

Cómo Resistir la Corrupción En el Sector Público

Resultados de una encuesta realizada en el 2005 a nivel mundial

ICGFM
International Consortium
on Governmental
Financial Management
(Consortio Internacional
sobre Gerencia Financiera
Gubernamental)

Grant Thornton

El Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental

Trabajando globalmente con gobiernos, organizaciones e individuos, el Consorcio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental ICGFM, por sus siglas en inglés está dedicado a mejorar el manejo financiero, mediante la creación de oportunidades para el desarrollo profesional y el intercambio de información. Desde 1978, los programas del ICGFM han auspiciado actividades y productos para mejorar los principios y estándares de la práctica de la gerencia financiera en el área gubernamental promoviendo su implantación y aplicación. El Consorcio patrocina reuniones y conferencias donde gerentes financieros gubernamentales de todo el mundo comparten información y experiencias en la materia. Adicionalmente, el Consorcio promueve investigaciones sobre manejo gubernamental financiero y transmite esta información y resultados a sus miembros y al público en general. Para mayor información acerca del ICGFM, por favor visite su página Web en <http://www.ICGFM.org>.

Grant Thornton

Grant Thornton LLP, fundada en Chicago en 1924, es una de las mayores firmas de auditoría y consultoría gerencial en el mundo. Grant Thornton LLP es la firma miembro estadounidense de Grant Thornton Internacional (<http://www.gti.org>), una de las seis firmas más grandes en contabilidad, impuestos y consultoría empresarial. En sus 540 oficinas en 109 países, incluyendo 49 en los Estados Unidos de América, los socios de las firmas miembro de Grant Thornton ofrecen atención personalizada y brindan servicios de la más alta calidad a sus clientes públicos y privados alrededor del mundo.

Grant Thornton ha desarrollado un Grupo del Sector Público a nivel global (Global Public Sector). Dicha práctica está basada en Alexandria, Virginia, USA, y consta de un grupo global de consultoría gerencial, cuya misión es proveer de manera específica e innovadora soluciones financieras, de manejo de desempeño y de sistemas, para gobiernos y organismos internacionales. Para mayor información, por favor visite el Grupo del Sector Público Global de Grant Thornton en la página web <http://www.grantthornton.com/publicsector>.

Resumen ejecutivo

En nombre del Consorcio Internacional de Gerentes Financieros Gubernamentales, el Grupo del Sector Público Global de Grant Thornton realizó una encuesta a nivel mundial entre ejecutivos gubernamentales, recabando sus opiniones sobre la corrupción en el sector público. Adicionalmente, los entrevistados recomendaron medidas para que las instituciones gubernamentales resistan y reduzcan la corrupción en sus operaciones. Profesionales de las firmas miembro de Grant Thornton Internacional entrevistaron a 50 oficiales en diez países para llevar a cabo la encuesta.

Cultura de corrupción

Los encuestados diferenciaron entre lo que es corrupción menor o de menor “escala” y corrupción de alto nivel o mayor. La corrupción menor es a pequeña escala, de cohecho diario, extorsión y soborno que involucra a empleados de bajo nivel en el sector público. La corrupción de alto nivel, la cual es más dañina para un país, incluye las comisiones o pagos extra oficiales para obtener contratos de obras públicas; leyes electorales cuestionables; resultados electorales arreglados; venta de influencias; y nepotismo. En algunos países, la corrupción menor y la de alto nivel se combinan para crear una cultura en la cual tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos son indiferentes o aceptan la deshonestidad en el gobierno y en la política. Una de las causas principales de corrupción, según la opinión de los entrevistados, es la colusión que existe entre los grupos políticos, los ejecutivos gubernamentales y los tribunales, para proteger a sus miembros de investigaciones criminales y de la justicia.

Cómo reducir la corrupción

Para ser efectivas, las iniciativas anticorrupción necesitan ser multifacéticas, atendiendo a las causas culturales, políticas y sociales de la corrupción. Los entrevistados recomendaron las siguientes acciones a seguir para que los gobiernos puedan reducir la corrupción:

- Atacar la corrupción de menor escala mediante acciones que disminuyan las oportunidades de soborno, extorsión y cohecho, tales como la implantación de sistemas de pagos electrónicos y el uso de tarjetas de crédito o de débito para la cancelación de impuestos, tarifas y multas.
- Reducir la posibilidad de corrupción en el proceso de recaudación fiscal por medio de su centralización, rotación periódica del personal, cobrando impuestos sobre ingresos brutos en vez de netos y aplicando retenciones impositivas sobre nóminas.
- Disminuir la propensión a la corrupción en las adquisiciones por medio de compras centralizadas, llamados a licitaciones ampliamente divulgados y el uso de procedimientos de licitación claros y entendibles.
- Proteger a las personas que denuncian casos de corrupción, especialmente a los funcionarios públicos. Para lograr esto, habría que incluir el establecimiento de leyes para proteger a los denunciantes y la instalación de líneas telefónicas directas para denunciar casos de corrupción.
- Reformar las leyes de la carrera de servicio público a fin de reducir el nepotismo o la contratación de amigos o correligionarios. Remunerar a los funcionarios públicos con sueldos razonables para que no se vean tentados a involucrarse en actividades de corrupción a fin de cubrir sus necesidades básicas.
- Instituir juntas o comisiones anti-corrupción independientes y apoyarlas con fondos adecuados y un marco regulatorio sólido de leyes anti-corrupción.
- Lanzar campañas públicas de educación para crear resistencia a la corrupción en la ciudadanía y en los funcionarios públicos; y dar apoyo a actividades anti-corrupción.
- Reforzar los controles internos y procedimientos de auditoría para detectar y ayudar a prevenir el fraude y el abuso.

