil.

La corrupción es un fenómeno cambiante, multifacético, razón por la cual, una definición hecha en determinado momento, ante un contexto específico, puede no ajustarse o responder a otras realidades, por lo que debe tenerse en cuenta su capacidad de evolución y las formas en la que se concreta. Por este motivo, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no provee una definición de la corrupción en su contenido, para así evitar que nuevas tipologías y expresiones de la corrupción queden descubiertas y por ende, no puedan ser investigadas y sancionadas adecuadamente.

No obstante, y más allá de una definición, resulta relevante destacar que la lucha contra este fenómeno debe ser integral, por lo que debe abordarse con un enfoque amplio, holístico y multidisciplinario, a partir de los estándares desarrollados en la Convención, aplicables a los países de Latinoamérica.

En ausencia de una definición internacionalmente consensuada, resulta relevante destacar que la comunidad internacional ha acordado en la Convención un marco de acción a partir de doce (12) conductas que se consideran corrupción. De ellas, cinco (5) son de tipificación obligatoria por los Estados parte:

1. El soborno (activo y pasivo) de funcionarios públicos nacionales (art. 15)
2. El soborno activo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (art. 16 párr.1)
3. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario

- público (art. 17)
- 4. Blanqueo del producto del delito (art. 23)
- 5. Obstrucción de la justicia (art. 25).

Aunque no es obligatorio, los Estados Parte deben considerar la posibilidad de tipificar como delitos las siguientes otras manifestaciones de la corrupción:

1. Soborno pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (art. 16 párrafo 2)
2. Tráfico de influencias (art. 18)
3. Abuso de funciones (art. 19)
4. Enriquecimiento ilícito (art. 20)
5. Soborno en el sector privado (art 21)
6. Malversación y peculado de bienes en el sector privado (art. 22)
7. Encubrimiento (art. 24).

Adicionalmente, la Convención desarrolla cinco (5) ejes para combatir el fenómeno: 1) Prevención, encaminado a promover la transparencia, la integridad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el sector público y privado; 2) Penalización y aplicación de la ley, dirigido a establecer el marco de referencia mencionado e investigar y judicializar la corrupción; 3) Cooperación internacional, para fomentar herramientas innovadoras que permitan agilizar la asistencia judicial recíproca y las extradiciones en casos de corrupción; 4) Recuperación de Activos, enfocado en perseguir, congelar, confiscar y recuperar los bienes producto de la corrupción; y 5) Asistencia Técnica, que busca promover el intercambio de conocimientos y capacidades entre Estados.

Las medidas preventivas basadas en los principios de integridad, transparencia, y rendición de cuentas, incluyen: 1) medidas

dirigidas al sector público tendientes a fomentar la formulación, implementación y promoción de políticas públicas en la materia; 2) medidas dirigidas a obligar y empoderar al sector privado a prevenir las prácticas corruptas; y 3) la promoción de la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Este último, cobra mucha relevancia en la labor que desempeñan las Entidades Fiscalizadoras Superiores, toda vez que a través de los mecanismos de participación ciudadana se trabaja en conjunto con la sociedad civil, se toman decisiones incluyentes, se tiene en cuenta la diversidad de las partes involucradas y se someten a consideración las decisiones o soluciones propuestas para velar por el correcto uso y preservación del patrimonio público.

En ese sentido, la Convención insta a los Estados Partes a formular, implementar y promover políticas públicas encaminadas a lograr: participación de la ciudadanía y sus grupos de interés en el proceso de prevención y lucha contra la corrupción; eficiencia administrativa para que los procesos y procedimientos de la administración pública en contratación pública, talento humano y otras áreas sean claros, expeditos, transparentes y meritocráticos; integridad, buscando la promoción e interiorización de valores éticos en la administración pública; transparencia y acceso a la información para que la ciudadanía pueda hacer pleno ejercicio de este derecho; rendición de cuentas para que la administración pública y los servidores públicos se hagan responsables de sus actos y gestión de riesgos como método de identificación y análisis de la probabilidades de ocurrencia de un hecho de corrupción y sus mecanismos de mitigación.

El conjunto de estas disposiciones permite construir una infraestructura que reduce la probabilidad de que ocurra un acto de corrupción en la medida de que: 1) la administración

pública cuenta con procedimientos y reglas claras, equitativas y transparentes para todos; 2) los ciudadanos participen activamente y vigilan los actos de la administración, así como los que resultan relevantes para su ejercicio, como es el caso del cabal cumplimiento de los contratos que con cargo al patrimonio público se celebran; 3) los servidores públicos sean íntegros; 4) las decisiones y actuaciones de la administración sean públicas en la medida de lo posible; y 5) La administración se hace responsable de sus actos y las consecuencias de los mismos.

Una de las grandes apuestas en la prevención de la corrupción es la promoción y el fomento de valores entre los servidores públicos, que les permita tomar decisiones adecuadas, evitando la comisión de hechos de corrupción y privilegiando así el interés general. A las herramientas que promueven este tipo de acciones comúnmente se les agrupa dentro del concepto de integridad; el cual tiene por objetivo que las costumbres, las creencias y los valores de los servidores públicos estén alineados con el ordenamiento normativo y con lo que es socialmente aceptado. En materia de integridad, la Convención incluye, entre otras, obligaciones relacionadas con los tres principales instrumentos de integridad de la administración pública: 1) los sistemas de gestión de conflictos de intereses, que les permiten a los servidores públicos identificar y resolver posibles conflictos entre sus intereses personales y los del interés público; 2) Los códigos de conducta, en los cuales están plasmados los comportamientos ideales de los servidores públicos, promoviendo la integridad, la denuncia de hechos de corrupción y la reflexión ética; y 3) el liderazgo ético, que persigue el diseño de sistemas de integridad institucional impulsados al más alto nivel.

Asimismo, en el marco del desarrollo de la investigación penal y el esclarecimiento de los hechos delictivos, la Convención incluye disposiciones dirigidas a que los Estados Partes establezcan

términos de prescripción amplios y su suspensión durante las investigaciones; emitan sentencias conforme a la gravedad de los mismos; y protejan a los denunciantes de hechos de corrupción y a los testigos, peritos y víctimas en general, con las diferencias que ello implica por el alcance de la protección requerida.

La cooperación internacional, en base de la Convención, comprende la extradición, el traslado de personas condenadas, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, la cooperación en materia de cumplimiento de la ley, las investigaciones conjuntas y las técnicas especiales de investigación.

Resulta muy importante hacer mención a la recuperación de activos. La persecución patrimonial de la corrupción se incluye en la Convención como principio fundamental y se consagran medidas directas para la devolución y repatriación del producto robado en beneficio del Estado requirente, del propietario anterior y las víctimas de la corrupción.

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) trabaja con países de la región y de todo el mundo para reunir a expertos especializados en la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción que afecta a grandes cantidades de activos. En diciembre de 2018, expertos de casi 40 países de todo el mundo se reunieron en Lima para una Reunión Mundial de Expertos en Corrupción que Implica Grandes Cantidades de Activos. La Reunión del Grupo de Expertos trató de promover la aplicación de la Resolución 7/2 de la Conferencia de los Estados parte en la Convención, aprobada en noviembre de 2017, y que tenía

como objetivos específicos:

1. Compartir las enseñanzas extraídas de la investigación de casos de corrupción que entrañen grandes cantidades de activos, en particular en lo que respecta a las dificultades y las prácticas óptimas;
2. Examinar el impacto de la corrupción que afecta a grandes cantidades de activos en la seguridad, el medio ambiente y el disfrute de los derechos humanos; y
3. Empezar a identificar buenas prácticas para hacer frente con eficacia a la corrupción que afecta a grandes cantidades de activos, en particular mediante medidas y recursos penales y civiles para mejorar la cooperación internacional y la recuperación de activos, así como la identificación de los propietarios beneficiarios de los vehículos empresariales que se utilizan indebidamente en esos casos de corrupción.

Como se ha demostrado, prevenir y luchar contra la corrupción es una ardua labor. La mayoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países latinoamericanos tienen funciones que se dirigen a velar por el correcto uso y preservación del patrimonio público y el desarrollo del control financiero de forma equitativa y eficiente. Para ello, resulta útil y recomendable brindar herramientas y espacios de aprendizaje para que los ciudadanos también sepan cómo ejercer ese control, para que lo hagan junto con estas entidades; acompañando las veedurías ciudadanas; velando por la recuperación del producto del delito y la adecuada administración de los recursos públicos; y ejerciendo un control eficaz y oportuno respecto a las obras y la prestación de servicios contratados por el Estado.

Debido a su mandato y función de control, las Entidades Fiscalizadoras Superiores también pueden desempeñar un papel importante en la identificación de casos que puedan conducir a investigaciones penales y a la recuperación de activos.

4. Rol de las EFS frente a la corrupción transnacional

Para combatir a la corrupción es necesario reducir el monopolio del poder de las personas servidoras públicas y la discrecionalidad con la que pueden ejercerlo, y, al mismo tiempo, fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia (Dye & Stapenhurst, 1998, p. 2). En ese sentido, la implementación de mecanismos de pesos y contra pesos de los poderes públicos es necesario para identificar de forma temprana riesgos a la integridad y sancionar los actos de corrupción, cuando ya se hayan cometido. Un punto de partida para Dye y Stapenhurst (1998, p. 3), es la constitución de un “sistema de integridad” que cuente con ocho pilares: voluntad política, reformas administrativas, agencias de vigilancia, el poder legislativo, conciencia pública, el poder judicial, los medios de comunicación y el sector privado.

Dentro de las agencias de vigilancia, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ocupan un lugar relevante, dado que su misión principal es velar por el manejo responsable de las finanzas públicas; lo cual como se vio anteriormente, constituye uno de los pilares de un efectivo sistema de integridad del Estado. En tal razón, el ejercicio de la fiscalización superior contribuye a la rendición de cuentas y dota de credibilidad a las operaciones de las entidades auditadas. Al mismo tiempo, permite que la ciudadanía tome conocimiento sobre violaciones a los estándares de ética pública y fallas en el apego a los principios de legalidad, responsabilidad, economía, eficiencia y eficacia en el sector público (Dye & Stapenhurst, 1998).

De igual manera, autores como Chêne (2018) han abordado el rol que tienen las EFS en la lucha contra la corrupción, encontrando que la: “fiscalización es un elemento central en cualquier sistema de rendición de cuentas, ya que verifica y legitima la información

con base en la cual una institución será juzgada (p. 3)”. Es más, existen estudios emergentes que evidencian los efectos de las labores de auditoría en la reducción de la corrupción, particularmente cuando los órganos de control externo tienen facultades robustas en el ámbito de la sanción (Chêne, 2018). Con eso en mente, se vislumbra que una auditoría puede tener un importante efecto disuasorio respecto del desperdicio o abuso de los recursos públicos, ya que identifica las áreas de oportunidad para el fortalecimiento del marco normativo, financiero e institucional, reduce la arbitrariedad en la aplicación de las normas y promueve la simplificación administrativa.

Si bien existe un creciente interés, tanto a nivel nacional como internacional, en la participación de las EFS en diversos aspectos del combate a la corrupción, es necesario tener en cuenta que estas organizaciones no son propiamente agencias anticorrupción, ya que su mandato no se reduce, expresamente, en combatir la corrupción. Es por ello por lo que, es necesario que, al asumir un rol más activo en las políticas anticorrupción de sus respectivos países, las EFS comuniquen claramente su mandato en aras de cumplir con las expectativas del público (Reichborn-Kjennerud, 2019, p. 2; Dye, 2007, p. 301).

A nivel internacional, el Banco Mundial, la OCDE y la INTOSAI han promovido que las EFS participen activamente en la lucha anticorrupción. Específicamente, INTOSAI, y sus pares regionales como OLACEFS, han mostrado un creciente compromiso en el combate a la corrupción. En 1996, la ONU e INTOSAI, en su 12º Seminario, discutieron el papel que las EFS podrían desempeñar en la lucha contra la corrupción y la mala gestión pública.

En este primer acercamiento, se reconoció que, si bien las EFS no tienen como función principal el combate a la corrupción, la fiscalización superior tiene una gran relevancia en esta materia,

dado que, durante el desarrollo de una auditoría es posible detectar casos de mala gestión, ineficacia en operaciones y decisiones gubernamentales y debilidades en los sistemas de control interno; todas estas situaciones pueden facilitar o, incluso, configurar actos de corrupción. Pero el trabajo cotidiano de las EFS también puede ayudar a prevenir actos de corrupción, al disuadir a las personas servidoras públicas de incurrir en faltas, y, a través de sus recomendaciones mejorar la gestión pública.

Dos años después, en 1998, en la INCOSAI XVI, se acordó que por la gravedad de las consecuencias de la corrupción, adoptarían una serie de medidas para fortalecer su contribución al combate a la corrupción, como tomar un rol más activo en la evaluación de la eficacia de los controles financieros e internos, enfocar su estrategia de auditoría a las áreas y operaciones con mayores riesgos de corrupción, promover el intercambio de experiencias entre las distintas EFS en el combate a la corrupción, establecer canales para recibir y procesar denuncias o información presentada por la ciudadanía cuando perciban irregularidades y proveer de informes de auditoría comprensibles y de fácil uso para la ciudadanía.

Resulta de gran relevancia que las EFS auditen la implementación de las políticas anticorrupción y colaboren en su desarrollo y mejora. En ese sentido, la Directriz para la Auditoría de Prevención de Corrupción de la INTOSAI, apunta la necesidad de que las EFS puedan incluir temas de corrupción y de irregularidades en su trabajo de auditoría, aumentar la conciencia pública acerca de la corrupción y otros actos contrarios a la integridad, mediante la divulgación oportuna y pública de los hallazgos de auditoría, mejorar métodos y herramientas de combate a la corrupción y otros delitos económicos, proporcionar un medio para denunciar actos de corrupción y cooperar con otras instituciones en el combate a la corrupción, entre otras (INTOSAI, 2019, p.17).

Además, las EFS pueden cooperar entre sí e intercambiar conocimientos y experiencias, como lo estipula la Declaración de Lima (1977) y, con base en su experiencia en la prevención, detección y sanción de actividades corruptas, dentro de su marco legal, desarrollar enfoques comunes para combatir la corrupción, intercambiar buenas prácticas y llevar a cabo intervenciones conjuntas (INTOSAI, 20019, p. 63-64). Esto último cobra especial relevancia para hacer frente a la corrupción transnacional, una de las manifestaciones más complejas y dañinas de la corrupción dado que traspasa las fronteras nacionales e involucran a diversos actores, incluso, a grupos terroristas o de la delincuencia organizada.

4.1. Marco conceptual en torno a las buenas prácticas de las EFS en el combate a la corrupción

Si bien existe poca literatura referente a las acciones que las EFS han emprendido para detectar e investigar actos de corrupción, algunos autores han identificado que la planeación de las auditorías basadas en riesgos, la coordinación con otras agencias o dependencias a cargo de la investigación y la sanción de actos de corrupción y la promoción de una mayor participación ciudadana, entre otras, son algunas de las prácticas que las EFS han desarrollado en esta materia. En nuestra región, las EFS han realizado las siguientes acciones, que se consideran como buenas prácticas, las cuales contribuyen al fortalecimiento de las políticas y marcos normativos de combate a la corrupción.

4.1.1. Control interno

El control interno se define, en sentido amplio, como un proceso en el cual incide la Junta Directiva de una organización, su dirección y otros integrantes de su personal, diseñado para

asegurar, de manera razonable, el logro de sus objetivos (COSO, 1992). Es, también, un proceso diseñado para garantizar información financiera confiable, operaciones eficaces y eficientes, y el cumplimiento de la normativa vigente con la finalidad de preservar los activos de la organización frente al robo, uso, adquisición o disposición no autorizados (COSO, 2013)

La creciente complejidad de los fraudes y los actos de corrupción, especialmente de los transnacionales, que implica, por ejemplo, colusiones para ocultar información y evitar que ciertas operaciones se registren; hace indispensable el fortalecimiento de los sistemas de control interno y de las auditorías internas, así como el reconocimiento de su relevancia en la gestión pública (Dye, 2007, p. 311). Los marcos de control interno y de gestión de riesgo son la piedra angular de la defensa de una organización pública contra la corrupción y las faltas de integridad, como lo reconoce el principio 10 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública; estos marcos contribuyen, además a la buena gobernanza de la institución (OCDE, 2019, p. 57).

Es por ello que, la Declaración de Lima promueve una participación más activa de las EFS en la evaluación de los sistemas de control interno y financiero. La OCDE (2019, p. 59) ha detectado, por ejemplo, la existencia de entornos de control existentes formalmente y adecuados que no se traducen en prácticas organizacionales, ello muestra la importancia de que las auditorías de cumplimiento financiero también evalúen la efectividad del sistema de control interno, el cual debe brindar evidencias suficientes sobre la exactitud y veracidad de los estados financieros y la conservación de los registros de las operaciones y transacciones realizadas y proporcionar una seguridad razonable respecto de la prevención o detección temprana u oportuna de adquisiciones, el uso o disposición de

recursos no autorizados o irregulares.

Por su parte, INTOSAI y OLACEFS han promovido este tema entre las EFS, quienes han fortalecido sus competencias para robustecer el control interno en las instituciones del sector público. En este sentido, las EFS además de evaluar el control interno en las instituciones que están bajo su ámbito de fiscalización, dar el ejemplo de un efectivo y eficaz control interno y proponer acciones de mejora tendientes al fortalecimiento de las instituciones auditadas (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015, p. 12).

También es necesario fortalecer la colaboración con los auditores internos cuya participación es crucial en los procesos de rendición de cuentas, especialmente por su especialización en la gestión financiera de las entidades auditadas (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015, p. 12). En ese marco, Dye (2007) expone dos casos relevantes de corrupción, investigados por la Oficina del Auditor General de Canadá en 2004 y 2005, los cuales fueron detectados y reportados inicialmente por auditores internos, cuyos informes fueron ignorados por el gobierno. Para Dye estos casos muestran la importancia de que las EFS promuevan el fortalecimiento de las auditorías internas con acciones de capacitación y fomenten su colaboración, lo cual puede contribuir a realizar actividades planeadas y coordinadas para ampliar la cobertura de las auditorías basadas en la detección de riesgos y brindar soporte mutuo en las auditorías y sus recomendaciones.

