



# INVENTARIO DE MECANISMOS PREVENTIVOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

por **NORA GORROCHATEGUI**. *Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Cofundadora del Simposio Internacional de Responsabilidad Social de las Organizaciones*



**LA AGENDA INTERNACIONAL SE HACE ECO DE LA CRECIENTE CONCIENCIA SOBRE LOS PROBLEMAS QUE LA CORRUPCIÓN PRESENTA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PAÍSES. ESTO MOTIVÓ EL PERFECCIONAMIENTO DE MEDIDAS ORIENTADAS A DETECTARLA Y EVITARLA: SE INCLUYEN ORIENTACIONES TANTO PARA LOS ESTADOS COMO PARA LAS EMPRESAS Y LA SOCIEDAD CIVIL. DE CENTRAL IMPORTANCIA RESULTA LA ADECUACIÓN ENTRE ESTOS PROCEDIMIENTOS Y LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA MODERNA.**

## Importancia, esencia, encuadre y tipos de medidas de lucha contra la corrupción

En los últimos cuarenta años, la corrupción ha estado presente en la agenda internacional y mantendrá su vigencia en el futuro cercano, ya que la Agenda 2030 la señala como uno de los factores que pueden impedir el logro del desarrollo sostenible. Los tópicos abordados durante ese período han variado de una manera reactiva a situaciones cada vez más complejas de las relaciones entre los sectores económico, gubernamental y de la sociedad civil. Actores relevantes de los tres sectores persiguen el objetivo pragmático de aportar soluciones de gestión, a fin de dar respuesta a los problemas de la sociedad. Así, ante el fenómeno de la corrupción, cobran importancia los mecanismos que se utilizan para combatirla y subyace el interrogante sobre si son adecuados y se ajustan a los requerimientos de la gobernanza moderna.

La literatura especializada utiliza distintos conceptos para aludir a los medios prácticos, a los conocimientos utilizables y utilizados que se emplean en las organizaciones de todo tipo para gestionar la problemática de la corrupción. Sin entrar en disquisiciones etimológicas, se han utilizado términos tales como medidas, mecanismos, herramienta, instrumento, para hacer referencia al “modo de resolución de problemas materializado”, que sólo cobran sentido al aplicarlos en un contexto específico.

De tal modo, la normativa internacional, emplea la expresión “medidas” para referirse, por un lado, a las acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y, por el otro, para los actos de corrupción específicamente vinculados a tal ejercicio.

El plexo normativo básico que ha dado marco al tratamiento de la corrupción se configura con tres convenciones internacionales. La primera, la **Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)** (1996), que reconoce la trascendencia supranacional de la corrupción y la necesidad de la cooperación internacional para combatirla. La segunda, la **Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales** (OCDE) (1997), focaliza la atención en fenómenos de las actividades económicas internacionales. La tercera, la **Convención de las Naciones contra la Corrupción (2003)**, a la que adhieren 140 Estados, constituyéndose en el acuerdo internacional más amplio y detallado para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción. Los mecanismos de seguimiento de estas convenciones y, al menos, otros cinco ins-

trumentos se desarrollaron posteriormente, adaptando los elementos centrales de lucha contra la corrupción a las realidades de distintas regiones geográficas.

Existen dos clases de **medidas**, las **preventivas** y las **punitivas**. Las **medidas preventivas** se asocian a la necesidad de legislar normas administrativas, de acuerdo con los usos y costumbres e instituciones propias de cada país, teniendo un grado débil de fuerza vinculante. En contraposición, las **medidas punitivas** consisten en la obligación de incorporar a los ordenamientos jurídicos de los países figuras penales que corresponden a actos de corrupción; por lo tanto, tienen carácter más imperativo que las medidas preventivas, aunque entre ellas también existen matices de obligatoriedad. Los cinco actos que “deben” tipificarse como delitos son: soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno activo de funcionarios públicos extranjeros; apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes; blanqueo del producto del delito, y obstrucción de la Justicia. Los seis actos que “pueden” tipificarse como delitos son: soborno pasivo de un funcionario público extranjero; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado, y malversación de fondos en el sector público.