En última instancia, las actividades anti-corrupción necesitan ser transparentes y sus resultados deben ser publicados en los medios de comunicación. Esto ayuda a aumentar la confianza entre los ciudadanos de que la corrupción ya no es más un estilo de vida aceptable en su país.

Índice

Resumen ejecutivo	3
La encuesta	5
Definición del fraude y la corrupción.....	6
<i>Proceso de adquisiciones resistente a la corrupción</i>	7
Causas de la corrupción.....	8
<i>Las cosas pequeñas equivalen a mucho</i>	9
Recomendaciones para combatir la corrupción.....	10
Soluciones culturales y sociales.....	10
Soluciones políticas	10
<i>Presentación de las consecuencias de la corrupción</i>	10
<i>Juntas o comisiones anti-corrupción</i>	11
Soluciones institucionales.....	11
<i>Recaudaciones fiscales que dan buenos resultados</i>	13
Información adicional y contribuyentes a la encuesta	15

La encuesta

A comienzos de 2004, el ICGFM le pidió al Grupo del Sector Público Global de Grant Thornton que condujera una encuesta internacional entre ejecutivos gubernamentales para recabar sus opiniones con relación a la corrupción del sector público. La encuesta exploró las percepciones de los ejecutivos sobre la severidad, causas y consecuencias de la corrupción en el sector público. Además, los entrevistados recomendaron medidas para que las instituciones gubernamentales resistan la corrupción en el curso de sus operaciones.

Carácter anónimo de la consulta

Nuestra encuesta no atribuye ninguno de los comentarios o citas a las personas entrevistadas, no mencionamos sus nombres, ni a sus instituciones, ni a sus países específicamente. Estas medidas fueron absolutamente necesarias para lograr la confianza y la completa cooperación de los ejecutivos que participaron en las entrevistas.

Alcance

Las organizaciones tales como Transparency International realizan una excelente labor para documentar el alcance de la corrupción en los diferentes países. Donantes internacionales, incluyendo la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han elaborado excelentes informes, establecido manuales, y realizado estudios especiales sobre cómo combatir la corrupción gubernamental y el fraude. El alcance de nuestra encuesta es algo distinto: aprender lo que ejecutivos gubernamentales en países donde la corrupción es un problema, piensan sobre sus causas y consecuencias. Más importante aún, queríamos sus recomendaciones sobre cómo poder reducir o eliminar los efectos de la corrupción en el sector público y, por ende, en sus sociedades, economías y culturas.

Metodología

Con la orientación de los miembros del ICGFM, Grant Thornton desarrolló una encuesta con preguntas abiertas y cerradas, cubriendo temas tales como la corrupción, el fraude y aspectos relacionados y, luego, se solicitó a expertos en estos temas revisar el cuestionario. Con las instrucciones del Grupo del Sector Público Global de Grant Thornton, las firmas miembro de Grant Thornton International en África, Asia, Europa Oriental, América Latina, el Medio Oriente y los Estados Unidos de América entrevistaron personalmente a funcionarios gubernamentales y a otros ejecutivos de diez países que aceptaron participar. Entre diciembre de 2004 y abril de 2005, se realizaron 50 entrevistas. La mayoría de los participantes en la encuesta eran ejecutivos de alto nivel en ministerios de sus países. Las áreas de trabajo de los ejecutivos entrevistados incluyen salud pública, educación, finanzas, impuestos, desarrollo económico, aduanas, diplomacia internacional, auditoría y asuntos internos. Algunos encuestados fuera del gobierno incluyeron representantes oficiales del Colegio de Contadores Públicos del país y ejecutivos de organizaciones no gubernamentales, involucrados en programas de desarrollo local.

Las firmas miembro de Grant Thornton enviaron las notas de sus encuestas a la oficina del Grupo del Sector Público Global de Grant Thornton en Alexandria, Virginia, Estados Unidos de América, para ser analizadas por expertos y especialistas en la materia.

Definición del fraude y de la corrupción

La corrupción es el uso indebido de la autoridad, entidad o poder público, para el beneficio privado por medio de soborno, extorsión, venta de influencia, nepotismo, fraude, cohecho o malversación.

-- Programa para el Desarrollo, Naciones Unidas, *La lucha en contra de la corrupción para mejorar la gobernabilidad* 1999.

¿Qué es la corrupción? Casi todos los participantes en esta encuesta estuvieron de acuerdo con la definición arriba mencionada, brindada por el Programa para el Desarrollo, de las Naciones Unidas (PNUD). Uno de los entrevistados sugirió modificar la definición del PNUD para reconocer la naturaleza partidista del poder político: “Luego de las palabras ‘beneficio privado’ yo agregaría ‘o para el beneficio de algunos grupos o de un partido político’”.