Varias EFS de la región cuentan con atribuciones para dictar normas en materia de control interno, por lo cual han emitido programas y directivas que señalan los requisitos mínimos de un sistema de control interno para las instituciones públicas y se establecen mecanismos de evaluación y mejora. Otras EFS

son integrantes de los sistemas anticorrupción, en los cuales también participan las instituciones a cargo del control interno de las entidades públicas, han colaborado en el desarrollo de marcos integrados de control interno.

4.1.2. Promoción de la ética e integridad en la gestión pública

En el Seminario ONU-INTOSAI de 1996 se reconoció la relevancia de promover la ética en la función pública en la formación de las personas servidoras públicas, especialmente entre quienes colaboran en las EFS, a través del desarrollo y adopción de normas de conducta y mecanismos para verificar su cumplimiento y eficacia. Las políticas de combate a la corrupción desarrolladas en América Latina a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción y como respuesta a importantes escándalos de corrupción, promueven la ética y la integridad pública como parte de las estrategias de prevención y fortalecimiento de la administración pública (Ramos, R & Álvarez García, F., 2019).

En los últimos años, con el impulso de INTOSAI y OLACEFS, las EFS de la región han adoptado políticas de integridad institucionales, con procesos continuos especialmente en materia de capacitación, seguimiento y evaluación. Las políticas de integridad no se limitan a la adopción de Códigos de Ética y Conducta, incluyen medidas de promoción y capacitación, el compromiso de la Alta Dirección y del personal con dicha política, creación de líneas de ayuda y denuncia y la creación de Comités de Integridad para facilitar a las personas a las personas servidoras públicas actuar y tomar decisiones acordes a la ética y detectar y disminuir la ocurrencia de riesgos de integridad.

Respecto de las líneas o canales de denuncia, es necesario que

éstas sean debidamente monitoreadas, que la información recibida sea analizada, para descartar denuncias frívolas o sin fundamento y se dé seguimiento a las denuncias legítimas, así como dar a conocer las actuaciones que se realicen derivadas de las denuncias y los resultados que se obtenga, con dos objetivos, promover la confianza de los usuarios así como para incrementar la percepción de que los actos contrarios a la integridad, como la corrupción o el fraude serán detectados. Es importante, además, evitar que las líneas de denuncia sean mal utilizadas y facilitar que las denuncias frívolas o sin fundamento sean desechadas y se dé seguimiento a las denuncias legítimas (Dye, 2007, p. 314).

4.1.3. Uso de TIC's

El uso de las tecnologías de comunicación e información y las metodologías de ciencias de datos son herramientas que contribuyen a hacer más eficiente la fiscalización superior y aumentan la posibilidad de descubrir irregularidades; por ello es necesario que las EFS cuenten con tecnologías que les permitan analizar de manera consistente grandes bases de datos y que se expanden continuamente (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 64).

Algunas de las herramientas tecnológicas más avanzadas que se utilizan actualmente en el combate a la corrupción son (Porrúa, 2020):

- KYC (Know Your Customer), que consiste en compartir información en tiempo real entre instituciones financieras y agencias anticorrupción.
- Big Data, que permite procesar cantidades masivas de datos con herramienta sofisticadas de análisis y que se ha facilitado con la nube computacional.
- Machine Learning. Uso de algoritmos inteligentes para

reducir falsos negativos en investigaciones, detectar actividades ilícitas e identificar comportamientos anómalos.

- Blockchain. Ya que facilita la sustitución del registro físico o tradicional por un registro digital y auditable.

Otras tecnologías, como la gestión electrónica vía web del ciclo completo de compras públicas, la publicación de los usos y disposiciones de los activos abiertos y hacer disponible en portales de datos abiertos la información presupuestaria y contable del sector público, también son útiles para combatir la corrupción y promover la transparencia y la supervisión ciudadana. Tecnologías como el KYC y el Big Data, ya comienzan a utilizarse por las EFS de la región para realizar auditorías, ya que permiten contar con una mayor cantidad de información y ampliar las muestras auditada, gracias a que permiten analizar una gran cantidad de datos en lapsos de tiempo sumamente breves.

Para garantizar la efectividad de la utilización de estas tecnologías en el combate a la corrupción es necesaria la producción de bases de datos que registren diversos aspectos de la acción pública, que contengan datos transaccionales y declaraciones requeridas por ley, las cuales son fuentes valiosas que pueden contribuir a la prevención, detección, investigación y sanción de actos contrarios a la integridad. De igual manera, la gestión de las bases de datos debe mantener gobernanza apropiada y ser interoperables con los registros provistas por otras dependencias públicas. Además, la gestión debe considerar las capacidades técnicas para utilizar sistemas de información y procesamiento de datos y disponibilidad de la infraestructura tecnológica necesaria (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 154).

4.1.4. Participación ciudadana

En los últimos años se ha generado un consenso respecto de la importancia de la participación ciudadana para auxiliar a las instituciones públicas a mejorar sus resultados, lo cual incluye a las EFS. El control de la información financiera de los entes públicos, la transparencia y la rendición de cuentas pueden beneficiarse de la participación ciudadana, lo que ha llevado a las EFS a reconocer el valor de la participación ciudadana como un mecanismo para ayudar a cumplir su mandato, así las EFS han buscado nuevas formas para fomentar la participación ciudadana y aprovechar el poder de la sociedad civil para mejorar los resultados generales, la pertinencia y legitimidad de los procesos de auditoría (Lavin & Cornejo, 2015). Ello porque una democracia sana requiere que sus ciudadanos participen activamente en la lucha contra la corrupción y ejerzan un control sobre las acciones del gobierno, ya que son ellos sobre quienes recaen los costos de las pérdidas e ineficiencias generadas por la corrupción. Para ello, la ciudadanía requiere información sobre las acciones del gobierno, capacidad para reconocer y reaccionar ante actos de corrupción o fraude y contar con canales accesibles de denuncia (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 37).

Tanto INTOSAI y OLACEFS han reconocido que la implementación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas resultan más efectivas gracias a la interacción con la ciudadanía y la sociedad civil organizada, especialmente en áreas como la lucha anticorrupción, al promover la adopción de esfuerzos integrados; el desarrollo de procesos participativos en los procesos de fiscalización para maximizar la eficacia del control; el aumento del conocimiento y la confianza ciudadana respecto de la labor de las EFS y promover la vigilancia y el mejoramiento de la prestación de servicios públicos y la implementación de políticas públicas (Comisión Técnica de

Participación Ciudadana, 2015).

De hecho, una mayor colaboración entre la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil generan sinergias que les favorecen mutuamente. De manera específica, las EFS pueden mejorar su eficacia al colaborar con la ciudadanía y las organizaciones para identificar áreas de posible mal uso de recursos, ineficiencia o corrupción y obtener información valiosa para el proceso de auditoría. Asimismo, pueden generar presión sobre las entidades fiscalizadas para que adopten las medidas correctivas indicadas en los informes de auditoría y darles seguimiento. La legitimidad e independencia de las EFS también se fortalece con la participación ciudadana, ya que se genera una mayor confianza y se fortalece su reputación (Lavin & Cornejo, 2015).

Por su parte, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, al colaborar con las EFS y emplear la información que genera, pueden enriquecer sus estrategias de acción e incidencia, promover la mejora de prestación de servicios y el respeto a los derechos humanos e, incluso, recibir capacitación sobre metodologías para la gestión financiera y auditoría para implementarlas en el desarrollo de sus investigaciones e informes (Lavin & Cornejo, 2015).

Los pilares para fomentar la participación ciudadana son dos: la comunicación con el público y la participación en los procesos de auditoría (Lavin & Cornejo, 2015). En el primer aspecto, las EFS han desarrollado acciones para hacer que la información de los informes de auditoría sea accesible para el público, fortalecer su colaboración con los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil interesadas y difundir los resultados de su labor de fiscalización. Para ello, las EFS de la región han renovado sus sitios web, haciendo de la transparencia un ejercicio regular, generando a su vez canales de comunicación bidireccional

con la ciudadanía gracias a la utilización de las redes sociales y aplicaciones móviles y han promovido la utilización de datos abiertos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2015).

La participación ciudadana en la fiscalización es un proceso por el cual, las preocupaciones, necesidades y valores de la población son consideradas en la toma de decisiones de las EFS, preferentemente en todo el ciclo de auditoría, a través de diversos mecanismos como talleres, denuncias ciudadanas, auditorías participativas (Tan, 2019) y el uso de herramientas de rendición de cuentas social. Este proceso requiere una comunicación e interacción bidireccional con el objetivo de adoptar decisiones que cuenten con el apoyo público (Lavin & Cornejo, 2015).

Para ello, las EFS de nuestra región han desarrollado mecanismos de participación ciudadana, tales como canales de denuncia ciudadana con mecanismos de seguimiento y retroalimentación (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2015), formación a la ciudadanía y la participación directa en los procesos de control institucional (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2017).

4.1.5. Cooperación interinstitucional

Para emprender un efectivo combate a la corrupción es indispensable una adecuada comunicación y cooperación interinstitucional, en este sentido, es necesario que las EFS establezcan canales de comunicación con las fiscalías y otras instancias con atribuciones para emprender acciones administrativas y penales referentes a fraudes y actos de corrupción. Contar con decisiones judiciales que sancionen los actos de corrupción ayudan a disuadir la corrupción, mejorando la percepción que existe en nuestra región respecto de que el

poder judicial castiga de manera insuficiente a la corrupción (Banco de Desarrollo de América Latina, 2019, p. 33).

A nivel regional, como señalan los “Principios y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados con la corrupción” es necesario desarrollar mecanismos que fomenten una mayor coordinación y asistencia mutua entre los organismos involucrados en la prevención, detección, investigación, identificación y seguimiento de hechos relacionados a la corrupción, en especial de los flujos financieros ilícitos, enjuiciamiento, sanción y recuperación de los activos producidos por el delito de distintos países encargadas de la investigación y sanción de actos de corrupción.

Asimismo, para incrementar las capacidades institucionales para optimizar los mecanismos de combate a la corrupción es necesario desarrollar acciones de coordinación, cooperación y asistencia a través de acuerdos de entendimiento, la creación de grupos interinstitucionales y la promoción del intercambio de información relevante como, por ejemplo, información bancaria, tributaria y bursátil, identificación de beneficiarios finales y registros de bienes inmuebles y muebles.

Para hacer frente a actos de corrupción transnacional, es oportuno considerar acciones para facilitar la interconexión de bases de datos a nivel regional para favorecer la consulta, el intercambio y análisis de información en línea entre las autoridades.

5. Marco Normativo

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen a su cargo velar por el cumplimiento eficiente y transparente del uso de los recursos públicos en cada uno de sus países. En Latinoamérica este cometido se ha visto vulnerado por el descubrimiento de actos de corrupción que socavan el interés y el objetivo de los organismos de control en la región.

En tal virtud, los países latinoamericanos se han embarcado en una cruzada por fortalecer sus instituciones fiscalizadoras; para ello es importante contar con normativas amplias que permitan cumplir la misión de la INTOSAI (por sus siglas en inglés) y sus entidades regionales como la OLACEFS; respecto de fomentar el progreso continuo de la auditoría gubernamental y el desarrollo de capacidades de las EFS, así como el ejercicio eficaz de sus atribuciones de control.

En este sentido la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas es uno de los principales instrumentos que rige actualmente el accionar de los Estados alrededor del mundo. De hecho, a partir del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 16 “paz, justicia e instituciones sólidas” se promueve el buen gobierno y la prevención de la corrupción, a través de la consolidación de instituciones sólidas. Estos temas devienen como un horizonte común en la comunidad internacional. Particularmente las EFS tienen un rol importante en la fiscalización de la implementación de la Agenda 2030, compromiso que ha sido ratificado en la suscripción de la Declaración de Abu Dabi de la INTOSAI en 2016.

En esa misma línea, la Convención de Naciones Unidas Contra la

Corrupción⁴, (de ahora en adelante la Convención) se consolida como un instrumento normativo vinculante que destaca la voluntad de los países miembros de Naciones Unidas para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Este instrumento tiene el respaldo de 187 Estados Parte⁵ desde su adopción el 31 de octubre de 2003. En el marco del GTCT, los 14 países miembros plenos de dicho órgano han ratificado la mencionada convención (Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2020)⁶.

Particularmente, el capítulo 2 de la Convención se refiere a la importancia de la prevención de la corrupción como una herramienta necesaria en los sectores público y privado; hace hincapié en la relevancia de la transparencia gubernamental y el acceso de la información pública, a fin de impedir la impunidad al permitir la detección de actos de corrupción. Las medidas que determina este cuerpo legal incluyen el establecimiento de órganos nacionales anticorrupción, de los cuales sin duda alguna las EFS tienen competencias fundamentales. Esto refuerza la idea de brindarle independencia y mayores poderes a los órganos de control, con el fin de incrementar su participación y relevancia en el ejercicio de mecanismos, como la auditoría, en la prevención de la corrupción.

Por otro lado, el capítulo 4 de dicho marco normativo, impulsa a todos los países y sus órganos estatales a iniciar, fortalecer y/o ampliar la cooperación internacional como un mecanismo de lucha contra la corrupción. Esto se alinea con los esfuerzos de la INTOSAI, que suscribió un Memorando de Entendimiento con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas⁷ (UNODC), el 30 de julio de 2019. El desarrollo

⁴ Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Ingreso: 09 de abril de 2020

⁵ Información tomada de: <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>. Ingreso: 09 de abril de 2020

⁶ Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>. Ingreso: 22 de abril de 2020.

e implementación de este Plan de Acción es liderado por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en calidad de Presidente del GTCT, en coordinación con la Institución Estatal de Auditoría de Emiratos Árabes Unidos y la Secretaría General de la INTOSAI, y se encamina a resaltar el valor de las EFS en el aparataje institucional de los Estados para luchar y prevenir la corrupción, a través de la cooperación con agencias nacionales y supranacionales anticorrupción y la planificación de iniciativas financiadas y acompañadas por la UNODC.

A nivel regional, destaca la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) ⁸ como un paraguas legal que permite a los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) identificar actos de corrupción, según el artículo IV, reconocidos a nivel regional por parte de la función pública. Asimismo, la Convención promueve la prevención contra la corrupción, conforme establece el artículo III, mediante las denuncias de actos de corrupción, creación e implementación de sistemas de prevención, emisión de normativas de conducta honorable y ética, entre otros. Estas y otras iniciativas se también se reconocen en las EFS, que en su mayoría cuentan ya con líneas de denuncia ciudadana, comités y códigos de ética, y además promueven la autoevaluación de la integridad a nivel interno.

Además de las normas previamente mencionadas, el Marco de Pronunciamiento Profesionales de la INTOSAI, sirve como un referente para las EFS, aunque no sea de obligatorio cumplimiento. En ese contexto es importante referirse a las ISSAI-P1 “Declaración de Lima”⁹ e ISSAI-P10 “Declaración

⁷ Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/07/310719_MoU_UN_INTOSAI_30July2019.pdf

Ingreso: 09 de abril de 2020

⁸ Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp. Ingreso: 13 de abril de 2020

⁹ Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/

de México sobre Independencia”¹⁰ La primera enmarca los objetivos fundamentales de la auditoría pública y defiende la independencia de las instituciones que la realizan. Esta norma señala que “el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración pública”. De ese modo, la Declaración de Lima, sirve como antecedente para el desarrollo de la ISSAI 10, en la cual se trata la independencia de los organismos de control mediante el establecimiento de principios esenciales para el cumplimiento de su mandato como ente de fiscalización de los Estados.

Por otro lado, la ISSAI-P12 “El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”¹¹ establece principios para garantizar la transparencia en la gestión de las EFS y su continua transformación para cumplir con los desafíos de los entornos cambiantes en los que se desenvuelve. En este caso, la implementación de acciones como las buenas prácticas, que a continuación serán tratadas, son coherentes con el cumplimiento de lo establecido en este instrumento internacional normativo de referencia para los organismos de control; y coadyuvan con el fin de enfrentar el fenómeno de la corrupción en nuestra región.

Adicionalmente, la ISSAI-P20 “Principios de transparencia y rendición de cuentas”¹² establece los mecanismos por los cuales las EFS deben regirse para dar ejemplo sobre la comunicación y presentación de la información pública a la ciudadanía y otros actores del sistema de gobierno de los Estados. Esta normativa internacional, cumple un papel fundamental para el desarrollo de

¹⁰ Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_sp.pdf. Ingreso: 13 de abril de 2020

¹¹ Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf. Ingreso: 13 de abril de 2020

¹² Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_es.pdf. Ingreso: 13 de abril de 2020

este Manual, ya que cobija y respalda a las iniciativas de las EFS en materia de lucha contra la corrupción, como herramientas internacionalmente aceptadas y necesarias para enfrentar problemas comunes en la región.

Finalmente, desde la OLACEFS se han suscrito la Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública de 2013 y la Declaración de San Salvador sobre la lucha contra la Corrupción Transnacional de 2019. Estos documentos reconocen la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y los principios previamente mencionados de la INTOSAI. Asimismo, las Declaraciones impulsan la cooperación multilateral y acciones de intercambio de información y buenas prácticas para mitigar delitos contra la administración pública y promocionar la integridad pública.

La Declaración de Santiago enfatiza el papel de OLACEFS en procurar el desarrollo del buen gobierno en las EFS que integran esta organización, siendo relevante el adecuado ejercicio del control fiscal; adicionalmente a partir de la vigencia de la Convención se ha buscado robustecer en la región el papel de las EFS para elevar los estándares éticos; así como su papel de asesoría respecto a entidades fiscalizadas para diseminar la cultura de integridad. Adicionalmente, la Declaración de San Salvador pone énfasis en un conjunto de estrategias que buscan fortalecer la cooperación entre EFS en el combate de la dimensión transnacional de la corrupción.