## Medidas preventivas

El foco de atención del artículo son las medidas preventivas de lucha contra la corrupción que se aplican en distinto tipo de organizaciones, públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil. Las medidas que se pueden emplear en el sector público y privado guardan cierto paralelismo, aunque algunas son propias de cada tipo de organización en las que se utilizan.

### Sector público

Se asocian a la aplicación de políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que reflejen el respeto a la legislación, la gestión adecuada de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, garantizando la existencia de órganos encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas al interior del aparato público. Comprenden cuestiones diversas vinculadas a la **gestión del personal, al establecimiento de sistemas de gestión y a la información pública**. Entre las medidas preventivas relacionadas con la **gestión de personal** se pueden mencionar: 1) el establecimiento de sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de los empleados públicos; 2) las normas de conducta que regulan el comportamiento correcto,

honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, tales como los códigos éticos; 3) los regímenes de prevención de conflicto de intereses; 4) la exigencia a los funcionarios públicos de informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento; 5) la capacitación sobre las responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades; 6) los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas. Además, se contempla el **diseño de sistemas** para: 1) la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, la equidad y la eficiencia; 2) la recaudación y el control de los ingresos del Estado; 3) la protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad. En lo relativo a medidas vinculadas a la **información pública** que aumenten la transparencia se pueden mencionar: 1) la instauración de procedimientos que permitan al público obtener información sobre las organizaciones públicas, su funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, que contemplen el respeto a la protección de la intimidad y los datos personales, y 2) la simplificación de procedimientos administrativos y la publicación de información.

*En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, cabe destacar la importancia de las herramientas de comunicación organizacional.*



*Los principios que orientan la gobernanza moderna, compatibles con el logro de la sociedad sostenible, son: comportamiento ético, respeto a las partes interesadas, rendición de cuentas, participación, colaboración, transparencia.*

### **Sector privado**

Se refieren a mecanismos que aseguren que las sociedades mercantiles mantengan registros sobre la adquisición y enajenación de activos, la divulgación de estados financieros, el establecimiento de controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción y la mejora de los sistemas de auditoría.

Las empresas tienen la posibilidad de sumarse a iniciativas internacionales de adhesión voluntaria, como el Pacto Global, que consta de principios entre los que se encuentra la lucha contra la corrupción. En tal sentido, están disponibles guías metodológicas para orientar el accionar de estas compañías. Baste mencionar, a título de ejemplo, que solamente una de ellas contiene 660 elementos especificados por categorías (propósitos y políticas; implementación y monitoreo) y niveles de aplicación (básicos y deseables), lo cual indica que se dispone de una amplia variedad de posibilidades para actuar sobre la corrupción. Entre ellas se pueden mencionar: 1) la explicitación pública del propósito de trabajar contra la corrupción en todas sus formas incluyendo el soborno y la extorsión; 2) códigos de conducta; 3) el establecimiento de áreas de riesgo potencial utilizando mapeos de corrupción; 4) la comunicación y el entrenamiento en propósitos anticorrupción para todos los empleados, con el compromiso manifiesto de la alta dirección; 5) políticas de protección de denunciantes contra represalias; 6) sistemas de investigación interna que respeten los derechos de los investigados e impongan sanciones efectivas a las violaciones del código de ética o conducta; 7) chequeos internos y contrapesos organizacionales para evitar, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos; 8) establecimiento de canales de comunicación