Cuando se les pidió enunciar los tipos de corrupción que causaron los mayores problemas en sus países, varios de los encuestados establecieron una diferencia entre lo que algunos llaman “corrupción menor o de menor escala” y “corrupción de alto nivel”. La corrupción menor es el cohecho diario, a pequeña escala, la extorsión y el soborno realizados por empleados de bajo nivel dentro del sector público. Algunos ejemplos presentados de corrupción menor incluyen el soborno a los policías para pasar por alto infracciones de tránsito, a directores de escuelas para inscribir alumnos en escuelas públicas, o a burócratas para acelerar el proceso para obtener un permiso. La corrupción de alto nivel incluye sobornos, pagos, comisiones y pagos extra oficiales relacionados con contratos de trabajos para el sector público; leyes electorales cuestionables, resultados electorales arreglados, ventas de influencia y nepotismo. De las dos clases, los encuestados dijeron que la corrupción de alto nivel causa mayor daño a un país que el producido por el soborno de menor escala y el cohecho. Esto es particularmente importante en casos de fraude masivo que involucran la imposición y cobro de impuestos y tarifas.

Algunos casos específicos de corrupción mencionados durante las entrevistas incluyen lo siguiente:

- Colusión entre grupos políticos, funcionarios gubernamentales y los tribunales, aunados para proteger a sus miembros, de investigaciones criminales y de la justicia.
- Uso indebido del poder público para beneficio personal o para amigos o parientes.
- Contratación de amigos, familiares o correligionarios en oficinas públicas.
- Irregularidades frecuentes en los procesos de adquisiciones.
- Soborno mediante contribuciones a partidos políticos o a candidatos.
- Soborno de funcionarios públicos. De acuerdo con uno de los entrevistados, “el burócrata no firma hasta no recibir dinero”, mientras que otro dijo, “En mi país, la corrupción es el proceso de comprar bienes y servicios de las entidades públicas”.
- La aceptación habitual por parte de funcionarios del gobierno de documentos falsos, tales como actas de nacimiento, pasaportes y documentos de aduanas.
- El incumplimiento de los procedimientos de aduanas y la subvaluación de las importaciones a cambio de sobornos.

Consecuencias de la corrupción

La mayoría de los entrevistados dijeron que la corrupción es un problema significativo en muchos países y, en algunos casos, constituye un gran dilema, con las siguientes consecuencias:

- En países en desarrollo, uno de los entrevistados dijo, “la corrupción está destruyendo a los pobres” porque causa un daño desproporcionado a los ciudadanos de bajos ingresos, al retrasar el desarrollo económico. Además, dijo otro, la corrupción tiende a aumentar la brecha de ingresos entre los ricos y los pobres, conllevando a más ventas de influencias y sobornos.
- Los gobiernos no recaudan suficientes ingresos para sostener y mejorar los servicios públicos. Las causas incluyen la falta de rigor en hacer cumplir las obligaciones tributarias o recolección inequitativa de impuestos, tarifas aduaneras, y retenciones.
- Las administraciones son mediocres e inefectivas porque los ejecutivos y empleados públicos son nombrados en función de su apoyo a las actividades de corrupción.
- La competencia desleal y el soborno crean un clima de negocios que previene en vez de promover el desarrollo empresarial y la inversión extranjera.
- La salud pública se ve afectada debido a la pobre protección de los alimentos, el agua, el medio ambiente, y las medicinas.

- Viendo esta corrupción, los ciudadanos no confían en sus gobiernos y los extranjeros se forman una mala imagen del país y de su gente.

En última instancia, dijo uno de los entrevistados, la deshonestidad y el fraude en el servicio público son una mala influencia para la personalidad humana, creando una cultura perniciosa y persistente de indiferencia o aceptación de la corrupción. De hecho, muchos de los entrevistados dijeron que esta cultura negativa era la peor barrera para progresar en la lucha en contra de la corrupción. Uno de los entrevistados dijo, “El público vive con las contradicciones de la corrupción. Las personas están en contra de ella, pero la aceptan”. Dijo otro, “En mi país tenemos que destruir la corrupción definitivamente, porque ella nos está destruyendo a nosotros”.

Procesos de adquisiciones resistentes a la corrupción

En la mayoría de los gobiernos, la licitación de bienes y servicios ocupa el segundo lugar en costos luego de aquéllos relacionados con recursos humanos (salarios y prestaciones de los empleados públicos). Los participantes en la encuesta reconocieron que el proceso de adquisiciones es un área propicia para la corrupción, la cual puede variar desde escándalos que ocupan las primeras páginas de los periódicos hasta pequeños cohechos recibidos por empleados públicos de bajo nivel. Muchos de los encuestados indicaron que la migración de los procesos de licitación manuales a procesos electrónicos, se ha convertido en una actividad importante para crear un sector público resistente a la corrupción. Los procesos de compra instrumentados por vías electrónicas reducen la discrecionalidad en el proceso al eliminar oportunidades de interacción personal. Adicionalmente, los procesos de adquisición sobre bases electrónicas crean un medio excelente para el seguimiento de cada transacción.