6. Metodología

La construcción del Manual de Buenas Prácticas fue de forma participativa, integrando a los miembros del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT) en distintas etapas del diseño, revisión y aprobación del documento. De ese modo, el mismo tuvo los siguientes objetivos:

Tabla 2. Objetivos del Manual	
Objetivo general:	Elaborar un Manual de buenas prácticas de lucha contra la corrupción a nivel regional, a partir de la participación de las EFS miembros del GTCT - OLACEFS
Objetivos específicos:	Fortalecer el intercambio de conocimientos y experiencias, de manera documentada, sobre lucha contra la corrupción en la región
	Reconocer el nivel de homologación de las buenas prácticas entre los países del GTCT
	Construir una herramienta de referencia del GTCT - OLACEFS que sea exportada a otros organismos regionales de INTOSAI
	Transparentar el trabajo de las EFS y el GTCT- OLACEFS

Fuente: GTCT, 2020

6.1. Recopilación de datos e identificación de áreas temáticas

Para reconocer las principales prácticas en materia de corrupción que promueven los miembros del GTCT, la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador remitió un cuestionario el 05 de diciembre de 2019. A este cuestionario, respondieron 10 de 14 miembros plenos. A partir de este primer insumo, se definieron las áreas temáticas donde se reflejaban la mayoría de las buenas prácticas. Para ello, fue relevante diferenciar las buenas prácticas, entendidas como experiencias transversales en las EFS; de los casos de éxitos, que constituyen iniciativas emergentes que podrían estandarizarse en la región. En ese marco, las áreas temáticas para las buenas prácticas fueron: promoción del control interno, uso de tics para potenciar el control externo, participación ciudadana y promoción de la integridad. Como casos de éxitos, se incluyó la cooperación interinstitucional y la investigación de enriquecimiento ilícito.

Habiendo identificado dichas áreas temáticas, se corrió un segundo cuestionario el 21 de febrero de 2020, para complementar la información previamente recabada. De esa forma se obtuvieron 8 respuestas de 14 miembros plenos.

6.2. Análisis y sistematización de buenas prácticas

Posteriormente, se estableció un Subgrupo conformado por las EFS de Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú para sistematizar la información. Para acordar los lineamientos de la información se realizaron dos videoconferencias el 21 de febrero y el 27 de marzo de 2020. Acordando los siguientes parámetros:

1. Fuentes de información: considerar los datos del primer y segundo cuestionario, así como material público que se alineen a las secciones correspondientes (documentos técnicos de OLACEFS, documentos de las EFS disponibles en sus portales web).
2. Criterios para la sección de rol de EFS en la lucha contra la corrupción: análisis del material académico y reportes técnicos enviados, relacionándolo con los ámbitos identificados en las buenas prácticas y casos de éxitos.
3. Criterios para buenas prácticas: la redacción debe dar realce y valor a las prácticas de manera general y reflejar en la medida de lo posible el nivel de estandarización y maduración de las buenas prácticas entre las EFS. Posterior a ello, se puede indicar los ejemplos específicos y los casos donde la buena práctica es aplicada.
4. Criterios para casos de éxitos: la redacción deberá contar el proceso de implementación de cada caso, incluyendo por qué resulta una innovación a considerarse posteriormente por las demás EFS.

Con dichos lineamientos, se desarrolló la primera versión del manual, socializada el 16 de junio de 2020. Luego de recibir y analizar los aportes y comentarios de los miembros del GTCT sobre el primer borrador del Manual, se socializó el 8 de agosto de 2020, un segundo borrador. Finalmente, el 25 de octubre, se socializó la versión revisada del Manual con la entidad revisora; a fin de realizar un proceso de aseguramiento de calidad del documento.

6.3. Aseguramiento de calidad y difusión del Manual

Por asesoría de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se implementó un proceso de aseguramiento de la calidad para este Manual; a través de una revisión entre pares. De esa forma, la EFS de Italia, con una vasta experiencia en lucha contra la corrupción, fungió como revisor de este producto. Este Manual también ha sido traducido al idioma inglés, portugués y francés, con el objetivo de extender su alcance a todos los miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y proyectar al GTCT como un Grupo de trabajo modelo en la temática.

7.

BUENAS PRÁCTICAS EN LA LUCHA CONTRA **LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL DE LOS MIEMBROS DEL GTCT.**



7.1. Buenas prácticas para fortalecer el control interno en la función pública y en las EFS

7. Buenas prácticas en la lucha contra la corrupción transnacional de los miembros del GTCT

7.1. Buenas prácticas para fortalecer el control interno en la función pública y en las EFS

Los objetivos del control interno se enfocan en lograr la eficacia y eficiencia de las operaciones estatales, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables. Considerando ese cometido, se han recogido las buenas prácticas en control interno correspondientes a los miembros del GTCT, bajo la premisa de que éstas coadyuvan a las entidades y organizaciones del sector público a generar una cultura de transparencia y rendición de cuentas; además que permiten la prevención de actos de corrupción.

Las autoridades y funcionarios públicos son los llamados a velar por la implementación y funcionamiento efectivo del sistema de control interno. No obstante, los órganos de control externo contribuyen significativamente a dicho fin a través de la emisión de normas y atención a estándares internacionales, que sirven de orientación a las entidades públicas respecto de los controles que deberían tener en sus procedimientos. De ese modo, al vigilar por la correcta aplicación de los sistemas de control interno, las Entidades Fiscalizadoras Superiores responden a los lineamientos que se prevén en la ISSAI 21: “Principios de transparencia y responsabilidad – Principios y buenas prácticas, así como los contenidos de la INTOSAI GOV9100 que evidencian la relevancia de aspectos éticos y prevención del fraude y la corrupción como elementos claves del control interno¹³.”

¹³ Esta Guía ahora se encuentra en revisión.
Más información en: <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9100/>

7.1.1. Adopción de Declaraciones en el Marco de OLACEFS para robustecer el control interno

La suscripción de Declaraciones en el marco de las Asambleas Generales de OLACEFS, deviene como una buena práctica de los miembros de la organización para traer al frente las temáticas que requieren atención a nivel regional. De ese modo, el interés por fortalecer los esquemas de control interno es visible en dos instrumentos. En primer lugar, en la Declaración de Cartagena (2006)¹⁴ insta en el numeral 8 del Artículo II sobre las Políticas y Medidas de Prevención y Sanción, a que los órganos de control externo revisen elementos constitutivos del ambiente de control interno de las entidades estatales:

Las EFS recomendamos que el concepto de Rendición de Cuenta, que los responsables gubernamentales deben presentar ante sus respectivas Entidades Fiscalizadoras Superiores, sea objeto de revisión con el fin de verificar la gestión en materia de compras, recaudación y control de ingresos, solicitudes a terceros y cumplimiento de los códigos de ética de los funcionarios públicos vigentes en cada uno de los países.

En segundo lugar, en la Declaración de Asunción (2009), se reconoce que, para lograr un marco adecuado de rendición de cuentas, es indispensable contar con normativa adecuada en el ámbito de control interno:

Marco legal completo para la rendición de cuentas. -

¹⁴ Para más información:
<http://www.orfis.gob.mx/principiosfundamentales/4.DeclaraciondeCartagenadeIndias.pdf>

Las EFS velarán por la implementación, fortalecimiento, actualización continua y la aplicación efectiva de un marco normativo completo, que regle la rendición de cuentas de forma permanente, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre temas de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción y de sanción.

Adicionalmente, el interés en la comunidad OLACEFS para consolidar sistemas eficaces de control interno, es evidente a través de la gestión de la Comisión Técnica de Buenas Prácticas de Buenas Gobernanza (CTBPG) que ha promovido la aplicación de la herramienta de Índice de Control Interno (ICI) como una forma de evaluación de ese tipo de control tanto para la función pública como las mismas EFS. En ese sentido, la CTPBG ha conducido dos proyectos para medir la aplicación del ICI en los órganos de control externo, participando los siguientes miembros del GTCT: Nicaragua, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Cuba, México, Chile, Perú y Argentina. Dentro de las oportunidades de mejora se destaca la necesidad de generar reportes de administración de riesgos por departamentos, realizar evaluaciones de desempeño por competencias, mejorar las metodologías de identificación de riesgos de fraude, mejorar la gestión tecnológica en el giro de negocio de la entidad y para informar a partes interesadas; y, generar constantes autoevaluaciones del control interno (Informe Final ICI, 2018)¹⁵.

7.1.2. Emisión normas bajo estándares internacionales y nacionales, así como una visión gestión de riesgos

Si bien no todas las EFS de la región cuentan con la competencia de emitir normativas para orientar el control interno, existen

¹⁵ Para más información:
<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/5-Informe-Final-ICI-2018-CTBPG.pdf>

miembros del Grupo de Trabajo que si presentan esta facultad. Asimismo, se encuentra que la generación de dicha normativa toma en cuenta una efectiva gestión de riesgos, y se acompaña con procesos de diagnósticos para encontrar oportunidades de mejora; y, capacitaciones para evitar confusiones en su aplicación. En ese contexto y de conformidad a las consultas efectuadas, las EFS Cuba, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y México tienen como buena práctica la emisión de normas de control interno, detallándose a continuación los diversos alcances y el de modelo de implementación de estas.

En el caso de la EFS de Cuba, la potestad de “normar, supervisar y evaluar los sistemas de control interno y formular las recomendaciones necesarias para su mejoramiento y perfeccionamiento continuo”, está prevista en el artículo 31, inciso I) de la Ley No. 107¹⁶ de la Contraloría General de la República. En tal razón, la entidad emitió a la vez, la Resolución 60/11 así como varias Guías de Autocontrol, actualizadas hasta enero de 2019, con el objeto de prevenir pérdidas significativas en los recursos públicos, fomentar la rendición de cuentas y promover el cumplimiento de la ley. En ese marco, todas estas disposiciones, así como otros documentos auxiliares están disponibles en su portal en la sección de “Sistema de Control Interno”.

De forma similar, la EFS de Ecuador, según lo previsto en el artículo 212 de la Constitución de la República (2008), le corresponde entre otros aspectos, dirigir el control interno; así como emitir la normativa para el cumplimiento de sus funciones. En ese marco, la entidad ha publicado normas de control interno que buscan una correcta administración financiera gubernamental, la gestión efectiva del talento humano, y de las tecnologías de la información; y, finalmente, adecuada administración de

¹⁶ Para más información:
<https://www.contraloria.gob.ec/sites/default/files/documento/2019-11/02%20Ley%20107.pdf>

proyectos. Estas normas toman en consideración el marco COSO y la Guía de la INTOSAI para dicha temática. De igual manera, la Contraloría General del Estado tiene la capacidad de dictar cursos a todas las organizaciones públicas, aprovechando la oportunidad para formar en control interno basado en el COSO 1 y 2; además de difundir las normas de control interno con enfoque preventivo por especialidad, gestión de riesgos y aseguramiento de control interno.

Por su parte, la EFS de Paraguay emitió la norma de requisitos mínimos para un sistema de control interno del Modelo Estándar de Control Interno para instituciones públicas del Paraguay-MECIP (2015). Este instrumento ayuda a los administradores de las instituciones públicas y a su personal en general, a evaluar estrategias, la gestión y el desarrollo de sus organizaciones bajo los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y transparencia. De igual manera, la norma contempla modelos de gestión pública orientadas a procesos de gestión ética, sistemas de gestión de calidad, identificación y evaluación de los riesgos, a los procesos de comunicación, los cuales buscan la transparencia de la gestión pública. Además, para el punto de evaluación de riesgos toma la norma internacional ISO 9001.

Con el fin de facilitar la adopción efectiva de la referida norma, además de fijar un plazo de dos años para la implementación progresiva de la norma, la Contraloría General de la República de Paraguay puso a disposición de todas las instituciones públicas del país cursos de capacitación a cargo de su personal especializado en la materia que fueron impartidas en el Centro de Desarrollo y Formación Académica de dicho órgano de control. Cabe señalar, que la Dirección General de Gestión de Calidad es la unidad organizacional encargada de impulsar la adopción e implementación efectiva al interior de la Contraloría General de la República, de la Norma de Requisitos Mínimos del Sistema de Control interno del Modelo Estándar de Control Interno-

MECIP; determinar la estructura documental del sistema de gestión de calidad y mantener el sistema de gestión de calidad de acuerdo con los requisitos de la Norma Internacional ISO (Organización Internacional de Estandarización).

La EFS de México promueve desde el 2014 la adopción del “Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público Federal (MICI)” que se basa en las normas “Standards for Internal Control in the Federal Government” (Green Book) actualizadas por la “United States Government Accountability Office” (GAO) emitidas en septiembre de 2014, así como el informe COSO actualizado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission en mayo de 2013¹⁷.

En el año 2016, la Auditoría Superior de la Federación de México publicó un estudio sobre el grado de implementación de estrategias para el fortalecimiento de los sistemas de control interno en el sector público federal, reconociendo entre las estrategias para mejorar la adopción del MICI lo siguiente: 1) promover el desarrollo de programas de trabajos enfocados en la administración del riesgo y control interno tanto procesos sustantivos como adjetivos, que sean vulnerables a casos de corrupción, 2) ejecutar capacitaciones en materia de control interno e integridad, 3) sensibilizar al personal público sobre la importancia de la aplicación de control interno, 4) conformar grupos de trabajo que se encarguen de la implementación de procesos de administración de riesgos, 5) determinar de forma obligatoria la ejecución de evaluación de riesgos y controles; y, 6) que el poder ejecutivo federal emita un informe anual con

¹⁷ Para más información:
https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int

la situación de implementación de los sistemas de riesgos y controles implementados¹⁸.

En la EFS de El Salvador el sistema de control interno está regulado en el Art. 26 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, así como en las directrices emitidas para las entidades del sector público para que suscriban su propia normativa respetando el enfoque COSO (Lineamientos para la elaboración de Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE) por cada entidad del sector público, 16 de enero, 2018).

Finalmente, la EFS de Perú es la entidad rectora del sistema de control interno (SCI) que implementan las instituciones públicas, por lo tanto, tiene la potestad de emitir o modificar las normas que regulan dicho sistema. De tal manera, mediante Resolución de Contraloría General N° 320-2006-CG, se reguló este proceso, actualizando su alcance mediante la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG. Este último instrumento también previó la creación de un aplicativo informático en donde las instituciones del Estado pueden colocar información de respaldo en los ámbitos de cultura organizacional, gestión de riesgos y supervisión. Dicha plataforma a la vez permite un adecuado monitoreo por parte de la Contraloría General de la República de Perú. De igual manera, en el portal de la EFS se ha incluido una sección sobre el SCI que cuenta con toda la información sobre aspectos normativos y prácticos para su efectiva aplicación.¹⁹

A partir de las prácticas expuestas se evidencia que las EFS han procurado tanto para su gestión interna como para la administración pública, generar diversas estrategias para consolidar sistemas de control interno sólidos, ya sea reconociendo declaraciones regionales que aborden esa

¹⁸ Para más información:
https://www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/Estudio_implementation_estrategias_control_interno_en_sector_publico.pdf

¹⁹ Para más información:
https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/index.html

materia, autoevaluando su gestión a través de índices de aplicación de control interno, o asesorando y normando las reglas de control interno para las entidades públicas. En ese marco se encuentra la oportunidad para continuar los esfuerzos individuales y multilaterales de las EFS con miras a construir metodologías innovadoras que permitan medir los riesgos de fraude y corrupción en el ejercicio cotidiano del sector público; y las formas para contrarrestarlos.



7.2. Buenas prácticas para la promoción de la integridad en las EFS

7.2. Buenas prácticas para la promoción de la integridad en las EFS

Para Denhardt (2002), la adherencia a estándares normativos, como el respeto a las constituciones y los lineamientos éticos y nacionales es una señal por parte de los gobiernos que respetan una línea de integridad. Un razonamiento similar fue previsto en la Asamblea General del 2019 de la OLACEFS “Mejoramiento de la gestión de la integridad institucional, relevancia en las EFS y en el sector público”, donde se esbozaba que la promoción de la integridad “debía contar de manera indispensable con un andamiaje normativo e institucional”.

Por otra parte, la OCDE (2017) ha definido a la integridad pública como “la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público”. De esa forma, el aseguramiento de la integridad en las EFS es fundamental para afianzar la confianza ciudadana en las entidades que velan por el correcto uso de los recursos del Estado.

Es por ello que este tema ha sido abordado en la comunidad OLACEFS, a través de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza -CTPBG (2018), que ha señalado, en su publicación sobre la relevancia de la promoción de la integridad en las instituciones del sector público de América Latina y el Caribe, que:

“La integridad en las organizaciones puede tratarse desde dos enfoques diferentes pero complementarios: el de cumplimiento (normativo, desde la visión del derecho positivo y el axiológico) y el denominado propiamente de integridad. El enfoque de cumplimiento tiene una orientación legal, en virtud de que se fundamenta

en las disposiciones legales, reglamentos y normas. Asimismo, la administración ejerce controles duros, de manera que, a la vez que previene las violaciones, ejerce un efecto reactivo mediante la aplicación de métodos sancionatorios. Por otro lado, el enfoque de integridad se encuentra basado fundamentalmente en normas, principios y valores, y busca facilitar el desarrollo del buen comportamiento de los funcionarios de una institución. Asimismo, la administración ejerce controles suaves y tiene una orientación más proactiva, toda vez que se incentiva el desarrollo ético laboral. El consenso alcanzado en la literatura sobre integridad es que el desarrollo y enriquecimiento de las Políticas de Integridad de los organismos auditores requiere de una combinación equilibrada de ambos enfoques”.

En esa línea también es importante conocer sobre la metodología IntoSAINT, que permite a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el nivel de madurez de sus sistemas de control interno en la materia, a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional”. Esta es una herramienta de autoevaluación que ha sido aplicada de manera extensiva por parte de las EFS de la OLACEFS y que utiliza un concepto amplio de integridad, en línea con la definición brindada por la CTPBG. Así, existen cinco dimensiones sobre cómo se concibe el concepto de integridad:

1. Responsabilidad de la integridad.
2. Precondición para la autoridad del gobierno y la confianza pública.
3. Integridad: no sólo leyes y reglas, también responsabilidad moral.
4. Política de Integridad: no sólo sanción sino sobre todo prevención.

5. Política de Integridad: no “ad hoc” sino continua.

Frente a esto, se presentarán en la siguiente sección, algunas herramientas utilizadas por las entidades fiscalizadoras superiores del GTCT que constituyen un punto de partida en la promoción de la integridad al interior de sus instituciones.

7.2.1. Códigos de Conducta y Comités de Ética

De la ficha de relevamiento de información utilizada por el GTCT, se evidencia que existen dos instrumentos que se utilizan para la promoción de la integridad en las EFS y que están interrelacionados: a) Códigos de conducta, y b) Comités de Ética.