y mecanismos de seguimiento para reportar o buscar consejo; 9) auditoría interna; 10) implementación de procedimientos de mejora y monitoreo y manejo de incidentes; 11) instrumentación de programas de integridad, extendiendo la aplicación de códigos de ética o de conducta cuando sea necesario, en función de riesgos existentes, a terceros o socios de negocios, tales como proveedores, distribuidores, prestadores de servicios o socios de negocios, y 12) la utilización de programas de verificación externa e independiente de las acciones anticorrupción. En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, cabe destacar la importancia de las herramientas de comunicación organizacional. Un ejemplo específico son las “Comunicaciones del Progreso” (COPs) que incluyen la descripción explícita de las modalidades de actuación que se aplican para dar cumplimiento del Principio 10, lucha contra la corrupción. Otro ejemplo es la “memoria de sustentabilidad”; se trata de un informe sobre el desempeño empresarial en las dimensiones económico-financiera, social y medioambiental que refleja, además, su contribución al logro de la sustentabilidad y está dirigida especialmente a sus partes interesadas. En general, contienen información sobre el gobierno corporativo, en cuanto a su composición, estructura y funciones, a las que se agregan informaciones solicitadas por regulaciones detalladas a las que están sometidas las empresas que cotizan en bolsa. Las memorias contienen también información sobre ética e integridad, por la que se aporta una visión de conjunto sobre valores, principios, estándares y normas de la organización, mecanismos internos y externos tanto de asesoramiento a favor de una conducta lícita y ética, así como de conductas ilícitas, asuntos relacionados con la integridad y casos legales vinculados con corrupción.

### Sociedad civil

Se pueden ordenar de acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública (informativa, consultiva y cooperativa) y con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se contempla la participación (surgimiento e inclusión en la agenda pública, diseño de política, implementación, control y evaluación).

**Medidas informativas:** se ubican en el nivel más básico de participación y consisten en la obtención, la emisión y la difusión de información, cobrando importancia las leyes de acceso a la información y los mecanismos que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, tendientes a evitar el secretismo de Estado. Esto obliga a las organizaciones públicas a implementar procedimientos de denuncias, publicación de estados de cuenta y del desarrollo de contrataciones, tener portales de información, establecer plazos y sanciones en caso de que se niegue la información a los ciudadanos, facilitar el acceso a los organismos públicos con competencia en temas de lucha contra la corrupción. Nuevos ensayos se están realizando en materia de “transparencia focalizada”, que consiste en la divulgación de información a partes interesadas específicas para alcanzar un propósito de política pública. La mayor parte de las medidas se adaptan a la etapa de inclusión de temas en la agenda pública y al control y, eventualmente, a la evaluación.

**Medidas consultivas:** pretenden recoger la opinión ciudadana respecto de percepciones sobre corrupción a nivel país o sectores de actividad, tales como los índices de corrupción y encuestas sistemáticas sobre diversos aspectos de la corrupción. Otro

ejemplo lo constituyen los consejos consultivos que, al estar integrados por diferentes partes interesadas, disponen de información útil para facilitar o esclarecer situaciones problemáticas sobre las que tendrán que decidir las autoridades. Dentro del ciclo de vida de una política pública, tienen mayor aplicabilidad en la etapa del surgimiento.

**Medidas cooperativas:** son las que requieren la colaboración de organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de tareas públicas. Entre ellas se encuentran: 1) realización de campañas de concientización y de actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción; 2) acciones a cargo de organizaciones no gubernamentales, que trabajen sobre problemáticas de corrupción desde perspectivas específicas, como derechos humanos o género; 3) programas de capacitación a cargo de universidades acerca de las dimensiones más importantes sobre la corrupción en cada país y de los instrumentos para controlarlos; 4) transmisión de contenidos para la formación de opinión, a cargo de los medios de comunicación; 5) “observatorios nacionales de corrupción”, que recopilan información, trabajando en alianza, prensa, organizaciones académicas, asociaciones profesionales y dependencias del Poder Judicial; 6) formación de “redes ciudadanas” para la vigilancia de la gestión pública, que funcionan a modo de sensores que permiten detectar, por medio de la cooperación ciudadana, los riesgos y las sospechas de actividades corruptas dentro del gobierno; 7) “islas de integridad”, consistentes en proyectos tendientes a asegurar que un proceso determinado –por ejemplo, contrataciones públicas– esté protegido de los riesgos de corrupción, por medio de compromisos éticos y cambios de procedimientos; 8) programas relativos al control de la corrupción política, cuyo propósito es monitorear que los procesos electorales sean transparentes; instar a los partidos políticos a que suministren información a los electores sobre los montos de recursos y fuentes de las campañas electorales, control de la gestión de los candidatos después de ser elegidos, monitoreo de los medios de comunicación para establecer presencia de candidatos en los medios; 9) control ciudadano del sistema de selección, sanción y acusación de magistrados; 10) “auditorías visibles”, que permiten que la ciudadanía monitoree la realización de proyectos de infraestructura a través de reuniones de control social, para las cuales se capacita previamente a los participantes, y en el marco de políticas de “transparencia focalizada”, por la cual brindan información a la comunidad para que monitoree los proyectos de la entrega de servicios públicos. Dentro del ciclo de vida de una política pública, tienen mayor aplicabilidad en las etapas de implementación y control.