Los funcionarios entrevistados para este informe sugirieron que los siguientes componentes deberían formar parte de un procedimiento de adquisiciones funcional y resistente a la corrupción:

- Hasta donde sea factible, centralizar las adquisiciones para facilitar un precio al por mayor, beneficiándose con la participación de funcionarios especializados en el área y reduciendo oportunidades para la negociación de comisiones extra oficiales y otra clase de corrupción.
- Desarrollar especificaciones orientadas a los resultados, en vez de detallar el proceso de producción y entrega de productos y servicios.
- Publicar ampliamente los llamados a licitación y los ganadores de las mismas, incluyendo Internet como medio para hacer que el proceso de las adquisiciones sea más transparente y confiable para los proveedores.
- Asegurarse que todos los proveedores tengan acceso completo a la información que necesitan a fin de preparar propuestas, incluyendo condiciones y requerimientos especiales, el procedimiento de adquisición a ser empleado y el rango de presupuesto gubernamental estimado para cada adquisición.
- Para artículos de compra frecuente, usar proveedores pre-aprobados con un catálogo de tarifas negociadas.
- Preparar y emplear procedimientos claros para evaluar las ofertas y realizar las compras.
- Para procesos complejos de adquisiciones, incluir expertos independientes para determinar las especificaciones y el precio esperado, y que además participen en la aprobación de los bienes o servicios recibidos. Usar esta información para preparar el borrador de las especificaciones de la pre-oferta y solicitar comentarios de los participantes potenciales en el proceso de licitación.
- Proveer resultados oportunos y objetivos ante protestas sobre el proceso de licitación, quizá utilizando para ello una amplia junta gubernamental, especialmente cuando el participante que pierde alegue decisiones arbitrarias.
- Contar con una persona u organización que no esté directamente asociada con una compra en particular, para que supervise su entrega, a fin de que cumpla con el tiempo, la calidad y la cantidad requerida.
- Evaluar rutinariamente el desempeño de los proveedores estableciendo y actualizando una base de datos de sus “calificaciones” de desempeño.

Causas de la corrupción

Durante la encuesta preguntamos a los entrevistados sobre las causas de corrupción en sus países. Nuestro análisis de las respuestas dejó claro que cualquier iniciativa exitosa para reducir o evitar la corrupción debe ser multifacética, con enfoque en los múltiples problemas existentes en los diferentes niveles de la sociedad y del gobierno. Para facilitar su análisis, las hemos dividido en tres categorías: sociales-culturales, políticas e institucionales.

Causas sociales y culturales

“En mi país, hay corrupción en todos los niveles de la política, de la economía y de las instituciones. Es una realidad cultural”, dijo uno de los entrevistados. Otros señalaron una aceptación de facto de la corrupción del sector público en la sociedad.

Frecuentemente, los entrevistados dijeron que la mayor causa de corrupción era la “indiferencia” o su “aceptación” por parte de los funcionarios del sector público, de los políticos y del público en general. Las razones de esta indiferencia, dijeron los entrevistados, incluyen que “la gente sabe que el sistema judicial no sancionará a las personas que participan en actos corruptos”. Los ciudadanos se resignan a la corrupción porque no ven forma de detenerla.

Las causas sociales de la corrupción, según los entrevistados, incluyen la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, la concentración de riqueza e influencia en unas pocas familias o grupos, y la inadecuada investigación o cobertura de escándalos de corrupción por parte de los medios de comunicación. Además, en algunos países parece existir la aceptación de la sociedad de que el cohecho y el soborno son un derecho adquirido por los funcionarios públicos.

Causas Políticas

Las causas políticas de la corrupción se relacionan tanto con el proceso electoral como con el comportamiento de los individuos electos una vez que están en el poder. Uno de los entrevistados dijo, “Los políticos y los funcionarios públicos de alto nivel dicen estar en contra de la corrupción, pero en realidad, o son indiferentes o la aceptan cuando les llega la oportunidad de actuar”. Otro entrevistado dijo que “La mayoría de los líderes políticos viven con la corrupción porque corren el riesgo de perder el poder que tienen si se pronuncian en contra de ella”. Desafortunadamente, dijo uno de los entrevistados, en su país “la completa politización de las autoridades que aplican las medidas anti-corrupción, tales como los procuradores públicos y comisiones oficiales anti-corrupción, han vuelto inefectivas estas organizaciones”. El impacto de causas tanto políticas como institucionales se ve empeorado por la colusión existente entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial para embarcarse en actividades corruptas o proteger a sus miembros de ser procesados judicialmente por estos delitos.

Algunos de los entrevistados consideran que las contribuciones ilegales a campañas políticas y el fraude electoral, así como las leyes electorales que favorecen a los ricos e influyentes, hacen que partidos corruptos lleguen al poder. Los cambios de partido político en el gobierno probablemente conduzcan al reemplazo de varios niveles de funcionarios públicos por miembros del partido con poca o ninguna experiencia, pero que están dispuestos a unirse a una cadena de fraude y corrupción. Esta inexperiencia contribuye a la mediocridad del servicio público. Finalmente, algunos entrevistados dijeron que los políticos elaboran leyes débiles en contra de la corrupción y tienen la habilidad de lograr leves penalidades en caso de ser descubiertos los delitos de corrupción.

Causas institucionales

Las causas institucionales incluyen la estructura y operaciones del sector público. La mayoría de los entrevistados informaron, al menos, problemas menores de corrupción entre empleados de bajo nivel del sector público. Uno de los entrevistados resumió el pensamiento de varios al decir, “Algunas veces, el pago de funcionarios públicos está por debajo del nivel de pobreza, lo cual lleva a que algunos de ellos se conviertan en corruptos a fin de sobrevivir”. Algunos de los entrevistados indicaron que si los salarios bajos son una de las principales causas de corrupción en el servicio civil, el problema debería verse aminorado en la medida en que se asciende en la carrera laboral – pero luego señalaron que éste no es el caso.