En razón de ello, resulta importante recordar que estos no son los únicos estándares como se ha desarrollado anteriormente, sino que, a la vez, existen otros elementos que pueden ser considerados para la evaluación de la integridad en las EFS. No obstante, estos mecanismos destacan por su amplio grado de implementación como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 3. Detalle de EFS que tienen Códigos de Conducta/Comités de Ética

PAÍS	CÓDIGO DE CONDUCTA	COMITÉ DE ÉTICA
Argentina*	Código de Ética	
Brasil	Código de Ética	Comité de Ética
Cuba	Código de Ética	Comisión
Chile	Código de Conducta	Comité de Integridad
Colombia	Código de Integridad	Comité de Ética
Ecuador	Código de Conducta Ética	Comités de Ética Regionales
El Salvador	Código de Ética	Comisión de Ética

Honduras	Código de Ética	Comité de Probidad y Ética
Guatemala	Código de Ética	Comité de Ética
México	Código de Conducta	Comité de Integridad
Paraguay	Código de Ética Código de Buen Gobierno	Comité de Ética y Buen Gobierno
Perú	Código de Ética del Auditor Gubernamental // Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la CGR	Comité de Ética

*Si bien no se ha creado un Comité de Ética, existe otra instancia en la entidad que aplica el Código.
Fuente: GTCT, 2020

Así, 12 entidades fiscalizadoras superiores que conforman el GTCT y que participaron en la elaboración de este manual, presentan un código de ética, código de conducta o similares, en las cuales se establece una instancia para la aplicación de tales contenidos, conocidas en la mayoría de los casos como comités de ética. Estos instrumentos se acompañan con otras acciones, que se detallan a continuación, aunque su grado de implementación es variable:

- a. Liderazgo de la alta dirección en la materia
- b. Mecanismos de protección a denunciantes
- c. Controles internos sólidos
- d. Evaluaciones de clima organizacional anonimizados y no anonimizados
- e. Mensajes comunicacionales relacionados a integridad
- f. Capacitación continua al personal de las EFS en materia de integridad.
- g. Encuestas realizadas a la ciudadanía y entidades auditadas sobre desempeño de personal auditor y atención, entre otros.

Cabe indicar que los Códigos de Conducta también responden a recomendaciones o mandatos derivados de tratados internacionales. Aquí destaca principalmente lo previsto en el Capítulo II Medidas Preventivas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Por ejemplo, el artículo 8.2 de la Convención, relativo a Códigos de Conducta para funcionarios públicos, establece que “cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas”. Destaca en ese contexto, el trabajo de la EFS de Chile para abordar la dimensión ética más allá de su propia entidad, al haber logrado implementar sistemas de integridad en 256 instituciones públicas del país, con una metodología participativa. Esto con la finalidad de orientar y acompañar a instituciones del sector público en la creación de mecanismos de prevención de la corrupción a través de metodologías participativas.

Otro caso de interés responde a la EFS de Ecuador que para la actualización de su Código de Ética también utilizó mecanismos participativos y asesoría continua con la finalidad de adoptar una metodología objetiva para elegir a los miembros de sus comités de ética.

Finalmente, en el artículo 8.6. de la Convención, se establece que se “considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”. Para esto, se encuentra que la figura de los comités de ética, prevista en los códigos antes mencionados, posibilita sancionar posibles incumplimientos al mismo.

Es importante reconocer que los Códigos de Conducta y Comités de Ética son importantes herramientas para promover la integridad al interior de las EFS; sin embargo, existen otros elementos importantes que cumplen el mismo fin y que también es importante continuar promoviendo como: mediciones continuas a los riesgos de la integridad, un liderazgo de la alta dirección para la promoción de la integridad, mecanismos de protección para denunciantes, entre otros. La promoción de la integridad a nivel de las EFS, debe procurar también ser un proceso participativo del personal que forma parte de la institución. Así mismo, se recomienda tener en cuenta los lineamientos de la Norma ISSAI 130, que podrían facilitar la homologación de estándares éticos en los órganos de control externo, considerando que esta norma ha sido diseñada justamente para guiar a los miembros de la comunidad INTOSAI.



7.3. Participación ciudadana

7.3. Participación ciudadana

El acceso a la información y la interacción con la ciudadanía son fundamentales en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad en las instituciones públicas. La transparencia permite a la ciudadanía ejercer su derecho de acceso a la información, contribuyendo para que ésta pueda tener una opinión informada respecto de las decisiones y las políticas que surgen de los organismos públicos. Sin embargo, en ausencia de interacción con el público, los efectos que persigue la transparencia y el acceso a la información pueden disiparse. La transparencia sin interacción puede compararse con una cámara de seguridad sin nadie que vea las cintas: los vigilados pueden olvidar su existencia y comportarse como si estuvieran solos (OECD, 2018). Así, la transparencia no es un fin en sí misma y es más bien una condición necesaria para una participación ciudadana eficaz, que fortalezca el control social, una barrera clave para el flagelo de la corrupción.

7.3.1. Principales mecanismos de participación ciudadana

La presente sección del manual revela las buenas prácticas de participación ciudadana en las EFS del GTCT de la OLACEFS en el ámbito de corrupción. Así, esta sección abordará aquellos mecanismos comunes a la mayoría de las EFS del grupo de trabajo, que constituyen una línea de base para aquellas EFS que aun presentan oportunidades de mejora en mecanismos de participación ciudadana enfocados a la lucha contra la corrupción.

Para que la participación ciudadana sea eficaz, esta debe ser exigible. Se requieren normas que sustenten dicha obligatoriedad

y que no dependa de voluntades temporales, por lo que este manual considera aquellos mecanismos de participación ciudadana amparados en normas formales de los respectivos Estados.

Para efectos de este documento, se identificaron dos enfoques de participación ciudadana. En primer lugar, el control ciudadano al Estado y, en segundo lugar, la colaboración que la sociedad civil presta al Estado en materia de control. En ambos casos, la condición natural es la existencia de mecanismos de transparencia, ya sea activa o pasiva. Sin ella, resulta imposible disminuir la asimetría de poder en el proceso de toma de decisiones. De acuerdo con el relevamiento de información efectuado por el GTCT, se pudieron categorizar de forma general tres tipos de mecanismos que, a su vez, se relacionan con los dos enfoques mencionados anteriormente:

Tabla 4. Enfoques de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las EFS

ENFOQUES	MECANISMOS		
	Denuncia ciudadana	Redes ciudadanas	Vigilancia ciudadana
Control ciudadano al Estado	X	X	X
Colaboración entre la sociedad civil y el Estado	-	X	X

7.3.1. Denuncia ciudadana

La denuncia es una práctica que permite a la ciudadanía expresar su rol fiscalizador sobre el Estado mediante canales establecidos en el marco normativo. El objeto de los canales de denuncia es permitir que la ciudadanía pueda informar a quien corresponda sobre presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los recursos públicos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012). De acuerdo con el relevamiento de información en el marco del GTCT, se identificaron cuatro aspectos de relevancia en los mecanismos de denuncia:

1. Creación de canales de recepción de la denuncia

Para que exista la posibilidad de que la ciudadanía pueda hacer uso de los mecanismos de denuncia debe existir al menos un canal mediante el cual pueda realizarla. En el relevamiento se informaron canales presenciales y virtuales, con predominancia de aquellos presenciales. Para el caso de los canales virtuales, se observa el uso de correo electrónico, llamada telefónica, sitio web de la institución y/o a través de una aplicación de teléfono inteligente.

2. Proceso de atención de la denuncia

Deben existir procedimientos de seguimiento interno que permiten monitorear el estado de la denuncia desde que se efectúa hasta que se investiga y responde.

3. Proceso de seguimiento externo de la denuncia

Una mayor y mejor información potencia una mejor rendición de cuentas. Así, que las personas denunciantes tengan acceso a la información promueve la agilidad de respuesta de la EFS.

4. Incorporación en procesos de auditoría

Si bien la denuncia no se caracteriza por este aspecto, existen EFS que incluyen en el mecanismo de denuncia la posibilidad de realizar sugerencias, propuestas y recomendaciones. Esta información se analiza y puede considerarse como insumo en el proceso de planificación y programación de auditorías junto a otras fuentes de información.

En ese contexto, se considera relevante destacar la forma de gestión de los programas de denuncia ciudadana por parte de los miembros del GTCT que emitieron información sobre los programas que promueven para receptar denuncias de la ciudadanía.

La EFS de Argentina mediante procedimiento aprobado por Resolución 320/20-AGN, establece cómo debe diligenciarse y tramitarse la documentación de las posibles irregularidades de entes u organismos sujetos al control de la AGN. Cuando la AGN recibe una presentación de este tipo, previo cumplimiento de los requisitos para dar curso a la misma puede tomar los siguientes tipos de acciones: antecedente de una auditoría en ejecución, inclusión en una futura acción de control o para comunicación a otros organismos que tengan facultades investigativas. En 2019 se recibieron 19 presentaciones en el marco de este procedimiento.

La EFS de Brasil ha activado un canal para que el ciudadano proporcione información sobre la presunta irregularidad que ocurrió fuera del alcance del Tribunal. Esto puede dar lugar a procedimientos para investigar la verdad de los hechos, así como promover la planificación de las acciones de inspección del Tribunal.

Desde el 2011, la EFS de Cuba implementa un sistema para la atención de denuncias para dar cumplimiento a lo previsto en la

Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República”, de 1ro. de agosto del 2009, en el artículo 31, inciso f). Este instrumento establece que, dentro de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas de la Contraloría General de la República de Cuba, se encuentra la evaluación, atención, investigación y respuesta a las quejas y denuncias de la población que reciba, vinculadas con el descontrol y mala utilización de los recursos del Estado, así como de posibles actos de corrupción administrativa. Para la ejecución de este mecanismo la EFS de Cuba recibe en todas sus dependencias a las personas que acuden en busca de orientación para formular determinados planteamientos o para entregar por escrito una queja, denuncia o petición. La denuncia se recepta mediante un acta de comparecencia. Si la denuncia no compete a la entidad, se traslada definitivamente al organismo de la administración central del Estado (OACE), entidad o Consejo de la Administración Provincial (CAP) al que le corresponda su atención.

La EFS de Ecuador promueve el mecanismo de denuncia ciudadana bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de Asuntos Éticos, Participación Ciudadana y Vinculación con Grupo de Atención Prioritaria. Para la revisión de las denuncias se ha creado un reglamento que permite reconocer cuándo la misma procede. De ese modo, se mantiene informado durante todo el proceso al denunciante, pudiendo reconocer si la denuncia pasa a formar parte de una acción de control vigente o nueva.

En el caso de la EFS del El Salvador, desde el 2013 cuenta con el mecanismo de denuncia ciudadana, normado por la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la Ley de Acceso a la Información Pública y el Reglamento para el Trámite de Denuncias. Asimismo, intervienen de forma transversal en el proceso de atención y gestión de la denuncia: la Dirección de Transparencia y Acceso a Información, el Departamento de Participación Ciudadana, la Coordinación General de Auditoría

y las Direcciones de Auditoría. El órgano de control ha definido varios canales para efectuar la denuncia, ya sea vía telefónica, de forma escrita y también mediante una aplicación web, lo cual facilita la presentación de esta. Cabe indicar que se informa al ciudadano, luego de la revisión correspondiente si procede o no la denuncia, y si generar una acción de control posterior.

Finalmente, la EFS de México promueve el Sistema de Participación Ciudadana, bajo el cual se pueden presentar denuncias al Comité de Integridad de la EFS, irregularidades a nivel general en la Federación y alertas empresariales²⁰. Dicho sistema se instauró en el marco de la autonomía técnica y de gestión conferida a la Auditoría Superior de la Federación en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando una persona emite una denuncia para cualquiera de los mecanismos referidos en el sistema, la información es considerada como un insumo en el proceso de planeación y de programación de auditorías. Hasta 2018, se registran 195 denuncias, propuestas y sugerencias de posibles irregularidades detectadas en el sector público por los distintos actores de la sociedad. De las cuales, 81 fueron consideradas para la planificación y la programación de las auditorías. Se cuenta con varios canales para efectuar la denuncia, ya sea vía telefónica, de forma escrita y también mediante una aplicación web.

7.3.2. Redes ciudadanas

Las redes ciudadanas corresponden a un mecanismo de incidencia ciudadana en el control fiscal, es decir, a la generación de espacios de diálogo y deliberación ciudadana para influir en la formulación de políticas públicas para el mejoramiento del control fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, 2012), cuyo objetivo es potenciar la participación ciudadana

²⁰ Para más información:
<http://participacionciudadana.asf.gob.mx/index/index.html>

en la definición, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Este mecanismo se enmarca tanto en el enfoque del control ciudadano al Estado, como en el de la colaboración entre la sociedad civil y la EFS. Ahora bien, su característica principal es la colaboración y participación directa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. A las EFS les corresponde intervenir, de forma directa o indirecta, en áreas que pueden afectar a la ciudadanía, por lo que resulta pertinente establecer mecanismos de carácter consultivo que permitan incluir a la sociedad civil en un espacio de colaboración con la función pública. Existe una gran diversidad de modelos de implementación de este mecanismo, atendido el marco normativo nacional de cada país. En este sentido, los modelos de implementación de los mecanismos varían, generalmente, en cuanto al nivel de incidencia que puede tener la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Por lo general, se observa que este mecanismo de participación ciudadana es de carácter estructural y no situacional. Es decir, existe periodicidad en la participación de un determinado grupo de personas y el involucramiento ciudadano no responde a una situación o evento particular, como es el caso de las denuncias.

Cabe destacar también, que para que este tipo de mecanismo sea eficaz, debe existir un alto grado de transparencia de la información, de forma que la sociedad civil posea las herramientas suficientes para contribuir al proceso de toma de decisiones.

Por un lado, se encuentra la formación de consejos de la sociedad civil, cuyo objeto es sugerir áreas o temáticas específicas, formular observaciones a la cuenta pública de la EFS, sugerencias al sitio web y cualquier otra que estime pertinente para el mejor cumplimiento de funciones de la entidad de control. Estos

consejos poseen una orgánica interna, compuesta por al menos un órgano encomendado a organizar las sesiones, elaborar las actas y recopilar todos los antecedentes necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

En este sentido, los consejos buscan incidir en el programa de auditoría de los años siguientes, mediante los acuerdos logrados en cada sesión. Ahora bien, a fin de cumplir con sus objetivos, es deseable que su contraparte en la EFS corresponda a una unidad o división que dedique su trabajo exclusivamente a la participación ciudadana, convirtiéndose en un canal directo y permanente en el tiempo, lo que contribuye a una comunicación efectiva ente la sociedad civil y la EFS.

Por otro lado, existen modelos de participación con un enfoque más específico, en los que la sociedad civil participa de las distintas etapas del proceso de auditoría. Éstos se denominan talleres y tienen como objeto la generación de propuestas plausibles para los próximos programas de auditoría. A diferencia de los consejos, su implementación varía en cuanto a las instancias de participación, ya que se realizan talleres ciudadanos en la planificación de la auditoría, talleres intermedios durante la ejecución y de presentación de informe.

Los talleres de planificación son un espacio de intercambio y retroalimentación entre la ciudadanía y la EFS respecto a los lineamientos que influyen en la planificación de una auditoría determinada. Por su parte, los talleres intermedios se realizan en caso de que el equipo de auditoría así lo solicite, a fin de recibir insumos sobre una materia en particular, o para recibir recomendaciones de personas expertas. Finalmente, la EFS publica el informe de auditoría ante organizaciones de la sociedad civil y personas expertas.

Cabe mencionar que ambos modelos de participación, consejos

y talleres, son de carácter consultivo. Es decir, las propuestas, sugerencias y comentarios no son vinculantes, por lo que es prerrogativa de la EFS decidir sobre la conveniencia de incorporar las propuestas y sugerencias de la sociedad civil, ya sea en una auditoría determinada o en el programa anual de auditoría.

Un modelo de participación con menor grado de incidencia en la toma de decisiones, pero que también se caracteriza por su periodicidad, es el observatorio ciudadano. Su objeto también se basa en la generación de propuestas y recomendaciones de la ciudadanía, pero con un enfoque complementario: la sensibilización y formación de jóvenes en herramientas y capacidades para ejercer su rol fiscalizador de forma activa. Metodológicamente, el observatorio se compone de cinco fases de implementación:

- Creación de mesa técnica
- Realización de foros de divulgación de las investigaciones, compuestos por sociedad civil, academia, medios de comunicación y sector público
- Campañas de sensibilización y divulgación de investigaciones
- Talleres formativos para estudiantes sobre temáticas relacionadas a la EFS
- Seguimiento e implementación a recomendaciones

De esta manera, si bien esta forma de participación contribuye a la incidencia ciudadana, atendido que permite la gestión de recomendaciones y sugerencias, predomina su carácter formativo. Así, las redes ciudadanas permiten un círculo virtuoso de retroalimentación constante que, a su vez, contribuye a una mejor democracia. Ahora bien, en cuanto a su potencial transnacional, las redes ciudadanas permiten dar cuenta de las principales características, demandas y opiniones de la ciudadanía. Esto puede constituir un relevante insumo para la

colaboración entre EFS de distintos países y realidades sociales, ya que generan evidencia que puede justificar la posibilidad de replicar (o no) determinadas prácticas y/o mecanismos de participación ciudadana implementados en otras EFS.

Las EFS del GTCT que compartieron sus buenas prácticas en el marco de este mecanismo son las siguientes:

La Auditoría General de la Nación Argentina cuenta con un área específica que fomenta la participación ciudadana. Entre los productos generados se encuentra la presentación de propuestas plausibles de ser incorporados al Programa de Acción Anual de la entidad. Además, se procura crear espacios de intercambio con la ciudadanía en distintas instancias de una auditoría. Para contar con dicho intercambio se han recopilado bases de datos que a la fecha engloban más de 100 organizaciones.

En el caso de la Contraloría General de la República de Chile, a través del Consejo de la sociedad civil²¹ se escucha y considera la opinión de diversos actores de dicho sector, respecto a todas aquellas materias que se refieran al cumplimiento de las funciones de la Contraloría General y su impacto en los diversos ámbitos de interés de las personas. Entre los principales resultados resalta la participación en la formulación del Plan Estratégico Institucional 2017-2020; la conformación de mesas de trabajo para elaboración del sistema de integridad institucional; la emisión de comentarios y propuestas de modificación a las nuevas resoluciones sobre toma de razón²²; la co-creación de política de participación ciudadana; la participación en las jornadas internas de diálogo a propósito del contexto nacional 2019-2020, y la fiscalización de los consejos de la sociedad civil en las comunas del país.