## Reflexiones en clave de propuestas

El inventario de medidas preventivas de lucha contra la corrupción expuesto es amplio, pero no exhaustivo. Existe gran cantidad de experiencias puntuales, que presentan soluciones a temas focales de corrupción y que se aplican satisfactoriamente en organizaciones con características específicas pero que tienen bajo grado de replicabilidad.

Cuanto más se diversifiquen los temas puntuales que se incluyan bajo la denominación de “corrupción”, mayor será la necesidad de conocimientos transdisciplinarios para su abordaje.

Cuanto más puntos de contacto se encuentren entre el asunto “corrupción” y otros temas –como, por ejemplo, sustentabilidad, responsabilidad social, derechos humanos– que responden a diferentes corrientes teóricas, se incrementará la posibilidad de utilizar soluciones a problemas de esas áreas que puedan considerarse soluciones a algunos aspectos de la corrupción. Si las soluciones y medidas que se aplican a problemas sirven para la corrupción, la búsqueda de soluciones se simplifica.

La normativa internacional recomienda que las orientaciones sean convertidas en legislaciones nacionales, que contienen medidas concretas de acción contra la corrupción pero se demoran en implementarse en organizaciones.

Existe un amplio y variado listado de medidas disponibles de lucha contra la corrupción que contrasta con su bajo grado de aplicación. La complejidad, el acceso a los instrumentos, el desconocimiento, el incremento de costos, los pocos recursos humanos entrenados en las técnicas anticorrupción son factores que inciden en la aplicación de medidas anticorrupción.


Ya que la corrupción es una limitante del desarrollo sostenible, se mantiene la vigencia y la urgencia de resolución de problemas de corrupción. Cuanta más corrupción exista, menor será el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Por lo tanto, será necesario minimizar las posibilidades de comportamientos indebidos en las organizaciones con competencias específicas para el logro de los ODS.

La estrategia focalizada de actuación sobre organizaciones altamente comprometidas con el logro de los objetivos del desarrollo constituye una prioridad para el combate de la corrupción. En tal sentido, el sinceramiento organizacional es una herramienta de intervención organizacional que se instrumenta a nivel micro; el diagnóstico “unidad por unidad” puede ser una herramienta efectiva para el tratamiento de la corrupción organizacional.



Los principios que orientan la gobernanza moderna, compatibles con el logro de la sociedad sostenible, son: comportamiento ético, respeto a las partes interesadas, rendición de cuentas, participación, colaboración, transparencia.

Las medidas preventivas para luchar contra la corrupción cumplen con algunos de los principios de la gobernanza moderna. Cuantas más características coincidentes con los principios de la gobernanza moderna contengan las herramientas, mayor será su aceptación por parte de quienes tengan responsabilidades de implementación, lo cual incrementará la eficiencia en el proceso de combate a la corrupción y favorecerá el logro de los ODS.



*Las empresas tienen la posibilidad de sumarse a iniciativas internacionales de adhesión voluntaria, como el Pacto Global, que consta de principios entre los que se encuentra la lucha contra la corrupción.*