Muchos entrevistados mencionaron la debilidad en la aplicación de las leyes contra la corrupción como una de las causas institucionales. Ellos atribuyeron esta negligencia a todo el sistema judicial, incluyendo a las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley, los fiscales y los jueces. Otro problema es la falta de integración

entre los grupos en el sistema judicial, lo cual hace más difícil el investigar y procesar judicialmente a aquellos que cometan delitos de corrupción.

La debilidad o la ausencia de leyes, normas y prácticas administrativas, son los principales responsables en la incapacidad que existe para detectar y prevenir los problemas de corrupción. Un ejemplo mencionado fue el que las políticas y los procedimientos inadecuados conllevan a un escaso control sobre el proceso de adquisiciones y contratos públicos. Algunos de los otros entrevistados dijeron que la debilidad en las auditorías y controles internos en el sector público, especialmente en la recaudación de ingresos, implican la pérdida de instrumentos claves para prevenir el fraude y el abuso.

Las instituciones establecidas para combatir la corrupción han tenido diversos niveles de éxito según los entrevistados. Por ejemplo, la junta o comisión anti-corrupción de un país puede educar al público sobre el problema, pero ser débil en la investigación de la corrupción y en la provisión de información a los fiscales. Esto podría ser porque existen leyes inefectivas o simplemente por apatía en la aplicación de las mismas.

Las cosas pequeñas equivalen a mucho

Los encuentros cotidianos entre el público en general y los empleados públicos son la oportunidad más frecuente para la corrupción y para reducir “la cultura de corrupción” de un país. Las acciones que se detallan a continuación, sugeridas por los participantes en la encuesta, podrían parecer pequeñas, pero cada una de ellas hace que una transacción particular entre un ciudadano y el gobierno, sea menos propicia para el soborno y el abuso.

Multas, tarifas y estacionamiento. Exigir se cumpla que el pago de las multas sea por correo, electrónicamente, o en una agencia confiable de recaudación. Estas multas incluyen las infracciones de tránsito, la operación comercial de alimentos sin el permiso de salud, administrar un negocio sin la licencia apropiada, o el operar un vehículo sin un permiso vigente de registro. Asimismo, es conveniente instalar parquímetros en áreas de alto volumen de estacionamiento, mantenerlos en buen estado y aplicar en forma consistente las leyes de tránsito. Además, no se debe permitir que ciudadanos privados se apropien de las áreas públicas y cobren para que otras personas se estacionen en ellas.

Pagos electrónicos. Diseñar transacciones financieras electrónicas entre los ciudadanos o empresas y el gobierno, lo cual reduce la oportunidad de cohecho y soborno. Adicionalmente, los pagos electrónicos podrían incentivar el uso de tarjetas de crédito o de débito, lo cual permite hacer un seguimiento de las transacciones. Las actividades tales como la renovación de licencias de conducir, el registro de vehículos, la compra de placas, son algunos ejemplos de procesos que se benefician con pagos electrónicos. Para los servicios públicos de propiedad del gobierno o regulados, el uso de medidores eléctricos, de agua y de gas en empresas y en viviendas sirve para reducir el despilfarro y permite su lectura electrónica con resultados que se pueden comparar con el uso anticipado del mismo.

Outsourcing. Considerar la tercerización de algunos servicios específicos – los contratistas tienden a pagar salarios competitivos. Los servicios a ser considerados para esto incluyen la verificación de pesos y medidas (por ejemplo, en las estaciones de servicio), inspección de edificios, recolección de multas de tráfico y de estacionamiento y la instalación y lectura de los medidores de uso de servicios públicos.

Pago de Impuestos. Facilitar a las personas la forma de determinar la cantidad de impuestos que deben pagar por medio del uso de formularios simples y facilitando la obtención de estos formularios y sus instrucciones. Además, hacer que la agencia recaudadora provea asistencia en el llenado de los formularios.

Filas o esperas de turno. En los lugares en donde típicamente se forman líneas de espera para transacciones con el sector público, como la que se forma para solicitar una licencia, se deben usar máquinas que dispensen números que indiquen el orden en que las personas van a ser atendidas. También conviene controlar las filas, por ejemplo mediante el uso de cámaras de video, a fin de prevenir que alguien se adelante a su turno o que se vendan los números de orden de atención.

Cortesía. Hasta el servidor público más honesto da una imagen negativa del gobierno si él o ella son rudos, desatentos, o no están dispuestos a atender situaciones difíciles. Por esta razón es importante ofrecer capacitación en relaciones interpersonales y manejo de conflictos a los funcionarios de gobierno que trabajan con el público. Asimismo, se debe incentivar a los ciudadanos a usar las tarjetas existentes para sugerencias sobre la calidad de los servicios recibidos y asegurarse de que las inquietudes sobre problemas que sean expresadas reciban respuesta.

Recomendaciones para combatir la corrupción

Los encuestados brindaron docenas de recomendaciones sobre lo que los gobiernos pueden hacer para reducir la corrupción y su impacto en los ciudadanos, la sociedad y las instituciones. La experiencia del ICFGM es que la mayoría de los países con corrupción severa y endémica necesitarán desarrollar una iniciativa anti-corrupción comprensiva que tome en cuenta casi todas las recomendaciones. Una vez más, dividimos esta sección en categorías sociales y culturales, políticas e institucionales.