²¹ Mayor información en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc>; <https://www.contraloria.cl/web/cgr/actas-cosoc>; <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/convocatoria-abierta>

²² La Toma de Razón es un mecanismo de control preventivo a través del cual la Contraloría General de la República de Chile revisa la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella, de conformidad a la ley, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República. Más información en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/toma-de-razon->

La Corte de Cuentas de El Salvador ha creado un observatorio ciudadano que busca fomentar el control social, dar seguimiento a recomendaciones efectuadas por dicha instancia a las operaciones de la Corte, posicionar en las redes sociales y medios tradicionales el trabajo de la ciudadanía; y, contribuir a la formación de jóvenes para que cuenten con la capacidad y las herramientas para ejercer contraloría ciudadana de forma activa. A la fecha, se han realizado talleres de formación con 243 participantes, enfocándose en dar a conocer el funcionamiento y composición del Estado, esto con el fin de procurar un efectivo control social por parte de dicho observatorio.

En el caso de la Contraloría General del Estado de Ecuador, se ha puesto en marcha la constitución de redes de vigilancia ciudadana, siendo espacios de participación ciudadana parroquial para la promoción, vigilancia y control social del uso de los recursos públicos en la gestión de las entidades públicas y aquellas que manejan recursos públicos en las parroquias rurales. Estas redes deben conformar planes, para lo cual la CGE brinda asistencia técnica y capacitaciones. Tales planes contemplan a la vez diversas acciones de control social como: denuncias ciudadanas, veedurías, observatorios, foros, talleres, seguimiento a los informes de la CGE, etc. Como principales resultados de la implementación de esta iniciativa, destacan la selección de parroquias rurales participantes, la ejecución de jornadas de inducción y la aprobación de estatutos y la aprobación de los planes de acción.

La Auditoría Superior de la Federación de México ha desarrollado una aplicación para teléfonos inteligentes y dispositivos portátiles (Android y iOS), que permite de manera rápida, sencilla y personalizada consultar las auditorías de la ASF. Dispone de un directorio de los servidores públicos de la ASF y un glosario de términos que facilita la comprensión de los acrónimos y abreviaturas usadas en los informes. Permite

hacer comentarios, valorar la auditoría consultada, y añadirla a los favoritos que el usuario defina. Además, tiene un enlace a las redes sociales de la ASF y transmisiones en vivo del Canal del Congreso.

Finalmente, la EFS de Paraguay promueve un programa de veedurías ciudadanas²³ que deviene como un instrumento técnico y jurídico, vigente desde el año 2008. Esta iniciativa permite que las organizaciones de la sociedad civil designen veedores que pueden formar parte de actividades de auditoría, para salvaguardar la transparencia en el traspaso de la información del auditado al ente de control; además de poder realizar el monitoreo de denuncias ciudadanas; y poder integrarse a otras actividades que la Dirección de Control Ciudadano disponga. Cabe indicar que la Contraloría General de la República de Paraguay ha aprobado una nueva estrategia de participación ciudadana para el periodo 2020 – 2021, por lo que se está revisando la normativa que regula el mecanismo de veedurías en aras de actualizar los procedimientos y ampliar aún más la interacción con la ciudadanía.

7.3.3. Ficha de vigilancia ciudadana

Este mecanismo tiene como objetivo fortalecer el control social recogiendo el criterio ciudadano sobre el cumplimiento de las políticas públicas por parte de las instituciones estatales. De esta forma, el mecanismo considera ambos enfoques, por un lado, el control ciudadano al Estado y, por otro, la colaboración entre la sociedad civil y la EFS.

El mecanismo consiste en una primera fase de capacitación de la ciudadanía en participar del proceso, en el manejo y aplicación de una ficha o cuestionario, y una segunda fase que corresponde a la evaluación ciudadana de diversos servicios e instituciones

²³ Para más información:

<https://www.contraloria.gov.py/index.php/component/search/?searchword=veedur%C3%ADas%20ciudadanas&searchphrase=all&Itemid=259>

públicas en general. De esta forma, mediante un mecanismo que requiere de pocos recursos humanos y económicos se obtiene información de primera fuente que es registrada, sintetizada y posteriormente presentada por la EFS a las instituciones públicas evaluadas y a las personas que participaron como evaluadores en el proceso.

Este mecanismo considera la definición de una línea base y un horizonte de evaluación, junto con evaluaciones intermedias si así se requiere. De esta forma, la EFS puede determinar el impacto de la aplicación del mecanismo, determinando si las instituciones evaluadas tomaron las medidas adecuadas para responder a las problemáticas identificadas por la ciudadanía.

En este sentido, a fin de mejorar la atención, el ejercicio de derechos y el beneficio de los usuarios en cuanto al servicio que ofrecen los entes sujetos a control en diferentes ámbitos. Este mecanismo permite, por un lado, que dichos entes puedan identificar oportunidades de mejora, y por otro, que las EFS puedan priorizar las acciones de control. En cuanto a sus limitaciones, vale la pena destacar que algunas personas tienden a confundir la ficha de vigilancia con un mecanismo de demanda de obras y servicios públicos, por lo que la capacitación es necesaria para llevar adelante un proceso eficiente, que cumpla su objetivo y que no genere falsas expectativas.

A diferencia de los mecanismos anteriores, solo las EFS de Ecuador y Argentina presentan instrumentos de este tipo. En el primer caso²⁴, se recoge el criterio ciudadano de evaluación, sobre el cumplimiento de políticas públicas. A la fecha se cuenta con 900 fichas aplicadas y con acuerdos de compromisos por parte de las instituciones públicas enfocados en la mejora de la

²⁴ Para más información:
<https://intranet.contraloria.gob.ec/NGenerales/SemanarioPDF/informate298/institucional.html>

prestación de bienes y servicios públicos. Para el segundo caso, se ha promovido la capacitación de ciudadanos que puedan luego armar un cuadro en conjunto que permita dar seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría que sin duda permiten una mejor gestión de las políticas públicas.

Como se vio en esta sección, la participación ciudadana junto a las EFS se puede implementar a través de distintos mecanismos. Estos mecanismos pueden considerar mayor o menor incidencia de la opinión ciudadana en las funciones de los órganos de control, pero en todos los casos la transparencia es una condición clave para una interacción eficaz entre las instituciones y la ciudadanía.

Pese a la gran variedad de mecanismos de interacción implementados por las EFS alrededor del mundo, variando en incidencia y complejidad, todos ellos constituyen herramientas prácticas en la identificación de oportunidades de mejora en la eficacia, la eficiencia y la legitimidad del quehacer de la administración pública, además de constituir un insumo clave para una mayor comprensión del entorno cultural, económico y social de cada país.



7.4. Uso de TICs para el fortalecimiento del control externo y social

7.4. Uso de TICs para el fortalecimiento del control externo y social

En los últimos años, los órganos de control han incorporado gradualmente el uso de tecnologías de la información (TICs) para la mejora de la labor de fiscalización. En ese marco, su empleo puede ser considerado como una buena práctica para fortalecer la relación del control estatal y social; repercutiendo en la detección temprana de actos de corrupción, en la exposición de dichas irregularidades vía informes de auditoría y en el reconocimiento de casos de enriquecimiento ilícito. Si bien en la región todavía existen disparidades en torno a las capacidades tecnológicas de las EFS, existe el compromiso de dichas entidades para potenciar innovaciones tecnológicas -manifiesto en la suscripción de la Declaración de Buenos Aires en el 2018. Con esa mirada, se identifican las siguientes prácticas en torno al uso de TICs promovidas por los órganos de control, ordenadas según el nivel de estandarización:

Prácticas en los miembros del GTCT	EFS
Mejora de sistemas consulta de informes de auditoría y otros servicios	México
	Argentina
	Ecuador
	Brasil
	Paraguay
Uso de análisis de datos y big data para detectar irregularidades en la contratación pública	Brasil
	Colombia
Empleo de inteligencia artificial para detectar potenciales incrementos en el patrimonio de servidores públicos y para potenciar la comunicación con la ciudadanía	Perú
	Brasil

7.4.1.1 Mejora de sistemas consulta de informes de auditoría

Algunas instituciones de control cuentan ya con buscadores y/o sistemas de consulta de informes de auditoría u otros servicios en sus páginas web, aunque el grado de sofisticación de tales sistemas es diferente. En el caso de la EFS de México, el Sistema Público de Consultas de Auditoría²⁵ recopila información desde el año 2000. La misma se presenta de forma desagregada y con varios filtros de búsqueda y visualización. Por ejemplo, se pueden consultar las observaciones realizadas según el tipo de acciones (recomendaciones, responsabilidad, aclaraciones) o por el ente auditado. Asimismo, se pueden visualizar resultados de auditoría según la entidad federativa. El manejo de la herramienta es facilitado por una Guía de Operación o video tutorial actualizado hasta 2019. Esto ha permitido que la ciudadanía pueda acceder a más de 18500 auditorías realizadas y reconocer 153 mil acciones promovidas. Entre las normativas que posibilitan el desarrollo de esta práctica se encuentran la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación de México considera que disponer los informes de esta manera, ha sido de valor agregado para los medios de comunicación, quienes pueden acceder y reportar los resultados de auditoría de forma sencilla y didáctica.

De forma similar, la EFS de Argentina, desde el 2010, fortaleció la publicidad de los informes de auditoría en su portal web, logrando de entre 300.000 a 500.000 visitas en los últimos cuatro años. Cabe indicar que en la sección Informes AGN²⁶, no sólo consta un buscador de los resultados del control gubernamental, sino que también se describen los pasos para llegar al informe y se incluye glosario de

²⁵ Mayor información en: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

²⁶ Mayor información en: <https://www.agn.gob.ar/#informes>

términos. De esa manera, los ciudadanos pueden comprender mejor los resultados del proceso de auditoría. Por otro lado, los hallazgos de los informes relevantes se presentan en videos cortos, lo que facilitando aún más la comprensión de los contenidos. La EFS de Ecuador también cuenta con un sistema de consultas en su página web. En el mismo se puede revisar el catastro institucional (entidades por auditar), las órdenes de trabajo²⁷ para ejecutar acciones de control, los informes de auditoría aprobados²⁸ y la información parcial de las declaraciones patrimoniales juradas²⁹. Estas consultas son posibles por la digitalización de la información en dichos campos, facilitada por la aplicación de normativa nacional como la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública, Ley para la Optimización de los Trámites Administrativos en el Ecuador, Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, entre otras. Asimismo, la EFS de Ecuador ha considerado indispensable un análisis de riesgos y seguridad de la información paralelo a la publicidad en todo al proceso para la elaboración de informes de auditoría, así como información parcial de declaraciones juradas.

En el caso de la EFS Brasil, las auditorías concluidas son juzgadas por los ministros y las sentencias quedan disponibles en el portal de dicho órgano de control. Junto con la sentencia también es publicado el informe que da soporte a la decisión tomada en la sentencia. En el portal web también se puede hacer consultas de diversas formas, tanto por los números del proceso o de la sentencia, como por la entidad auditada, personas responsables, ministros relatores, fechas o por cualquier palabra clave. Cualquier persona puede registrarse para acompañar la tramitación de alguna auditoría de interés para recibir por correo electrónico notificaciones sobre la marcha del juzgamiento de ella. Adicionalmente, la EFS de Brasil ha elaborado un Glosario de Términos de Control Externo disponible en la sección “Control y Fiscalización”.

²⁷ Mayor información en: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/OrdenTrabajo>

²⁸ Mayor información en: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

²⁹ Mayor información en: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/DeclaracionesJuradas>

Por su parte, la Contraloría General de la República de Paraguay, en la sección de “Actividades de Control³⁰” de su portal web, publica todos los informes de las auditorías que realiza en el año, esa información está disponible para la ciudadanía en formato PDF.

Finalmente, aunque la Contraloría General de la República de Panamá no cuenta con buscadores y/o sistemas de consulta de informes de auditoría en su página web para disposición de la ciudadanía; en la actualidad cuenta con dos aplicaciones para la Gestión y seguimiento de las auditorías como es el de Gestión Sistemática de la Auditoría Gubernamental (GESAG) y el Audinet, aplicación que contiene todo tipo de información y documentos requeridos para consultas y desarrollo de las auditorías.

7.4.2. Uso de análisis de datos y big data para detectar irregularidades en la contratación pública

La fiscalización de los contratos públicos constituye otro de los ámbitos en los que las EFS han adoptado el uso de TICs. De hecho, en la región existen ya varios países que han creado portales web para la gestión del proceso de contratación pública.

Esto facilita la centralización de bases de datos relacionados a los contratos financiados por el Estado. Aprovechando dicho contexto, los órganos de control de Brasil y de Colombia han creado sistemas de información para reconocer irregularidades en distintas fases de la adjudicación de contratos. En el caso de Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) ha desarrollado un aplicativo denominado “Análisis de licitaciones y Avisos licitatorios - Alice” que permite alertar vía correo electrónico a las unidades técnicas del TCU cuando un proceso de licitación presenta alguna inconsistencia. Un ejemplo de la utilidad de este

³⁰ Mayor información en: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria>

sistema ha sido el aviso a la Secretaría del Tribunal de Cuentas de la Unión en el Estado de Minas Gerais (SEC-MG) respecto del proceso de licitación del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología del Triángulo Mineiro (IFTM) (Pregón Electrónico 10/2019 - SRP). Aquí se encontró que los valores propuestos por el oferente estaban por arriba de los valores del mercado. Con esta revisión, se realizó una reducción presupuestaria de R\$ 6.385.090,80 del costo total del proceso (segundo cuestionario, 11 de marzo de 2020). Al ser una experiencia pionera en la región se detalla más sobre este programa como “caso de éxito”.

En esa misma línea, con la implementación de un equipo especializado en Big Data para la identificación de riesgos de corrupción, la Contraloría General de la República de Colombia puede identificar los contratistas que deberían ser considerados al momento de definir las muestras de auditoría. Cabe indicar que el desarrollo normativo ha sido un factor importante para dar el salto tecnológico, particularmente para la obtención y procesamiento de datos. Un avance significativo fue la Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción” que dispone entre otras cosas medidas administrativas y disciplinarias para la lucha contra la corrupción pública o privada. Bajo esa norma, se crearon varias unidades al interior de la EFS de Colombia, entre las que destaca la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático (Presidencia de la República, 2016). Adicional a ello y tomando en cuenta que la información contractual del Estado se encuentra dispersa, la suscripción de convenios interinstitucionales ha sido necesaria.

En cuanto a los aspectos técnicos, se ha utilizado las licencias de software que previamente adquiridas por la institución como SPSS MODELER para la minería de datos, I2 para análisis de grafos, POWER BI para la visualización de datos, Python para la extracción vía APIS y MS SQL para las bases de datos. De ese modo, la estrategia de big data para la fiscalización en el

campo de contratación pública ha permitido reconocer: “227 casos de contratistas con procesos responsabilidad fiscal con contratos por 339 mil millones COP [y] 358 contratistas con inhabilidades contratando por 13 mil millones COP” Para homologar iniciativas de este tipo, la Contraloría General de la República de Colombia sugiere que se realicen proyectos piloto con alcances limitados, incorporar personal especializado, involucramiento de usuarios finales desde el inicio (enfoque bottom-up) y realizar capacitaciones de gestión del cambio.

7.4.3 Empleo de inteligencia artificial para detectar potenciales incrementos en el patrimonio de servidores públicos y potenciar la comunicación con la ciudadanía

Finalmente, el control del incremento patrimonial también puede ser beneficiado con la incorporación de tecnologías de la información. Aquí es importante detallar, que algunas EFS en la región receptan las declaraciones juramentadas de bienes, mecanismo que ha sido reconocido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la lucha contra el enriquecimiento ilícito. Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Perú en aras de avanzar con la fiscalización de las declaraciones juradas desarrolló un Sistema de Interoperabilidad e Inteligencia Artificial para mejorar la capacidad de detección de dichas declaraciones. Con esa misión, se creó el software “MASK’AX” que posibilita el cruce de información entre más de 8 diferentes Bases de Datos. Para ello se involucraron dos consultores externos con experiencia en inteligencia artificial.

Una tarea inicial fue la depuración de datos de las bases internas y externas para realizar una reportería adecuada. A la fecha se cuentan con las primeras alertas y el cruce de información, mientras que para el 2022 se espera potenciar las bases de

datos y contar con tres reportes anuales alertando incrementos patrimoniales.

Otra manera de utilizar la inteligencia artificial por parte de las EFS ha sido para potenciar la comunicación con la ciudadanía. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Unión – Brasil (TCU) creó un robot con inteligencia artificial que interactúa con los ciudadanos por medio de mensajes de texto, prestando informaciones sobre la actuación del Tribunal. La solución, fue completamente desarrollada de forma in-house y constituye una iniciativa pionera en el ámbito de la administración pública federal brasileña.

El chatbot, nombrado de Zello en homenaje al Serzedello Corrêa, uno de los principales responsables por la implementación del TCU, se relaciona con el ciudadano por medio del Twitter y del Whatsapp. Inicialmente, el objetivo fue utilizar la tecnología para facilitar la consulta a la lista de gestores con cuentas juzgadas irregulares en las elecciones del 2018, de modo práctico y simple, y ofrecer a los electores un modo más de obtener informaciones necesarias para su ejercicio pleno de la ciudadanía. Más adelante, fueron incluidas nuevas funciones para solicitar la emisión de certificaciones, acompañar la marcha de procesos, así como, investigar las acciones de enfrentamiento de la Covid-19 y obtener informaciones sobre la actuación del TCU.

Para crear el chatbot, fueron aplicadas tecnologías en uso por Google, que incorporan modelos de machine learning para identificación de la interacción del usuario y extracción de entidades del texto. La herramienta gerencia el flujo de la conversación, en natural language understanding (NLU). La inteligencia artificial se encuentra embutida y fue utilizada para hacer el entrenamiento de los diálogos. Pronto nuevos repertorios temáticos serán incluidos en la base de conocimiento del chatbot.”

De las iniciativas analizadas se encuentran puntos comunes que deben ser considerados al momento de realizar innovaciones tecnológicas en los órganos de control: a) aspectos normativos, b) talento humano especializado, c) análisis de recursos tecnológicos y d) implementación estrategias de adaptación de usuarios. En cuanto a la normativa que ha facilitado la ejecución de las buenas prácticas identificadas destacan regulaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, competencias de las EFS en torno al control externo, leyes nacionales y estrategias anticorrupción, políticas de datos abiertos y big data. Por otro lado, la conformación de equipos especializados o uso de consultores externos ha sido indispensable para llevar adelante proyectos más complejos (e.g. contratación pública y declaraciones juradas). Otro punto por considerar es la disponibilidad de recursos tecnológicos; en algunos casos ha sido factible la creación in house de herramientas digitales, mientras que en otros se utilizan licencias ya disponibles en los órganos de control. Se recomienda también el uso de alternativas libres (e.g. Python o R). A manera complementaria es necesario integrar estrategias que permitan a los usuarios de los sistemas adaptarse a los mismos. Para ello, guías de usuario y talleres de gestión de cambio, se vuelven actividades que permiten un uso efectivo de la tecnología.