Soluciones culturales y sociales

En la sección anterior sobre las causas culturales y sociales de la corrupción, señalamos que muchos entrevistados creen que los ciudadanos de algunos países aceptan la corrupción como parte de su sociedad y de su manera de vivir. Para poder superar esta actitud, se necesita eliminar sus causas, las cuales son, en su mayoría, políticas e institucionales. Con relación a las acciones que un gobierno puede tomar, uno de los entrevistados dijo, “En la lucha en contra de la corrupción, es fundamental que ésta sea abierta y que el público participe en el proceso”.

Para motivar la participación del público, muchos de los entrevistados dijeron que es importante educar a los ciudadanos sobre el valor de una sociedad libre de corrupción. Algunos recomendaron campañas masivas y multifacéticas para educar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos sobre los efectos negativos de la corrupción. Otro objetivo que se logra conseguir con estas campañas es el de crear conciencia de que el público debe recibir atención en los servicios, sin corrupción, dijo uno de los entrevistados. Otro indicó que la campaña “...debería ser permanente, usando todos los medios posibles para educar e incentivar la discusión entre la gente acerca de los factores que causan la corrupción. Esto incluiría programas educativos en las escuelas”. Como se indica en el recuadro de la campaña en los medios publicitarios de *cineminutos* (ver el recuadro más adelante), el gobierno federal de México ha instituido una campaña que incluye servicios de anuncios televisivos en donde se muestran imágenes de las causas y consecuencias del soborno y la corrupción (no realizamos ninguna entrevista en México). La simple publicación de las sanciones a aquellos culpables de corrupción podría servir de persuasión.

Soluciones políticas

Independientemente de las soluciones que un país adopte, la reforma política es esencial. Varios de los entrevistados dijeron que la lucha contra la corrupción en el sector público comienza por hacer que los gobernantes revisen las leyes existentes y las regulaciones relacionadas con la corrupción, fortaleciendo estas leyes, y controlando su aplicación. Las leyes que protejan a las personas que denuncien casos de corrupción, especialmente funcionarios públicos, son particularmente importantes. Los gobiernos necesitan hacer que cada uno de sus ejecutivos rinda cuentas sobre la corrupción en sus respectivas organizaciones, estableciendo la pauta al más alto nivel para que se disperse hacia abajo a los funcionarios de menor jerarquía. Finalmente, algunos de los entrevistados dijeron que los países deberían descentralizar autoridad y funciones hacia gobiernos regionales o locales, donde puedan ser controlados más de cerca por los ciudadanos.

Presentación de las consecuencias de la Corrupción. Cineminutos: La campaña de México en los medios de comunicación

El Ministerio de Administración Pública de México ha ayudado a producir varios “momentos cinematográficos” donde se muestran las causas y consecuencias de la corrupción en la vida diaria. Estas mini películas, adecuadas para anuncios televisivos de servicio público o para grupos de discusión, utilizan actores profesionales para recrear situaciones que los ciudadanos enfrentan normalmente en la vida real. Un cineminuto comienza mostrando a un funcionario de escuela pública demandando dinero extra oficial de una madre para inscribir a su hijo en la escuela. La madre le dice a su esposo, oficial de policía, que necesita dinero adicional para el cohecho; el esposo obtiene el monto extorsionando al propietario de un taller de mecánica quien, a su vez, cobra un soborno de un ciudadano quien le paga para obtener la aprobación inapropiada de la inspección de su vehículo... El ciclo continúa, moviéndose gradualmente a niveles más y más altos del gobierno y de la sociedad.

Las agencias especializadas en anticorrupción parecen ser la forma más efectiva para atacar áreas específicas de corrupción dentro de un ambiente de estabilidad y gobernabilidad efectiva.

-- Agencia para el Desarrollo Internacional, USA, Estrategia anticorrupción, enero 2005, página 17.

Juntas o comisiones anti-corrupción

Algunos de los países incluidos en esta encuesta han establecido juntas y comisiones independientes, cuya responsabilidad es luchar en contra de la corrupción. Otros países de los participantes en la encuesta tienen organizaciones con estatutos más amplios, pero que incluyen la actividad anti-corrupción como una responsabilidad. Responsabilidades típicas de estos entes incluyen prevenir la corrupción; brindar apoyo al gobierno en detectar, investigar y ayudar a procesar judicialmente a aquellos involucrados en incidentes de corrupción; y educar al público a través de campañas en los medios de comunicación. Las opiniones de los entrevistados sobre el rango de desempeño de esas juntas y comisiones fluctuaron desde “inefectivas” hasta “muy efectivas”. Los entrevistados consideran que algunas juntas son sólo de conveniencia política, pero piensan que otras son más exitosas ya que estos entes anti-corrupción han ganado experiencia y demuestran que su misión es un asunto serio.

Características de las juntas anti-corrupción que han tenido buenos resultados

Los participantes en la encuesta ofrecieron las siguientes recomendaciones a los países que están contemplando formar nuevas juntas anti-corrupción o fortalecer las existentes. Primero, una junta efectiva debe ser verdaderamente independiente; su inclusión como parte del poder ejecutivo reduce considerablemente el gran efecto que la misma podría tener. Algunos de los entrevistados piensan que una junta debería ser un virtual cuarto poder del gobierno (pero alertan sobre abusos potenciales, como el que el jefe de la junta use su posición para perseguir a sus enemigos). Adicionalmente, la junta debe ser manejada por un sólo líder, fuerte, que tenga garantizado un nombramiento de larga duración en el puesto y quien no esté asociado con una administración en particular ni con uno de los partidos políticos mayoritarios.

Esta independencia debería incluir la libertad de considerar cualquier idea que la junta determine de valor para la aplicación de sus recursos. Estos recursos necesitan incluir suficiente personal y un presupuesto amplio, a fin de que la junta pueda actuar sin demoras. El personal debe ser remunerado con un salario justo y estar bien preparado en las materias necesarias para su trabajo. Una buena relación de trabajo con los medios de información puede ser un buen recurso para una junta anti-corrupción efectiva, pero la independencia se aplica en esta área como en cualquier otra.

Desafortunadamente, el servir como miembro o empleado de una junta anti-corrupción puede poner a las personas en peligro. Mientras más efectiva sea la junta, mayor será el número de enemigos que ésta tendrá, lo cual implicará el tener que tomar medidas para dar seguridad física a los miembros y empleados de la junta y a sus familias.

Finalmente, las juntas o comisiones anti-corrupción tienden a no ser mejores que las leyes y regulaciones que un país establece para combatir la corrupción y el deseo del gobierno de ponerlas en práctica. Reformas a la gobernabilidad podrían ser necesarias para crear el marco referencial apropiado para definir la corrupción y llevar a juicio a quien la practique.

Soluciones institucionales

Algunos de los entrevistados dijeron que el primer y más importante paso en una reforma anti-corrupción es establecer una junta o comisión o fortalecer una existente.

Las leyes de servicio civil que reducen la rotación post-electoral de los funcionarios públicos de todos los niveles, ayudará a prevenir la formación de una “cadena de cómplices” que facilite el fraude y la corrupción. De igual manera, se deberá prohibir o limitar la autoridad de un ministro de dar empleo, promover o transferir a empleados y, en su lugar, propender a la utilización de funcionarios públicos de carrera. No obstante, los funcionarios asignados a tareas que se identifiquen como especialmente vulnerables a la corrupción deberían ser periódicamente rotados y asignados a otras funciones, dijeron los entrevistados, lo cual ayudaría a prevenir que se oculten transacciones ilegales. La evaluación periódica de las políticas y procedimientos anti-corrupción ayudará a mantenerlas efectivas, dijo otro de los entrevistados.

Los salarios de los servidores públicos civiles y de la policía deben establecerse a niveles razonables. Esto ayuda a reducir la tentación de los empleados a involucrarse en actividades corruptas a fin de cubrir sus

necesidades básicas. A cambio, los empleados públicos deben recibir entrenamiento para prevenir y reportar actividades de corrupción, además de ser supervisados en la efectividad del desempeño de sus funciones. Los procedimientos efectivos para denuncias de corrupción de los funcionarios públicos deben estar acompañados de las leyes previamente mencionadas en este informe en las soluciones políticas, tanto para facilitar la forma de denunciar como para proteger a las personas que lo informen. Varios de los entrevistados dijeron que sus gobiernos han instalado líneas telefónicas directas anti-corrupción porque, en las palabras de un funcionario, “deberíamos estar oyendo sobre la corrupción de esta manera, en vez de oírlo en una cena”.

De interés especial para ejecutivos financieros es la recomendación dada por varios de los entrevistados para fortalecer los controles internos en las entidades públicas, con énfasis particular en esos que previenen el fraude y el abuso. La prioridad de las mejoras de los controles internos debe estar dirigida hacia los procesos relativos a la recaudación de ingresos, adquisiciones, y transacciones financieras. El establecimiento de procesos de adquisiciones y pagos electrónicos debería contribuir a mejorar considerablemente los controles internos de esos procesos. Además, los profesionales financieros que trabajan para el gobierno o con él, deben recibir capacitación para mejorar la calidad de las auditorías del sector público. Esta capacitación también debe impartirse a los auditores o a las firmas auditoras independientes que hacen auditorías gubernamentales.

Recaudaciones fiscales que funcionan

Varios países con problemas serios de desarrollo tienen sistemas inadecuados de recaudación de impuestos, muchas veces llenos de corrupción. En esos países, los ciudadanos están poco motivados a hacer pagos honestos de impuestos, porque creen que la mayor parte del dinero que pagarán irá a los bolsillos de funcionarios corruptos. Esto crea una espiral viciosa de los recursos del gobierno que a su vez genera más corrupción.

No existe ningún sistema de recaudación de ingresos que esté completamente libre del riesgo de corrupción; de todos modos, hay acciones que pueden propiciar procesos de recaudación resistentes a la corrupción. La página 13 ofrece una lista de acciones sugeridas por los encuestados.