8. Casos de éxito

8.1. Cooperación interinstitucional

8.1.1. Caso 1. EFS de Brasil: Contribución del TCU a investigaciones por medio del intercambio de información

- **Contexto**

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es un órgano administrativo responsable por realizar el control externo de la administración pública federal. Por motivo de sus competencias, el TCU tiene acceso a muchas bases de datos de la administración pública. Las informaciones contenidas en estas bases son importantes para que los auditores puedan rápidamente evaluar un objeto de control, que puede ser un programa, un proyecto, una licitación, un contrato o cualquier otra medida pública. Estas informaciones combinadas con otras fuentes de información como, por ejemplo, las denuncias recibidas por la defensoría al ciudadano del TCU y las noticias transmitidas en los medios de comunicación, permiten que los auditores realicen análisis de riesgos relacionados a la ocurrencia de posibles casos de fraude y corrupción en objetos de control.

Sin embargo, este análisis, que es como una investigación interna, a pesar de conseguir recopilar bastante evidencia de conducta criminal, se ve afectado por la ausencia de algunas informaciones de carácter confidencial como, por ejemplo, aquellas protegidas por la confidencialidad bancaria y fiscal, que podrían efectivamente confirmar, por medio de evidencias, las sospechas levantadas en los procesos de control externo.

El TCU, por ser un órgano administrativo, no tiene acceso directo a estas informaciones debido a la confidencialidad legal, necesitando para ello, asociarse con otros organismos de la administración pública que poseen ese privilegio.

Por lo tanto, una vez que se ha identificado un objeto de control que merece mayor investigación, el TCU, por medio de la Secretaria de Estrategias de Control para el Combate al Fraude y Corrupción (Seccor), contacta otros organismos de investigación y control (socios externos), para avanzar en estas investigaciones. De modo general, esta sociedad puede ser formada con diversos organismos, por ejemplo: la Policía Federal y el Ministerio Público Federal.

En ese sentido, los hallazgos de las investigaciones realizadas por el TCU son mostrados a uno o más organismos para que de forma conjunta sea evaluada la viabilidad de establecer una sociedad. En el caso de haber interés recíproco y la asociación sea firmada, el organismo asociado podrá solicitar a la justicia la ruptura de la confidencialidad de la información de interés y solicitará también que esta información sea compartida con el TCU.

A partir de la autorización judicial, el organismo socio podrá compartir con el Tribunal las informaciones cuya confidencialidad se ha interrumpida. Así, el TCU, podrá utilizarlas oficialmente en su trabajo de control externo y con ello, reforzar las evidencias del mal uso de los fondos públicos.

Cabe resaltar que la asociación presupone el intercambio de información útil para la instrucción de los procesos respectivos, dentro del ámbito de competencia de cada organismo asociado.

En el ámbito administrativo, la legislación (Ley 8.443/92) prevé las sanciones que pueden ser aplicadas por el TCU: imputación

de deuda y aplicación de multa, declaración de no idoneidad de la empresa licitadora, inhabilitación para el libre ejercicio de cargo público o función de confianza y confiscación de activos de los responsables juzgados por la deuda. Se destaca que, con base en pruebas sólidas, la dosis de la penalidad puede ser aumentada.

- **Implementación**

Para iniciar esta actividad dentro del TCU, fue indispensable el apoyo de los altos funcionarios de la administración. Sin ese apoyo sería imposible tanto del punto de vista formal como del punto de vista moral, cualquier avance en este sentido. Primero, porque fueron necesarios acuerdos formales entre los órganos y el TCU para que ocurrieran las asociaciones, el intercambio de información, y naturalmente estos acuerdos son firmados por altos funcionarios de la administración.

Seguidamente, con el apoyo de la alta administración, la importancia del combate a la corrupción fue elevado en la planificación estratégica del TCU, algo que se refleja internamente de diversas formas, como en la planificación de las auditorías, en la cantidad de auditores involucrados, en los entrenamientos promovidos, en el plan de comunicación para dar visibilidad a los beneficios de las asociaciones tanto al público interno como al externo, y también hubo cambios en la estructura organizacional, con la creación de la Seccor, justamente dentro del espíritu de combate a la corrupción.

La Seccor hace la intermediación entre los asociados externos y las secretarías temáticas, quienes efectivamente realizan las auditorías, evitando que las propias secretarías tengan que hacer este contacto, logrando enfocarse en sus actividades de auditoría.

Esta Secretaría coordina internamente las alianzas, la disciplina, así como el intercambio interno de las informaciones y la forma de custodia de estas, porque como son informaciones recibidas con sello de secreto judicial, estas necesitan tener un nivel de seguridad mayor contra posibles fugas y para ello es necesario contar con la infraestructura adecuada para albergar dicha información, así como los procedimientos de designación y control de acceso.

- **Desafíos**

Una dificultad enfrentada fue, y aún es, el tema cultural de los auditores del TCU. Muchos entienden que el auditor del TCU no debe involucrarse en asuntos policiales y que se relacionen con delitos. Generalmente, las auditorías son realizadas con la intención de buena fe del gestor, entonces cuando un auditor encuentra algún problema, atribuye esto a una irregularidad o error del gestor. Sin embargo, el gestor puede estar actuando de mala fe y haciendo uso del poder público para desviar recursos. Esta labor de cambio de cultura es un proceso lento y requiere una sensibilización permanente del cuerpo de auditores hacia una visión más escéptica, teniendo en cuenta la realidad brasileña en relación a la corrupción.

Otra dificultad enfrentada se encuentra en la propia ausencia de un historial de participación del TCU en trabajos en conjunto con socios. Así, la Policía Federal y el Ministerio Público no veían en el TCU, a principio, un organismo para realizar acuerdos. Por lo tanto, fueron necesarias muchas reuniones para mostrar las ventajas y la viabilidad de asociarse, hasta ganar la confianza mutua entre los involucrados para que las asociaciones pudiesen concretizarse.

- **Resultados**

Operación Infinita Highway: En marzo de 2019, una operación de la Policía Federal, con el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión, investigó fraudes en contratos que tenían como objetivo el mantenimiento de carreteras (Vías Nacionales) y de puestos de control de circulación de Carreteras. Estos contratos de concesiones de vías nacionales pueden haber sido utilizados para cometer crímenes y para recaudar de forma indebida en puestos de control de circulación de Carreteras, un montón estimado de por lo menos 330 millones de Reales brasileños.

Operación Fantoche: En febrero de 2019, la operación de la Policía Federal fue activada a partir del análisis de un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas de la Unión. Las informaciones fueron compartidas con la autoridad policial en septiembre de 2017, sobre un proceso que monitoreo posibles irregularidades en contratos de patrocinios culturales con organizaciones no gubernamentales.

El pedido para compartir el proceso partió del área técnica del Tribunal, que percibió indicios de fraude en los contratos. En contrapartida, las pruebas obtenidas por la investigación de la Policía Federal serán compartidas al TCU para la continuación del proceso.

8.1.2. Caso 2. EFS de Brasil: Red de Control de Gestión Pública

- **Contexto**

La Red de Control de Gestión Pública es un centro de toma de decisiones interorganizacional, de acción nacional, que busca

mejorar la efectividad de la función del control del Estado sobre la gestión pública. Se trata de una iniciativa promovida por el Tribunal de Cuentas de la Unión, que se puso en marcha en 2009, con la firma de un protocolo de intención por parte de las altas autoridades de diversos organismos públicos brasileños, la mayoría de los cuales son responsables por trabajos relevantes en las áreas de fiscalización y control.

“Los organismos e instituciones públicas identificados, en cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la administración pública y la supremacía del interés público, con el objetivo de comprobar una mayor eficiencia, eficacia y efectividad a la gestión pública, maximizar los resultados institucionales y contribuir a la mejora de la administración pública a través de acciones de fiscalización y control, decidieron celebrar el presente PROTOCOLO DE INTENCIONES, en lo sucesivo denominado PROTOCOLO, aplicándose, según proceda, la Ley 8.666 de 21 de junio de 1993, (...)”.

Vale la pena recordar que, en el momento de la firma del mencionado Protocolo, ya existían en algunas de las 27 Unidades de la Federación, iniciativas aisladas que desarrollaban trabajos destinados a combatir la corrupción. Se trata del llamado, en la mayoría de los casos, Foro de Combate a la Corrupción, denominados FOCCOs. Estas iniciativas ya se basaban en un objetivo similar al establecido en el documento de creación de la Red de Control de la Gestión Pública.

“CLAUSULA PRIMERA – DEL OBJETO

Este PROTOCOLO tiene por objeto articular esfuerzos, formar asociaciones estratégicas y definir directrices comunes, mediante el establecimiento de compromisos y acciones conjuntas, con el objetivo de viabilizar el apoyo a las acciones de fiscalización en el contexto de cada

participante y la cooperación conjunta para la estructuración y funcionamiento de una red de relaciones entre organismos y entidades públicas centrados en la fiscalización y control de la gestión pública.”

Poco después de su lanzamiento en 2009, la Red realizó talleres de trabajo en Brasilia, con el fin de promover el intercambio de información entre los foros existentes (FOCCOs), así como para compartir experiencias, con el objetivo de crear nuevos núcleos en las unidades de la federación en donde estas iniciativas aún no existen.

Este alineamiento de discursos y objetivos en todo el país puede entenderse como una de las principales contribuciones de la Red para ampliar el diálogo y diversificar las medidas encaminadas a combatir la corrupción. Esto se debe a que, además de aumentar la cantidad, ha mejorado la calidad de las acciones y esfuerzos de las organizaciones públicas brasileñas para reducir este mal.

- **Implementación**

Teniendo en cuenta las particularidades de los 26 estados brasileños y el Distrito Federal, se tomó la decisión de no crear una unidad con jerarquía superior a las otras en la Red, es decir, la red no contiene una unidad de comando o central. El trabajo sigue la lógica de la cooperación, y el uso y adaptación de experiencias exitosas.

El único órgano formal de la Red es la Secretaría Ejecutiva, constituida en 2019, que está encargada de organizar eventos y de mantener el sitio web de la Red actualizado. La decisión que creó esta secretaría prevé el intercambio de responsabilidades cada 12 meses. Esta itinerancia garantiza un sesgo democrático y la posibilidad de aprendizaje continuo. Actualmente, la Secretaría Ejecutiva está ocupada por el Estado de Rio de Janeiro,

quien pasará la responsabilidad a otro Estado, cuando ocurra la próxima reunión general, prevista para octubre de 2020.

Existen también, los grupos de trabajo, creados y extinguidos según sea necesario, que se ocupan de cuestiones específicas, tales como obras, control social, transparencia, entre otros. También en 2020, a través de la página web, los miembros de la Red podrán contar con un foro de debate, así como un espacio para la difusión de buenas prácticas y la divulgación de cursos y entrenamientos. La intención es que la página de la Red se convierta en un canal importante para el intercambio de experiencias, capaz de promover y potencializar la sinergia entre los distintos organismos participantes.

Debido al tipo de trabajo que realiza la Red está mejorando constantemente. Hoy en día, la principal demanda incluye el desarrollo de acciones direccionadas a la fiscalización de la gestión pública, al diagnóstico y a la lucha contra la corrupción, al fomento y fortalecimiento del control social, al intercambio de informaciones y documentos, al intercambio de experiencias y a la capacitación de los funcionarios.

- **Desafíos**

El intercambio de informaciones y documentos, junto con la formación efectiva de asociaciones, produjeron excelentes resultados para los órganos integrantes de la Red, y, en consecuencia, para la sociedad. Este intercambio de informaciones, sumado a una actuación más articulada (en las tres esferas del gobierno), promovió el fortalecimiento de los instrumentos de gobernabilidad, integridad y control en el sector público. Además, redujeron la ocurrencia de acciones duplicadas y/o con baja efectividad, generalmente motivadas por la ausencia de informaciones relevantes.

Es innegable que estas mejoras han aumentado la eficiencia y ha disminuido los gastos en organismos públicos. Sin embargo, a pesar de estos hallazgos, uno de los mayores obstáculos a los que se enfrenta la Red desde su creación es el desarrollo de lazos de confianza entre las organizaciones participantes, seguido de la ausencia de un reglamento para disciplinar las cuestiones relacionadas con la confidencialidad de la información. Se trata de una barrera que dificulta la intensificación del intercambio de datos y documentos, por ejemplo. Aunque, se espera que los resultados positivos, como los mencionados anteriormente, se entiendan como ejemplos claros de que la acción conjunta es el camino rápido y eficaz para que las instituciones aborden problemas graves como el fraude y la corrupción.

- **Resultados**

A lo largo de estos once años de existencia, la Red ha registrado relevantes casos de éxito, que incluyen la identificación y el desmantelamiento de esquemas de malversación de fondos públicos, fraude en las licitaciones y lavado de dinero. Estos son algunos ejemplos:

Maranhão – El trabajo con los socios en el Estado impidió el uso irregular de R\$ 90 mil millones en solicitudes al Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y la Valorización del Magisterio (Fundef). La restricción impuesta por el TCU, con respecto a la aplicación de estos recursos, fue corroborada por el Tribunal Supremo Federal (STF) y el Tribunal Superior de Justicia (STJ).

Rio de Janeiro – La asociación con la Policía Federal y el Ministerio Público Federal, para actuar contra el fraude y la corrupción en el Instituto Nacional de Traumatología y Ortopedia (INTO) y en el sistema S, respectivamente las operaciones denominadas “Fatura Exposta” y “Calicute”, permitieron acciones de control

administrativo y la represión penal en el fraude que sumaron aproximadamente R\$ 540 millones.

Paraíba – Los miembros de la Red promueven periódicamente un evento tecnológico llamado Hackfest. Es una movilización colectiva, en la que participan recién graduados y estudiantes de diversas áreas del conocimiento. El objetivo de los esfuerzos conjuntos es desarrollar soluciones tecnológicas avanzadas destinadas a combatir la corrupción, así como para la promoción del control y la concienciación social de la importancia de vigilar los gastos públicos.

Por último, la Red está comprometida en desarrollar una gran labor en todo el país en 2020. Se trata de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Corrupción, un proyecto pionero cuyo principal objetivo es movilizar a las instituciones de control y a los gestores del poder ejecutivo, legislativo y judicial, con el fin de identificar las principales debilidades de cada organización pública y, a partir de esta producción de conocimiento, buscar las mejores soluciones a los problemas encontrados, para que, al final de este esfuerzo, las entidades públicas brasileñas tengan niveles de fraude y corrupción compatibles con los de países donde tales ocurrencias se encuentran en niveles considerados menores.

8.1.3. Caso 3. EFS de Brasil: Programa Nacional de Prevención de la corrupción

- **Contexto**

Brasil ha sufrido muchos casos de corrupción en los últimos años, en todos los poderes y en todas las instancias gubernamentales. La cifra estimada, según datos internos, en torno al monto de perjuicios llegaría a más de 2% del PIB Nacional. Si bien existen acciones encaminadas por el Ministerio Público de Brasil

para mitigar este tipo de actos contra la integridad pública, la corrupción sigue calando hondo en las instituciones estatales. En tal razón se identificó que existe un vacío institucional en el sistema anticorrupción para dotar sinérgicamente a las organizaciones públicas de estructuras de integridad de alto nivel, necesarias para contener la corrupción desde el inicio de su ciclo, teniendo en cuenta que la recuperación después de ocurrida la desviación y el daño han resultado difíciles y costosos.

- **Implementación**

En 2019, la “Red de Control de Mato Grosso do Sul” en Brasil, asociación informal de organizaciones de control local y garantes de la probidad pública en todos los niveles de gobierno, realizó una evaluación de las organizaciones públicas estatales en la jurisdicción municipal y estatal y federal.

La evaluación se efectuó mediante la aplicación de un cuestionario elaborado con base en el Referencial del TCU construido a partir de buenas prácticas internacionales para combatir el fraude y la corrupción, permitiendo mapear los niveles de susceptibilidad al fraude y corrupción de todas las organizaciones participantes, que ya están actuando para implementar sus respectivos planes de acción que apuntan a reducir los niveles de corrupción en el Estado.

Ante el éxito de la iniciativa regional, se decidió movilizar las demás Redes de Control existentes en los Estados de la Federación para realizar un diagnóstico de susceptibilidad al fraude y corrupción por parte de las instituciones públicas del país, a ser realizado por un Programa Nacional de Prevención de la Corrupción patrocinado por diversas entidades, entre ellas la ENCCLA (Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales).

Con la aprobación de la ENCCLA y el acuerdo de las Redes en todo el Brasil, el trabajo inició en el año de 2020 con acciones de movilización de los colaboradores de las redes y el desarrollo de un sistema informatizado de autoservicio que permitirá una mejor administración tanto de los gestores como de las Redes de Control, en función del volumen de información que se insertará y producirá.

Este sistema contendrá el registro de más de quince mil organismos públicos de todo el país, hecho inédito que brindará el conocimiento de datos reales sobre corrupción en Brasil, ya que hoy los datos se miden solo en estimaciones o percepciones.

Cabe indicar que ya se iniciaron las campañas de sensibilización y socialización. Sin embargo, debido a la suspensión de actividades por la pandemia Covid-19 que datan de marzo de 2020 hasta la presente fecha, no se pudo cumplir con el cronograma propuesto, aunque se continuó con los esfuerzos para mejorar el sistema computarizado con la inclusión de otras funciones.

- **Desafíos**

Son bien conocidas las dificultades de articulación entre instituciones públicas, especialmente cuando se refiere a trabajos que requieren esfuerzos como combatir la corrupción.

Este es un gran desafío para el trabajo de coordinación con las Redes de control; ya que las organizaciones participantes tienen sus propias características y autonomía. No obstante, este esfuerzo sinérgico a nivel nacional, supone romper barreras jurisdiccionales para movilizar, organizar y acompañar a un volumen significativo de entidades en la ejecución de sus diagnósticos, aprobar la evidencia con la ayuda de socios estratégicos y monitorear la evolución de los niveles de fortalecimiento de los controles existentes en la lucha contra la corrupción, a través de planes de acción que guiarán a los gerentes a enfocarse en implementar las prácticas que están ausentes en sus organizaciones.