Recaudaciones fiscales que dan buenos resultados

Acción anti-corrupción	Beneficios de la acción
Combinar todas las principales actividades de recaudación en una agencia (por ejemplo, impuestos a los ingresos, derechos de aduanas, impuestos a la venta, impuestos al valor agregado).	Muestra que el gobierno está comprometido con sus actividades de recaudación. La acción también permite que la agencia rote la asignación de cargos de los funcionarios, lo cual ayuda a prevenir el que se encubran actividades de corrupción.
Hacer que la agencia de recaudación sea autónoma, reportándose directamente al jefe de gobierno.	Reduce el número de oportunidades de que funcionarios interfieran con la recaudación e informes de los impuestos.
Hacer que todos los departamentos de la agencia de recaudación de impuestos reporten directamente al director.	Minimiza la oportunidad de colusión entre departamentos como, por ejemplo, el que determina la cantidad de impuestos y las organizaciones que lo recaudan.
Pagar salarios competitivos a los recaudadores.	Esto podría crear disparidad con los salarios en otras agencias gubernamentales, pero reduciría la rotación de personal en el área de recaudación y la necesidad de éstos de involucrarse en actividades de corrupción para sobrevivir.
Rotar, periódicamente, la función y contactos de los recaudadores.	Limita la posibilidad de que un recaudador y un contribuyente establezcan una relación personal inadecuada.
Asegurarse de que no exista ningún recaudador de impuestos o agente como único responsable de un contribuyente en particular. En este escenario, siempre se asignan dos agentes a un caso o cuenta y siempre se reúnen conjuntamente con el contribuyente.	Tener dos agentes significa que las actividades de corrupción requerirían la colusión de los dos, lo cual dificulta la realización de actividades ilegales.
Mantener programas de educación continua para los recaudadores y agentes.	Reduce la posibilidad que los agentes difieran en sus respuestas, los mantiene con conocimientos actualizados en la detección y prevención de corrupción, y aumenta su sentido de profesionalismo.
Donde sea factible, tasar el ingreso bruto en vez del neto.	Elimina la necesidad de decisiones por ambas partes, porque las cifras a ser usadas para determinar los impuestos no se derivan de forma que permitan el fraude.
Requerir a los empleadores que retengan el impuesto de los salarios de los empleados, con cantidades determinadas por fórmulas, y que estos sean informados y pagados directamente a la agencia recaudadora.	Elimina pasos del proceso de informe de impuestos y reduce el número de auditorías impositivas necesarias.
Para pequeñas empresas, calcular los impuestos con base en categorías de ingresos brutos preacordadas; verificar periódicamente si sigue siendo apropiada la inclusión de la empresa en la categoría acordada.	Hace que el proceso total sea menos propicio a obtener cifras cuestionables.
Proveer entrenamiento amplio y directo a pequeñas empresas sobre cómo mantener sus registros y cómo se selecciona su categoría impositiva.	Esto reduce el factor “Yo no sabía” y demuestra cuán justo es el sistema impositivo.

Acción anti-corrupción	Beneficios de la acción
Establecer prioridades: focalizar los esfuerzos en los contribuyentes individuales y corporativos más grandes.	La mayor parte de los ingresos fiscales no recolectados están en manos de las personas y corporaciones más ricas.
Conducir auditorías frecuentes y sofisticadas a los contribuyentes más importantes.	Reduce la posibilidad de que el fraude contable pase desapercibido.
Requerir el pago de adelantos de los impuestos durante el año.	Esto “alivia la carga” a los contribuyentes y reduce la posibilidad de no poder efectuar un pago, único, de gran monto.
Usar transacciones electrónicas siempre que sea posible.	Reduce la oportunidad del contacto personal que facilita las actividades corruptas.
Hacer que las agencias de impuestos supervisen a los contadores independientes y las firmas de contadores públicos e imponer altas multas si éstos ayudan a las empresas a evadir impuestos.	Desalienta a los contadores de ayudar a sus clientes para reducir sus pagos de impuestos ilegalmente.
Participar activamente en la aplicación de las leyes y la persecución de los evasores de las mismas.	Demuestra que los evasores y los que sobornan a los recaudadores de impuestos, no quedarán impunes.
Mantener una coordinación cercana con agencias del sistema de justicia (policía, investigadores, fiscales).	Permite la recolección más efectiva de datos y pruebas necesarias para enjuiciar a los evasores de impuestos y de otras leyes impositivas, con buenos resultados.

Información adicional

Si desea obtener más copias de esta encuesta o si desea tener una oportunidad para obtener mayor información sobre su contenido y sobre cómo reducir la corrupción en el sector público, favor contactar al ICGFM o a Grant Thornton a las direcciones mencionadas más adelante. Estamos a su entera disposición ya sea para proveer a su organización un resumen, o presentar los resultados de la encuesta en una conferencia o seminario.

The International Consortium on Governmental Financial Management

444 North Capitol Street, Suite 234
Washington, D.C. 20001
Teléfono: (202) 624-5451
Web: www.icgfm.org

Grant Thornton LLP

333 John Carlyle Street, Suite 500
Alexandria, VA 22314
Teléfono: (703) 837-4400
Web: www.grantthornton.com/publicsector

Contribuyentes a la encuesta

ICGFM

Lin Weeks, *Presidente*
Peter Aliferis, *Presidente-electo*
Relmond Van Daniker, *Ex Presidente*
Nina Powell, *Directora Ejecutiva*
Jesse Hughes, *Editor de Publicaciones*

Grant Thornton LLP

Dick Willett, Director de la encuesta
Braj Sharma
Jason Levergood
Jorge Liacuris
Steve Clyburn
Damien Enderle

Los socios y el personal de las firmas miembro de Grant Thornton participaron en esta encuesta entrevistando a funcionarios de gobiernos en sus regiones. El mencionar sus nombres aquí podría comprometer la anonimidad de los entrevistados.