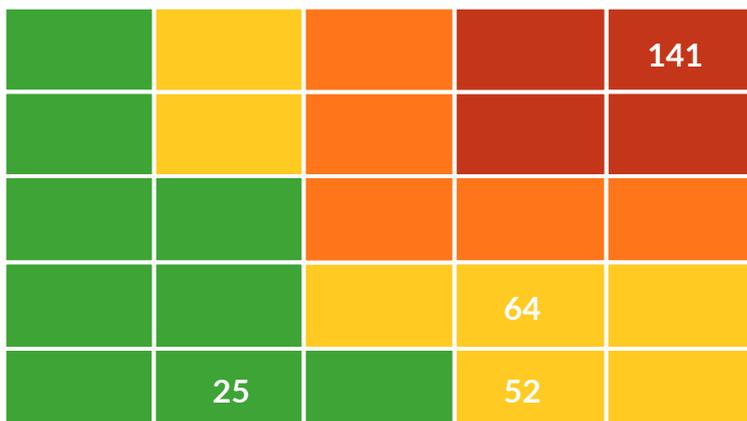
Se espera que en un plazo de 6 años las instituciones públicas brasileñas tengan mecanismos de prevención y combate a la corrupción compatibles con los de las instituciones públicas de los países más avanzados en el tema y que la corrupción finalmente este controlada en este período.

- Resultados**

El trabajo de la iniciativa regional sirvió para este Programa y trajo importantes productos y análisis, que sirvieron para que las organizaciones pudieran verificar sus oportunidades de mejora, las cuales ya se encuentran en desarrollo con la ayuda de los respectivos planes de acción elaborados por ellos y acompañados de la Red de Control de ese Estado de la Federación.

Las organizaciones públicas fueron clasificadas según los criterios de susceptibilidad al fraude y la corrupción, con base en una matriz que relaciona su nivel de adherencia a las buenas prácticas en el combate al fraude y la corrupción (eje x), frente a su poder adquisitivo o regulación (eje y): el que sea mayor, como se muestra en la siguiente figura:

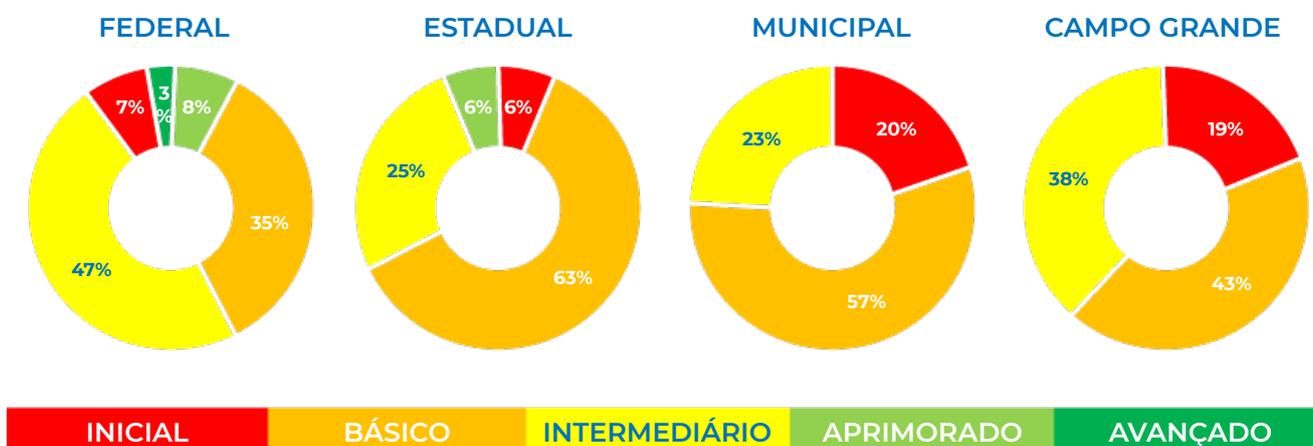
Figura 1 - Clasificación de organismos públicos según criterios de susceptibilidad al fraude y corrupción



Fuente: EFS de Brasil, 2020.

Otros resultados se pueden resumir a continuación, en los gráficos que muestran los porcentajes de organizaciones con sus respectivos niveles de susceptibilidades al fraude y corrupción, segregadas por entidades federativas, estatales y municipales, con énfasis en la Capital del Estado:

Figura 2 - Retrato estatal y nacional de la susceptibilidad al fraude y la corrupción



También, se ha descubierto que las organizaciones de control tenían más de 3000 casos de ilícitos contra la Administración Pública en investigación, solo en el Estado de Mato Grosso do Sul, entre los años de 2017 hasta 2019; y, que la gran mayoría de los gerentes de las organizaciones no tenían formación suficiente para el tratamiento con estos casos, considerando que el plazo de investigación que llega a más de 900 días.

Por otro lado, este período de suspensión de actividades establecido en el cronograma del Programa, se mejoró el sistema de autoservicio computarizado previsto en el Programa a nivel nacional, habiéndose desarrollado los módulos de gestión y servicio. Ya se han realizado las pruebas del sistema, que ofrecerán a los gerentes informes individuales de diagnósticos

de las situaciones de sus organizaciones, planes de acción que contengan todos los productos a implementar en las organizaciones para adquirir los controles preventivos necesarios contra actos de corrupción; y, los distintos informes de gestión que permitirán una visión sistémica tanto de la evolución de las organizaciones como de los puntos que merecen mayor atención ante los riesgos que ofrece.

El registro de organismos públicos de todo Brasil (más de quince mil) ya está insertado en el Sistema, teniendo todos los datos necesarios para iniciar las evaluaciones.

De esa forma, los jefes de las organizaciones públicas del Brasil van a tener un sistema informatizado de autoservicio de asesoramiento para implementación de buenas prácticas de prevención y combate a corrupción en sus instituciones para hacer el diagnóstico y obtener modelos y otros documentos de ayuda para el desarrollo de sus programas de integridad.

8.1.4. Caso 4. EFS de Chile: Elaboración participativa de códigos de ética y sistemas de integridad

- **Contexto**

En 2015, en el marco de la Agenda de Probidad y Transparencia en los negocios y la política³¹, cuyo propósito consistía en fortalecer el combate a la corrupción y consolidar una cultura de la integridad en el sector público y privado, la Contraloría General de la República presentó orientaciones y lineamientos generales que permitieron impulsar un proceso participativo de construcción de códigos de ética para fortalecer el comportamiento probo de funcionarias y funcionarios públicos. Posteriormente, la Contraloría General de la República, en el marco de la Alianza Anticorrupción³² y en conjunto con las entidades públicas, privadas, ciudadanas y académicas que la

³¹ Más información en <http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/>

³² En ese entonces, la iniciativa era conocida como “Agenda Anticorrupción-UNCAC 2015. Información actual sobre la Alianza Anticorrupción puede ser revisada en <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/>

componen, generó el documento “Orientaciones y lineamientos generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público”.

A partir de este documento y durante el 2016, 256 entidades públicas del gobierno central construyeron sus primeros códigos de ética apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Dirección Nacional del Servicio Civil. Este proceso sirvió como una experiencia relevante que permitió pilotear aquellas actividades participativas del proceso; pero, al mismo tiempo evidenció, la necesidad de ampliar el alcance de la iniciativa a un mayor número de instituciones públicas, especialmente aquellas con una vinculación directa con la ciudadanía.

- **Implementación**

Durante diciembre de 2017, los miembros de la Alianza Anticorrupción realizaron una jornada de planificación donde identificaron al sector municipal como una de las áreas prioritarias de trabajo de fortalecimiento de la integridad institucional. Al mismo tiempo, se reconoció el trabajo realizado en la elaboración de los primeros códigos de ética del sector público con una metodología participativa. Ambos elementos dieron origen al compromiso de realizar códigos de ética municipal a partir de una metodología participativa liderada por la Contraloría General de la República (CGR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)³³.

³³ Más información sobre estas instituciones en <https://www.cl.undp.org/> y <https://www.serviciocivil.cl/>

La mencionada iniciativa tuvo como objetivo orientar y acompañar a instituciones del sector municipal en la creación de mecanismos de prevención de la corrupción a través de metodologías participativas. Al mismo tiempo, se definieron los siguientes objetivos específicos: (a) Diagnosticar el clima ético al interior de la organización e identificar los mecanismos de control de la integridad organizacional, (b) Levantar participativamente información que sea un insumo para la redacción del código de ética y (c) Implementar un código de ética que permita estructurar un sistema de integridad institucional.

En la práctica, esta experiencia se implementó a través de tres grandes etapas:

1. Planificación:

Luego de un análisis a la información municipal disponible, se seleccionó a 18 municipios que representaran a las 15 regiones administrativas del país, seleccionando a cuatro municipios de la región metropolitana.

Los 18 municipios fueron seleccionados debido a un comportamiento destacado en el Programa de Apoyo al Cumplimiento de la CGR ³⁴ lo que hacía suponer una disposición a colaborar voluntariamente en la iniciativa. Se obtuvo una respuesta positiva de 16 municipios.

El proceso comenzó con tres acciones, una de nivel comunicacional, otra tecnológica y finalmente una administrativa. A nivel comunicacional, se realizó una ceremonia de lanzamiento del proyecto en que los 16 alcaldes firmaron su compromiso por liderar el proceso ³⁵; esta ceremonia fue socializada en múltiples plataformas informativas como sitios web y medios de

³⁴ Más información del Programa de Apoyo al Cumplimiento de la CGR puede ser encontrado en la Cuenta Pública institucional 2019 en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2683757/Cuenta+2018.pdf/15fa7b55-230e-3cc8-d460-cde89c3273b8>

³⁵ Ver más información en <http://www.alianzaanticorruptcion.cl/AnticorruptcionUNCAC/16-municipios-firmaron-convenios-con-alianza-uncac-para-elaborar-codigos-de-etica/>

comunicación. De manera paralela se desarrolló una plataforma tecnológica para apoyar el desarrollo del proceso, en este sitio se publicó toda la información asociada a la iniciativa para ser consultada por los equipos técnicos y por la ciudadanía en general³⁶. Finalmente, desde un punto de vista administrativo se solicitó que cada autoridad municipal designara a una persona del municipio que ejerciera el rol de coordinador o coordinadora de integridad³⁷. Con estas tres actividades se dio inicio a la implementación de la iniciativa.

2. Ejecución:

Para procurar la correcta ejecución de la iniciativa, se formaron equipos responsables en tres niveles: nivel central formado por un profesional de cada institución responsable de la iniciativa y encargado de emitir los lineamientos metodológicos y operativos del proceso; nivel regional: equipo conformado por un funcionario o funcionaria de cada Contraloría Regional responsable de ser una contraparte cercana al municipio; (c) nivel municipal: equipo liderado por el coordinador o coordinadora municipal de integridad y aquellas personas responsables de implementar el proceso al interior del municipio. Estos niveles de equipos trabajaron coordinadamente en tres fases del proceso de implementación:

- **Difusión:** el equipo del nivel central desarrolló una capacitación destinada a entregar los conocimientos teóricos, técnicos y operativos necesarios para que el municipio desarrolle el proceso. Como resultado, cada entidad implementadora debió conformar un Comité de Integridad a cargo de desarrollar las actividades asociadas al proceso. Esta instancia está conformada por quien se desempeña como Coordinador/a de integridad, un representante del área jurídica, un representante del área de personas, un representante de control y un representante

³⁶ Ver más información en <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>

³⁷ Ver más información en <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/>

de cada una de las asociaciones de funcionarios existentes en la organización. La primera tarea de este Comité fue crear un detallado plan comunicacional del proceso al interior de la organización.

- **Diagnóstico:** el Comité de Integridad de cada municipio desarrolló una serie de actividades destinadas a levantar información cuantitativa y cualitativa sobre el clima ético al interior de la organización y los mecanismos de control de la integridad. Algunos mecanismos son: encuesta que debe ser respondida por al menos el 80% de la institución³⁸, grupos de discusión y entrevistas en profundidad. Los resultados de esta fase se plasman en un Informe de Diagnóstico que debe ser presentado a toda la organización.

- **Redacción:** a partir del Informe de Diagnóstico, el Comité de Integridad elaboró un código de ética con orientaciones concretas y buenas prácticas de comportamiento frente a dilemas éticos de la institución. Con el objetivo de asegurar la calidad de esta herramienta, cada código de ética debe responder a una estructura definida por el equipo de nivel central donde al menos se evidencie una correspondencia entre la información levantada en el diagnóstico y los casos mencionados en el código, una sección donde se indique cómo se sancionarán las faltas al código y un canal de consultas y/o denuncias.

- **Socialización y articulación del sistema:** La alta dirección de cada municipio participante aprobó el código de ética a través de un acto administrativo formal donde se establecen los primeros elementos que permitirán impulsar un sistema de integridad y se planifica una serie de entrenamientos éticos orientados a socializar y reflexionar sobre los lineamientos que el Código de Ética promueve. Para finalizar se realizó una ceremonia de lanzamiento en que cada alcalde/sa presentó el trabajo realizado y el código de ética elaborado³⁹.

³⁸ Ver detalle de la encuesta en https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/encuesta_preguntas_por_dimension.pdf

³⁹ Ver más información en: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/buenas-practicas-catorce-municipios-del-pais-presentaron-sus-codigos-de-etica/>

3. Seguimiento y evaluación:

A partir de diciembre de 2019 y luego que los primeros 14 códigos de ética fueron aprobados, las instituciones a cargo de la iniciativa iniciaron un proceso de evaluación en que se reconocieron las principales dificultades del proceso y aquellos elementos que fueron facilitadores del éxito de la iniciativa. Las principales conclusiones del proceso son presentadas en el punto III de este documento.

Finalmente, y conscientes de la importancia de replicar esta iniciativa piloto en nuevos municipios del país, el 9 de diciembre de 2019, las instituciones a cargo del proceso inicial firmaron un acuerdo de colaboración con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que tiene por objetivo iniciar un nuevo proceso participativo que permita que al finalizar el año 2020, un 20% de los municipios del país estén trabajando para contar con un código de ética municipal⁴⁰. Este acuerdo está en proceso de implementación y se espera trabajar durante el 2020 con 70 nuevos municipios de todo el país.

• Desafíos y Resultados

1. Alta participación del personal municipal es clave para el éxito del proceso: en la versión piloto, 14 municipios finalizaron el proceso según la planificación inicial, la encuesta fue respondida por más de 12 mil funcionarios y actualmente más de 23 mil funcionarios cuentan con un código de ética que los puede orientar frente a los dilemas éticos que a diario enfrentan. Se ha considerado que en aquellos municipios donde se facilitó la

⁴⁰ Ver más información en: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil-contralor%C3%ADa-y-pnud-firman-convenio-para-apoyar-la-construcci%C3%B3n>

participación funcionaria el proceso tuvo un mayor éxito.

2. La importancia del acompañamiento constante al coordinador de integridad: se identificó que aquellos municipios donde el coordinador de integridad era apoyado constantemente por su contraparte de nivel municipal o por conversaciones permanentes con el nivel central, el proceso tuvo un mejor desarrollo.

3. Relevancia de la sostenibilidad del proceso: es central que esta iniciativa cuente con elementos de sostenibilidad a nivel micro y macro. En un micro nivel es necesario que se acompañe constantemente a los comités de integridad en la articulación e implementación del sistema de integridad respondiendo oportunamente las dudas e inquietudes que el equipo demuestre. A nivel macro, es relevante que las instituciones con competencias en la materia repliquen la iniciativa en nuevos municipios, un esfuerzo en este sentido ha sido el acuerdo de colaboración que se implementará a partir del 2020.

8.2. Investigación por presunción de enriquecimiento ilícito

8.2.1. EFS de Honduras: Investigación por Presunción de Enriquecimiento Ilícito

- **Contexto**

La Constitución de Honduras de 1982, y sus reformas posteriores, en sus Artículos 222 y 225 prevén que el órgano de control tenga las siguientes competencias:

Art. 222.- El Tribunal Superior de Cuentas es el ente

rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los poderes del estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las Leyes, será responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones.

El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función a posteriori de los fondos, bienes, y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier órgano especial o ente publicado o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

En el cumplimiento de su función deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y en general del patrimonio del estado. Para cumplir con su función el Tribunal Superior de Cuentas tendrá las atribuciones que determine su Ley Orgánica.

Art. 225.- Se presume enriquecimiento ilícito, cuando el aumento del capital del funcionario o empleado público, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido obtener en virtud de los sueldo y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa lícita.

Igualmente se presumirá enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no autorizare la investigación de sus depósitos bancarios y sus negocios en el extranjero. Para determinar el aumento a que se refiere el párrafo primero de este artículo, se considerarán en conjunto el capital y los ingresos del funcionario o empleado, el de su cónyuge y el de sus hijos. (Declaración Jurada de Ingresos, Activos y Pasivos).

En ese sentido, entre otros espacios de acción de la EFS de Honduras, se encuentra la de investigar y fiscalizar las cuentas y patrimonio de los servidores públicos activos y pasivos de manera especializada por presunción de enriquecimiento ilícito como establece la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento. Es decir, el Tribunal de Cuentas de Honduras investiga si el aumento del patrimonio de un servidor público, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiera podido obtener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente y de los incrementos de su capital, por cualquier otra causa lícita.

Esta investigación busca asegurar el correcto ejercicio de las actuaciones de los servidores públicos y de aquellas personas vinculadas con actividades financieras y económico-patrimoniales relacionadas con el Estado. Para ello se investiga, analiza, comprueba y determina si hay indicios o no de enriquecimiento ilícito; con el objetivo de darle el trámite previsto en la Ley.

- **Implementación**

La EFS de Honduras institucionalizó la Unidad de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (ULCCEI) antes Unidad de Investigación y Verificación según Ley Orgánica del Tribunal

Superior de Cuentas y su Reglamento, con la finalidad de realizar las investigaciones por presunción de enriquecimiento ilícito y determinar si las actuaciones de los funcionarios públicos se encuentran enmarcadas en principios de legalidad y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y de eficiencia que aseguren un adecuado servicio a la colectividad, así como salvaguardar el patrimonio del Estado; investigando y sancionando so pena a los servidores públicos que se valgan de sus cargos, empleos o influencias para enriquecerse ilícitamente o cometer otros actos de corrupción.

La ULCCE utiliza la siguiente metodología para sus investigaciones en el ámbito de la presunción de enriquecimiento ilícito:

- Con la autorización de la investigación de la Declaración Jurada de Ingresos, Activos y Pasivos del denunciado y su cónyuge, dictada por el Pleno de Magistrados, se realiza análisis de la denuncia.
- Posteriormente la Unidad de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito solicita el expediente de Declaraciones Juradas de Ingresos, Activos y Pasivos, a la Secretaria General de esta EFS.
- Con el Visto Bueno de la Gerencia de Auditorías Especiales (GAE), el jefe de la Unidad de Lucha Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, procede a asignar la investigación a un Auditor Forense, en la cual planifica la auditoría forense, e inicia la investigación por presunción.

El Auditor Forense:

- Solicita la información financiera, del sujeto a investigar, a todas las entidades financieras y demás entes

relacionados mediante oficinas de presidencia de esta EFS.

- Posteriormente se coteja y procesa; haciendo un vaciado total de la información recibida. Este vaciado da lugar a un análisis y posterior elaboración de los Estados Financieros, (Flujo de efectivo, Balance General y Estado de Resultado), que le dan a la EFS Honduras un Resultado de la Investigación con o sin presunción de Enriquecimiento Ilícito. Si el mismo tiene presunción es remitido al Ministerio Público para que ellos continúen con el proceso judicial de orden penal. En el seguimiento de toda investigación se acompaña de un supervisor de auditoría forense, quien informa al jefe y subjefe de esta unidad los avances mensuales de la investigación mediante una hoja de avance por rubros, lo que permite determinar los porcentajes de avance en el proceso.

- **Desafíos**

El principal reto relacionado con las investigaciones por presunción de enriquecimiento ilícito es la falta de cooperación por parte de las Instituciones financieras, basados en la normativa legal vigente. Según la ley del sistema financiero de Honduras, solo pueden brindar información de los últimos 5 años y el congreso nacional a través de su cámara legislativa mediante iniciativa de ley pueden cambiar el artículo que en cuanto a la tenencia de la información financiera por parte de las entidades financiera sobre los depósitos y demás), con el continuo seguimiento que realiza el Auditor Forense para obtener la información. De igual manera existe una limitante con las agencias de investigación internacional ya que no existe una normativa doméstica que permita intercambiar información entre las EFS sobre la huella financiera de las transacciones de los investigados en cualquier parte del mundo.

- **Resultados**

Se han obtenido muchos resultados exitosos; sujetos pasivos que guardan prisión e incautación de bienes de origen ilícito. Otros se encuentran en el proceso de defensa ante los Tribunales de Justicia de Honduras, con estas investigaciones de presunción de Enriquecimiento Ilícito que realiza el Tribunal Superior de Cuentas (EFS Honduras), se espera que regrese al erario millones de lempiras (moneda oficial de Honduras) de origen ilícito, sin olvidar que para ello se necesita el apoyo de la Corte Suprema de Justicia y de la excelente acusación del Ministerio Público.

Además se ha mejorado la identificación de la presunción del enriquecimiento ilícito con el fortalecimiento de los procesos a través de la cooperación internacional, a través de la cuenta de desafío del milenio (Programa UMBRAL) quien apoyó con un consultor en enriquecimiento ilícito en los años de 2018 Y 2019, el cual en conjunto con esta Unidad y la Gerencia de Auditorías Especiales (GAE) como contrapartes técnicas lograron la aprobación e implementación del primer manual de enriquecimiento ilícito. Esto permite una forma de cálculo menos subjetiva y con umbrales definidos. Sin el menoscabo de fortalecer los principios éticos por parte de los funcionarios y empleados encargados de la implementación de la buena práctica, asimismo, se espera contar con un programa de alerta que apoye detección del aumento patrimonial de los funcionarios del gobierno.

9. Conclusiones y recomendaciones

La construcción de este manual contribuye a una mayor visibilización de los aportes del control gubernamental y de otros servicios que realizan las EFS para combatir la corrupción en todo su ciclo. Además, denota el compromiso de los integrantes del GTCT en la aplicación de los diversos mecanismos contemplados en estándares internacionales y la misma comunidad de fiscalización superior. En ese sentido, se ha revelado un grado moderado e incipiente de estandarización de buenas prácticas y casos de éxitos. Destaca, por ejemplo, la promoción de la integridad y la participación ciudadana como acciones altamente empleadas por las EFS para garantizar un accionar ético y generar confianza en el público. Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías de la información presenta oportunidades para detectar ágilmente irregularidades en la gestión de los recursos públicos. Por otro lado, se reconoce que, en la mayoría de los casos, la existencia de normativas nacionales o institucionales es necesaria para implementar las iniciativas recopiladas; a la vez, que se requiere establecer unidades para la institucionalización de los programas o proyectos dentro de la organización.

Adicionalmente, se ha evidenciado casos emergentes donde se está prestando atención a la importancia de la colaboración entre las EFS y diversos actores, como las entidades auditadas para prevenir la corrupción y mejorar los sistemas de integridad, o escenarios de cooperación más puntuales, como con los Ministerios Públicos, en el ámbito de investigaciones penales. Asimismo, las EFS jurisdiccionales han utilizado auditorías forenses para avanzar en la investigación sobre el enriquecimiento ilícito. Así, estas nuevas iniciativas -aunque menos estandarizadas- apuntan a nuevas estrategias para que

los miembros del GTCT combatan corrupción.

De esa forma, las prácticas y casos de éxitos discutidos, pudieran convertirse, con una mayor deliberación de los integrantes del GTCT en una estrategia integral anticorrupción a beneficio los órganos de control externo de la región. Además, se recomienda la repotenciación de la prácticas y casos de éxitos vigentes en las EFS que participaron en la elaboración de esta Manual, a través del estudio y reconocimiento de mejoras de tales iniciativas para generar una aplicación holística de las estrategias anticorrupción que tendrían las EFS a su disposición (ver anexo 1). Con eso en mente, se trabajaría en dos niveles, enfocándose en el ámbito nacional y transnacional. Finalmente, se recomienda establecer una actualización del Manual de forma trianual; considerado un tiempo prudencial para presentar avances en la mejora de prácticas o incorporación de nuevas iniciativas anticorrupción.

Anexo 1.

Ámbitos	Prácticas	Sugerencias para potenciar las prácticas vigentes
Control Interno	Adopción de Declaraciones en el Marco de OLACEFS para robustecer el control interno	Continuar impulsando en el marco de la OLACEFS, declaraciones e investigaciones comparadas sobre el control interno.
	Emisión normas bajo estándares internacionales y nacionales, así como un visión gestión de riesgos	Generar espacios de intercambio para conocer las innovaciones normativas nacionales de los sistemas de control interno nacionales.
Promoción de la integridad	Códigos de Conducta y Comités de Ética	Evaluar la aplicación de los Códigos de Conducta como lo indica la ISSAI 130, podría incorporarse a la ciudadanía. Actualizar de forma continua las prácticas antiéticas.
Participación Ciudadana	Canales de Denuncia ciudadana	Involucrarse en el desarrollo de estrategias nacionales para la protección de denunciantes. El esquema de las EFS podría servir como un referente. La UNODC podría brindar asesoría en esta temática.
	Redes ciudadanas	Analizar las necesidades institucionales para maximizar la gestión de las unidades de participación ciudadana o afines que promueven el involucramiento de la ciudadanía en el control gubernamental.

	Ficha de vigilancia ciudadana para el cumplimiento o mejora de las políticas públicas	Incorporar a cooperantes y otras entidades de control en la aplicación de la ficha de vigilancia ciudadana.
Uso de tecnologías de la información	Mejora de sistemas consulta de informes de auditoría	Consultar a las organizaciones de la sociedad civil, academia, entidades auditadas, organizaciones internacionales respecto de las facilidades de búsqueda y compresión de informes. Modificar la presentación de los informes según tales resultados. Sumarse a proyectos como ODS. OLACEFS para poner a disposición en un solo repositorio los informes de auditoría relacionados a la fiscalización de la Agenda 2030.
	Uso de análisis de datos y big data para detectar irregularidades en la contratación pública	Realizar acercamiento con partes interesadas y EFS maduras tecnológicamente para estudiar la viabilidad de emular estrategias de aplicación de análisis de datos en el control de las compras públicas.
	Empleo de inteligencia artificial para detectar potenciales incrementos en el patrimonio de servidores públicos y potenciar la comunicación con la ciudadanía	Realizar acercamiento con partes interesadas y EFS maduras tecnológicamente para estudiar la viabilidad de emular estrategias

Articulación e investigaciones	Cooperación interinstitucional	Impulsar o liderar -de ser posible- plataformas multisectoriales para el desarrollo de estrategias o investigaciones sobre actos de corrupción.
	Investigación por presunción de enriquecimiento ilícito	Desarrollar nuevas metodologías -usando la tecnología- en el marco de investigaciones por enriquecimiento ilícito por parte de entidades con funciones jurisdiccionales.

10. Bibliografía

Noticias Naciones Unidas. (10 de septiembre de 2018). La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). Informe sobre el Desarrollo Humano 2019. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Conferencia Regional Anticorrupción para América del Sur y México. (6 al 10 de mayo de 2020) Declaración. Recuperado de: <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Resultado-Final-para-Am%C3%A9rica-del-Sur-y-M%C3%A9xico.pdf>

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (16 al 19 de diciembre de 2019). Resolución 8/13 “declaración de Abu Dabi para mejorar la colaboración entre entidades fiscalizadoras superiores y agencias anticorrupción para una prevención y lucha más efectiva de la corrupción. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/COSP8_resolutions.pdf

VIII Cumbre de las Américas. (14 de abril de 2018). Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. Recuperado de: <https://www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

Banco Mundial (2020). Datos Básicos la lucha contra la corrupción. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y Delito. (2004). Convención de Naciones Unidas contra la Droga y del Delito. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (23 de noviembre de

2017). Resolución 7/2 “prevenir y combatir más eficazmente la corrupción en todas sus formas, incluidas, entre otras, las que entrañan vastas cantidades de activos, mediante un enfoque amplio y multidisciplinar, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V1708298s.pdf>

Dye, K. M., & Stapenhurst, R. (1998). Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption. Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank.

Chêne, M. (2018). The role of Supreme Audit Institution in fighting corruption, U4 Helpdesk Answer - CHR. Michelsen Institute. Recuperado de: <https://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-fighting-corruption.pdf>

Reichborn-Kjennerud, K., González-Díaz, B., Bracci, E., Carrington, T., Hathaway, J., Jeppesen, K. K., & Steccolini, I. (2019). Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. *The British Accounting Review*, 51(5), 100842.

Dye, K. M. (2007). Corruption and fraud detection by supreme audit institutions. *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC: World Bank, 303-322.

Naciones Unidas & Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (1996). Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental. Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/sp/SP_12_Symp_Seminarbericht.pdf

INTOSAI (2019). Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción, GUID 5270.

Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata, D. (2019). RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción.

Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, COSO, 1992.

Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, COSO, 2013.

OCDE. (2019). La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De gobiernos reactivos a estados proactivos. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2015). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO, su aplicación y evaluación en el sector público, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).

Rollón, M. L. R., & Álvarez García, F. J. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (11), 1.

Porrúa, Miguel, participación en el Summit Talks-Emerging Technologies: Prevention and Fight against Corruption, OEA, 26 de mayo de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=oKQ8xi-jLug&list=WL&index=31&t=0s>

Lavin, R. y Cornejo, C. (2015). Guía virtual de Auditoría Participativa, Banco Mundial, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, OLACEFS. Recuperado de: <https://e-participatoryaudit.org/esp/module-01/purpose-and-benefits.php>

Comisión Técnica de Participación Ciudadana. (2015). Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS, OLACEFS, GIZ Cooperación Alemana. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/01/Indicadores-de-PC-OLACEFS.pdf>

Tan, M. G. P. (2019). Citizen Participatory Audit in the Philippines: Pilot Phase I (2012–2014) (No. 136888, pp. 1-37). The World Bank.

Comisión Técnica de Participación Ciudadana. (2017). Diagnóstico de la

implementación de los indicadores de impacto de las buenas prácticas de participación ciudadana de los miembros del CTPC de la OLACEFS, OLACEFS. Recuperado de: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/09/ESPAN%cc%83OL-DIAGNOSTICO-DE-LA-IMPLEMENTACION-DE-LOS-INDICADORES-DE-IMPACTO_Reducido.pdf

United Nations (2015). Resolution 70/1. Recuperado de: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (03 de agosto de 2020). Firmas y Ratificaciones. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

INTOSAI.(2019).Memorando de Entendimiento entre la Oficina de Naciones Unidas y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2019/07/310719_MoU_UN_INTOSAI_30July2019.pdf

Organización de Estados Americanos. (1996). Convención Interamericana Contra la Corrupción. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

INTOSAI. Declaración de Lima. Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_sp.pdf

INTOSAI. Declaración de México. Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_sp.pdf

INTOSAI. ISSAI-P12 “El Valory Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf

INTOSAI. ISSAI-P20 “Principios de transparencia y rendición de cuentas”.

Recuperado de: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_es.pdf

OLACEFS. (2013). Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Públicas. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/p3558/>

OLACEFS. (2019). Declaración de San Salvador. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-san-salvador-sobre-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional/>

OLACEFS. (2006). Declaración de Cartagena. Recuperado de: <http://www.orfis.gob.mx/principiosfundamentales/4.DeclaraciondeCartagenadelIndias.pdf>

OLACEFS. (2009). Declaración de Asunción. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

INTOSAI. INTOSAI-GOV-9100. Recuperado de: <https://www.issai.org/pronouncements/endorsed-as-intosai-gov-9100/>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2019). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en las EFS-, segunda aplicación. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/5-Informe-Final-ICI-2018-CTPBG.pdf>

Auditoría Superior de la Federación de México. (2014). Marco Integrado de Control Interno. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf

Auditoría Superior de la Federación de México. (2016). Estudio sobre la implementación de estrategias para el fortalecimiento del control interno en el sector público federal. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/Estudio_implementacion_estrategias_control_interno_en_sector_publico.pdf

Contraloría General de la República de Perú (18 de octubre 2020). Sistema de Control Interno. Recuperado de: https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/index.html

Denhardt, R. B. (2002). Trust as capacity: The role of integrity and responsiveness. *Public Organization Review*, 2(1), 65-76.

XXIX Asamblea OLACEFS. (2019). Tema Técnico 2 “Mejoramiento de la gestión de la integridad institucional, relevancia en las EFS y en el sector público”. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/10/08-Relator%C3%ADa-tema-t%C3%A9cnico-2-Integridad-2-Version-final.pdf>

OCDE. (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2018). La relevancia de la promoción de la integridad en las instituciones del Sector Público de América Latina y El Caribe. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/01/01-Publicacio%CC%81n-integridad-OLACEFS-2015-final.pdf>

OCDE (2018). Behavioural Insights for Public Integrity: harnessing the human factor to counter corruption. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264297067-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264297067-en>

Comisión Técnica de Participación Ciudadana. (2012). Participación ciudadana en el control fiscal: buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf>

Transparencia Internacional. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Recuperado de: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

Auditoría Superior de la Federación de México. (23 de octubre de 2020). Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://participacionciudadana.asf.gob.mx/index/index.html>

Contraloría General de la República de Chile. (23 de octubre de 2020). Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil. Recuperado de: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc>

Contraloría General de la República de Paraguay. (23 de octubre de 2020). Resolución CGE 348/08. Recuperado de: <https://intranet.contraloria.gob.ec/NGenerales/SemanarioPDF/informate298/institucional.html> <https://www.contraloria.gov.py/index.php/la-cgr/resoluciones-de-caracter-general/file/1728-resolucion-cgr-0384-08>

OLACEFS. (2018). Declaración de Buenos Aires sobre el rol de las Entidades de Fiscalización Superior ante las nuevas tecnologías de la información del siglo XXI. Recuperado de: <https://www.olacefs.com/declaracion-de-buenos-aires-sobre-el-rol-de-las-efs-ante-las-nuevas-tecnologias/>

Auditoría Superior de la Federación de México. (23 de octubre de 2020). Sistema Público de Consultas. Recuperado de: <http://www.asfdatos.gob.mx/>

Auditoría General de la Nación. (23 de octubre de 2020). Informes AGN. Recuperado de: <https://www.agn.gob.ar/#informes>

Contraloría General del Estado del Ecuador. (23 de octubre de 2020). Consultas. Recuperado de: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas>

Contraloría General de la República de Paraguay. (23 de octubre de 2020). Informes de Auditoría. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria>

Alianza Anticorrupción Chile. (03 de agosto de 2020). Recuperado de: <http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/>

Gobierno de Chile. (11 de mayo de 2015). Agenda de Probidad y Transparencia en los negocios y la política. Recuperado de: <https://www.gob.cl/noticias/agenda-para-la-transparencia-y-la-probidad-en-negocios-y-politica-conoce-las-principales-medidas/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile. (03 de agosto de 2020). Recuperado de: <https://www.cl.undp.org/>

Servicio Civil de Chile. (03 de agosto de 2020). Recuperado de: <https://www.serviciocivil.cl/>

Contraloría General de la República de Chile. (2019). Cuenta Pública. Recuperado de: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2683757/Cuenta+2018.pdf/15fa7b55-230e-3cc8-d460-cde89c3273b8>

Alianza Anticorrupción. (18 de junio de 2018). 16 municipios firmaron convenios con Alianza UNCAC para elaborar Códigos de Ética. Recuperado de: <http://www.alianzaanticorruccion.cl/AnticorruccionUNCAC/16-municipios-firmaron-convenios-con-alianza-uncac-para-elaborar-codigos-de-etica/>

Alianza Anticorrupción. Código de Ética Municipales. Recuperado de: <http://www.alianzaanticorruccion.cl/AnticorruccionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/>
Alianza Anticorrupción. Implementación de Códigos de Ética. Recuperado de: <http://www.alianzaanticorruccion.cl/AnticorruccionUNCAC/wp-content/uploads/2018/07/2.-FOLLETO-INFORMACION-GENERAL.pdf>

Alianza Anticorrupción. (2 de septiembre de 2019). Buenas prácticas: catorce municipios del país presentaron sus códigos de ética. Recuperado de: <http://www.alianzaanticorruccion.cl/AnticorruccionUNCAC/buenas-practicas-catorce-municipios-del-pais-presentaron-sus-codigos-de-etica/>

Subdere. (9 de diciembre 2019). Subdere, Servicio Civil, Contraloría y Pnud firman convenio para apoyar la construcción de códigos de ética municipales.

Recuperado de: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-servicio-civil-contralor%C3%ADa-y-pnud-firman-convenio-para-apoyar-la-construcci%C3%B3n>



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



GTCT

CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL