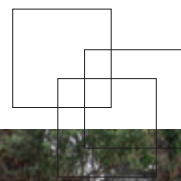




Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE  
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



**Nota orientativa 10**  
**Innovación para abordar**  
**el riesgo de corrupción en los PPE**

## Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

# Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



## Nota orientativa 10

### Innovación para abordar el riesgo de corrupción en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)  
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

*Datos de catalogación en publicación de la OIT*

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos  
04.03.7

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

## Nota orientativa 10

# Innovación para abordar el riesgo de corrupción en los PPE



### Objetivo

*Esta nota tiene como objetivo examinar los retos que plantea para los programas públicos de empleo (PPE) el abordaje del problema de la corrupción, y poner de relieve algunas medidas innovadoras que se están adoptando para contrarrestarlo. Se definen aquí diferentes formas de corrupción, se exploran áreas de los PPE particularmente vulnerables a este problema, y estrategias para afrontarlo. Entre ellas, puede mencionarse el uso de procesos participativos a nivel local, el fomento de altos grados de transparencia y de acceso a la información, el aprovechamiento del poder que ejercen las nuevas tecnologías y la concesión de potestades a los distintos interesados para pedir cuentas a los responsables. Contar con el aporte de sistemas de monitoreo y evaluación es fundamental, al igual que con mecanismos para investigar denuncias de corrupción y tomar medidas contundentes en caso de ser necesario.*

### Introducción

La noción de que la corrupción es un problema particularmente profundo en los programas públicos de empleo es en parte verdadera, y en parte falsa. No debe de ninguna manera tomarse a la ligera, como es el caso en cualquier proceso de contratación, sea público o privado. Tampoco cabe duda de que más de un programa público de empleo ha sido blanco de prácticas corruptas – que van desde su explotación como arma populista para ganar votos hasta la obtención de dividendos en la adjudicación de licitaciones – y también de modalidades más descaradas de robo, fraude y saqueo, como la entrega de productos de calidad inferior a la ofertada, el pago a trabajadores fantasma o el cobro por obras públicas totalmente inexistentes.

Cuando surge un caso de corrupción, sus pormenores tienden a cobrar un protagonismo absoluto en los medios de comunicación, y se dejan en la sombra los servicios o productos de calidad que se pueden haber obtenido de esa obra, los beneficios y la dignidad que han conquistado los participantes con su trabajo o los frutos que pueden reportar en el futuro los salarios percibidos. Aunque se manifieste en una escala mínima, la corrupción – o incluso la mera impresión de su existencia – puede dañar la

imagen de los PPE al punto de poner en peligro el apoyo político y estatal que reciben.

En la práctica, la lucha contra la corrupción no puede desligarse del esfuerzo por obtener resultados de buena calidad, porque las prácticas fraudulentas suelen acompañarse también de un declive de los estándares de trabajo y de los beneficios que se trasladan a los pobres. Lo mismo sucede a la inversa: el deterioro de la calidad del producto o del cumplimiento con los estándares y normas del programa puede ser la primera señal de que se está abusando de algún modo del sistema.

Por lo tanto, la evaluación de la capacidad de resistencia de un programa ante la amenaza que plantean distintas prácticas de corrupción debe ser parte integral y manifiesta de la gestión del desempeño profesional, del monitoreo y de la evaluación de ese programa; y en ella deben cimentarse algunos aspectos de su diseño. Es este un campo de los PPE en el que hay que recurrir a la innovación.

Como se mencionó anteriormente, las noticias de corrupción en PPE que aparecen en los medios cuentan solo un fragmento de la historia: mucho menos conocidas son las respuestas que han propuesto los programas públicos de empleo a estos desafíos y los planteamientos innovadores que se han volcado a las estrategias para contrarrestar la corrupción. Algunas de ellas se apoyan en las nuevas tecnologías, o en el fomento de la transparencia como herramienta para rendir cuentas, y también en el empleo de métodos participativos y de auditorías a cargo de la sociedad. Como consecuencia de la amalgama de estas estrategias, hoy en día algunos PPE se han convertido en un nuevo referente que guía a los gobiernos en la manera en que pueden y deben actuar para abordar potenciales problemas de corrupción en un espectro mucho más amplio de programas de lucha contra la pobreza.

La experiencia vivida en la India ilustra las dos caras de esta moneda: una herencia de corrupción generalizada en los programas públicos de empleo fue el disparador de la campaña nacional por el Derecho a la Información, y de la normativa que la siguió. La Ley del Derecho a la Información se promulgó como mecanismo para poner a los ciudadanos en pleno conocimiento de sus derechos, y fue legitimada mediante su incorporación a la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), que hoy constituye un sobresaliente ejemplo de innovación en la batalla contra la corrupción en los PPE.

Esta nota orientativa examina la forma en que el problema de la corrupción afecta los resultados de las políticas de los PPE; destaca las áreas de estos programas que pueden estar particularmente expuestas a la corrupción y repasa algunas medidas innovadoras para abordar el problema. La detección de esas áreas vulnerables – y de las medidas necesarias para limitarlas – es un paso muy importante en el diseño de un PPE.

## El problema de la corrupción en los PPE

Cualquiera que haga una búsqueda rápida sobre el programa LNMGGER en Internet puede apresurarse a concluir, ante el grado de corrupción que ha imperado en el mismo, que esta supera a sus beneficios. No cabe duda de que la corrupción es un problema muy grave para el LNMGGER, como lo es para otros PPE. No obstante, si solo se da un vistazo a los titulares, puede que se pase por alto el hecho no menor de que el LNMGGER ha apostado a la transparencia – en un nivel sin precedentes – como mecanismo para hacer frente a la corrupción y exigir que los funcionarios públicos rindan cuentas de sus actos. Toda la información acerca del LNMGGER es de dominio público: cada una de las listas de asistencia, de las tarjetas de trabajo, cada uno de los trabajos desempeñados y de los salarios que se pagan en el programa se declaran y se ponen a disposición no solo de los participantes, sino también del público en general, en [www.nrega.nic.in](http://www.nrega.nic.in).

Además, a través de auditorías sociales<sup>1</sup> obligatorias se hace partícipe a la comunidad de la verificación de estos datos, que reflejan quién ha recibido un pago, cuánto se le ha pagado, qué obras se han entregado, quién proporcionó los materiales y cualquier otro detalle que amerite ser sometido a escrutinio público. También se incorpora un sistema de formulación de consultas y quejas, y todas se publican en un portal de Internet de dominio público, incluso las respuestas de las autoridades.

Con estas estrategias se intenta hacer del público un aliado del gobierno para detectar situaciones anómalas y ponerlas al descubierto, e imponer un riguroso asedio a las típicas formas que adopta la corrupción en los PPE: por ejemplo, la inscripción de trabajadores fantasma, el pago de cantidades inferiores que la remuneración acordada a los participantes (la diferencia va a parar al bolsillo de los funcionarios) o el cobro por trabajos ficticios. Estos son solo algunos de los fraudes a los PPE de la India que se desvelaron durante la campaña de Derecho a la Información, cuyo aporte ha sido esencial para los niveles de transparencia que ha ido conquistando el LNMGGER desde sus comienzos. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación se han convertido en atentos vigilantes del programa, y lo mantienen en el punto de mira.

Seguramente existen pocos gobiernos dispuestos a fomentar la transparencia al extremo que lo ha hecho el sistema de garantía del empleo (SGE) de la India (LNMGGER) como parte de una estrategia anticorrupción. La mayoría de los gobiernos y de los programas preferirían mantener los trapos sucios lejos de la mirada pública. Después de todo, el LNMGGER se

<sup>1</sup> Una auditoría social es un proceso de monitoreo conjunto del proyecto entre el gobierno y la gente, que recoge opiniones y conocimientos de esta última y la implica en el proceso de controlar si los beneficios previstos realmente llegan a los destinatarios deseados (sometiendo la evaluación a normas que contemplan no solo el aspecto redistributivo sino también la equidad y la calidad).

expone a la vez al riesgo de que el público en general, y a menudo también los medios de comunicación, lo consideren aún más corrupto que otros programas por la simple razón de que mantiene el asunto siempre en un primer plano.

Tampoco se puede descartar el riesgo de que en otros países se llegue a la misma conclusión por malinterpretar el problema, y de que a la hora de establecer políticas, se rehúya de los PPE y de los SGE en particular. Porque la realidad es que los PPE han innovado mucho en la lucha contra la corrupción: valiéndose de una combinación de instrumentos han ido reprimiendo muchas de las prácticas corruptas más comunes. Con soluciones innovadoras han sabido dar respuesta a los desafíos concretos que se les presentan, a veces como consecuencia del contexto mismo de ejecución de los PPE.

En épocas en que los PPE se ponían en práctica en zonas remotas y con escaso acceso a las comunicaciones, en que no se utilizaban sistemas electrónicos y los pagos se hacían al contado, se cedía un campo de acción bastante amplio a las prácticas corruptas. El problema se agudizaba aún más si estas condiciones coexistían con una falta de derechos más profunda, en sociedades no democráticas o en contextos de autoritarismo.

Los PPE, sobre todo los de obras públicas, suelen utilizarse como medidas de respuesta a crisis (ante desastres naturales o como parte de una reconstrucción transitoria de posguerra) en las que los organismos internacionales se implican sin importar el contexto político general porque se enfrentan a una crisis humanitaria. Ante un estado de derecho débil, o allí donde las instituciones de gobierno se encuentren suspendidas, en período de transición o duramente cuestionadas, habrá terreno fértil para la corrupción. Estas características suelen aparecer en los típicos contextos de aplicación de los programas de obras públicas de corto plazo y de trabajo a cambio de dinero; y si bien es cierto que el diseño de todo PPE no puede prescindir de mecanismos para limitar la corrupción, de ello no se deriva que estos programas sean herramientas de intervención para el desarrollo intrínsecamente más propensas a la corrupción que otras.

## Formas de corrupción

No hay una definición única de corrupción: el término adquiere una especificidad propia en cada cultura y su interpretación varía en los sistemas jurídicos de diferentes países. No obstante esta heterogeneidad, todas las formas de corrupción entrañan, en esencia, el abuso de poder o de influencias para obtener algún tipo de provecho, por lo general con el fin de acceder a determinados recursos.

Los amplios límites de la definición dan cabida a diversas formas de corrupción; de sus diferencias dependerán las estrategias que se utilicen



para prevenirla o detectarla. Con el propósito de estimular el debate, a continuación se presenta una selección de tipos de corrupción, que se ha adaptado a partir del glosario del Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción ([www.u4.no/glossary](http://www.u4.no/glossary)).

**Corrupción “de alto nivel”:** El término designa la corrupción que ocurre en el nivel de actuación de los responsables de la formulación de políticas, quienes establecen las reglas del juego y por lo tanto pueden definir las con el objetivo de obtener determinados resultados.

**Corrupción sistémica:** La corrupción es endémica o sistémica cuando se manifiesta como un aspecto integrado e inherente al sistema económico, social y político. La corrupción sistémica no constituye una categoría particular de las prácticas corruptas; se trata más bien de una situación en la que individuos y grupos corruptos ejercen un manejo y un dominio constantes de las instituciones y los procesos más importantes del Estado, y en la que la gente no dispone de más alternativa que tratar con funcionarios corruptos. Este tipo de corrupción se diferencia de la que surge de manera más esporádica o individualizada.

El **soborno** implica un intercambio recíprocamente provechoso entre una persona que ocupa un cargo de toma de decisiones y otra que puede beneficiarse de ellas. Por lo general consiste en algún tipo de incentivo financiero que se entrega como contraprestación de un favor, como la adjudicación de un contrato. En el contexto de los PPE, en especial aquellos donde los puestos son limitados, los participantes pueden sobornar a los funcionarios locales para asegurarse una plaza. El soborno puede darse en una transacción sencilla y puntual o adquirir formas más complejas y planificadas, por ejemplo, en los casos de manipulación fraudulenta de un proceso licitatorio público mediante el depósito de “propinas” en cuentas bancarias internacionales, o la compra de bienes – como viviendas o automóviles de lujo – a nombre del funcionario implicado. La característica principal de un soborno es, en esencia, que en virtud de él se demanda u ofrece un incentivo, que el otro acepta; implica por tanto el consentimiento de dos partes que sacan provecho de la transacción.

**Extorsión:** La única diferencia real entre el soborno y la extorsión radica no en la naturaleza de los tratos que comprenden, sino en las relaciones de poder que los atraviesan. En una situación de extorsión, una parte amenaza a la otra con alguna sanción negativa si no paga una comisión por los “servicios prestados”. No es un trato consensual sino cimentado en el miedo y en la desigualdad de poderes, incluso aunque el resultado final llegara a ser el mismo.

**Fraude:** *“El fraude es un delito económico que se manifiesta a través de engaño, dolo o estafa, y en virtud del cual alguien se beneficia de forma ilícita<sup>2</sup>”.*

De acuerdo con esta definición, pagar a trabajadores fantasma, exigir pagos por la construcción de obras que no existen o anotar en los libros de cuentas compras que en realidad no llegaron a materializarse nunca son todos diferentes tipos de fraude. En un fraude pueden ponerse en connivencia diferentes partes – y recibir todas un beneficio –, pero no por ello se asimila, por ejemplo, a exigir u ofrecer un soborno por la adjudicación de un contrato para obras con el que luego se cumple de verdad.

El **clientelismo**, el amiguismo y el nepotismo son tipos de corrupción en los que una persona en posición de poder otorga beneficios desproporcionados, derivados del acceso a recursos, bienes o servicios públicos, a sus familiares, allegados de algún grupo social, seguidores o socios comerciales. Cuanto más débiles son las instituciones democráticas en una sociedad, mayor será el riesgo de que se extienda el clientelismo. En algunas sociedades autoritarias, este mecanismo domina y determina los criterios de distribución de los recursos públicos.

El clientelismo se puede practicar para obtener beneficios políticos o privados, y sus “ganancias” no tienen por qué ser directamente económicas: no es necesario que haya intercambio alguno de dinero. Puede darse, por ejemplo, con el fin de aglutinar o mantener una fuerza política para asegurarse votos en una elección.

Otras formas de clientelismo, amiguismo o nepotismo pueden tener como objetivo favorecer a familiares, socios comerciales o amigos, labrarse una reputación en la comunidad, devolver favores recibidos en el pasado o invertir en la promesa – explícita o implícita – de la concesión de un favor en el futuro (o incluso contrarrestar la amenaza de ser excluido de una red clientelar si se obstruye el acceso a determinadas oportunidades).

Algunas formas de clientelismo implican un claro desvío de fondos públicos en beneficio de intereses mezquinos; pero el concepto puede presentar límites más borrosos, sobre todo dependiendo de las distintas culturas. Por ejemplo, fomentar oportunidades públicas de empleo puede percibirse, desde un punto de vista, como una política pública beneficiosa, pero desde la oposición política se podría entender como una maniobra para captar votos; en el ámbito local, a la hora de elegir los pueblos que se beneficiarán con recursos públicos – materializados en caminos, escuelas o clínicas – existe una delgada línea entre lo que puede interpretarse como una actuación del funcionario en interés de la comunidad que lo ha elegido, y lo que puede considerarse mero clientelismo. Al mismo tiempo, en muchas culturas las familias están unidas por sólidos lazos de reciprocidad, y de un

<sup>2</sup> Glosario U4.

familiar próspero se esperará que ayude a un sobrino o primo a obtener un puesto de trabajo, una casa o incluso un contrato.

En este abanico de interpretaciones posibles, el extremo que goza de más aceptación social es el valor que se da a las “redes” como parte del capital social; pero una vez que salen a la luz las razones por las que las “redes” integran ese capital, muchas de sus ventajas se transfiguran en posibilidades de obtener acceso a prestaciones: un trabajo, una casa o un contrato. Que esto constituya o no clientelismo depende del proceso, y de si la ventaja que se obtiene es injusta o no lo es.

Cabe agregar también que, si bien el término parece evocar imágenes de un déspota dispensando dádivas en algún país en desarrollo – sin dudas una de las metamorfosis del clientelismo –, al mundo desarrollado no le faltan sus propias redes de “viejos amigos” que, a su manera, operan con mucha eficacia para conseguir beneficios para los “suyos” – como sea que se defina el término – a expensas de los de “fuera”.

## Ámbitos de los PPE particularmente vulnerables a la corrupción

La corrupción puede darse en cualquiera de los niveles de la ejecución de un programa: desde la esfera nacional hasta en la más particular de las transacciones locales. Es necesario detectar los principales riesgos en cada uno de estos niveles y poner en práctica las medidas pertinentes. Muchos de los problemas de corrupción que enfrentan los PPE son comunes a todos los programas estatales, y un gobierno que se preocupe por limitar los comportamientos abusivos contará con un conjunto de instrumentos básicos para hacerles frente en todo el ámbito de la administración; esos instrumentos deberán integrarse en los PPE como parte del cumplimiento de políticas más amplias.

El más evidente de todos incumbe al proceso de adquisición de bienes y servicios. Todo gobierno interesado en poner freno a la corrupción establecerá normativas de compra, que se aplicarán a su vez en los PPE.

Las siguientes son las áreas de los PPE particularmente vulnerables a la corrupción:

1. La designación de los cargos de dirección del programa.
2. La contratación de bienes y servicios.
3. Las decisiones sobre localización: qué zonas escoger para construir una presa, para emplazar una obra, etc.
4. La selección de los participantes.

5. El pago a los participantes.
6. Quién se beneficia de las obras o servicios proporcionados.

A continuación se analizan en profundidad cada uno de estos puntos; en algunos casos se añaden estrategias específicas de respuesta, y posteriormente se presentan estrategias más generales.

## La designación de cargos directivos

Cuanto más grande sea el PPE, mayor será su presupuesto, y mayores las probabilidades de que los cárteles o las redes corruptas que actúan en la administración intenten incidir en la designación del personal directivo con el objetivo de conseguir o mantener ventajas en las principales decisiones de contratación.

El segundo riesgo que amenaza a la designación de los cargos ejecutivos es el del clientelismo: cuando en un nombramiento clave las conexiones pesan más que las capacidades, la eficiencia y la eficacia pueden salir perjudicadas.

Si el contexto político es propenso a que puedan concretarse alguno de estos riesgos, la situación se podrá subsanar con medidas que impliquen a más de un ministerio en la designación, o algún mecanismo en el que participen varias partes interesadas. Si la financiación proviene de donantes externos, es fundamental que se imponga la condicionalidad. Si este no es el caso, habrá que explorar la posibilidad de hacer depender la asignación del presupuesto de procesos de aprobación más complejos. No obstante, es probable que un riesgo de corrupción que se presente en esferas tan altas solamente se pueda contrarrestar si existe voluntad política para ello a nivel del gabinete ministerial o de la jefatura del Estado.

## La contratación de bienes y servicios

De las variadas formas que puede adoptar la corrupción en esta área, algunas consiguen filtrarse incluso en procesos de licitación aparentemente abiertos, lo que dificulta su detección:

Primero, una empresa puede pagar para que se la incluya en la preselección de oferentes, y para que se reduzca esa lista. Segundo, puede dar dinero a cambio de obtener información confidencial. Tercero, mediante un soborno se puede incentivar a los funcionarios a redactar un pliego de licitación de forma tal que la empresa corrupta aparezca como el único proveedor idóneo. Cuarto, una empresa puede ofrecer dinero para ganar la adjudicación. Y finalmente, luego de haber sido seleccionada como

contratista, la empresa puede pagar para inflar los precios o escatimar la calidad del producto. (Ackerman, en PNUD, 1998).


Cuando la corrupción se interpone en un proceso de contratación, puede verse perjudicada la calidad de los productos o servicios creados. Si la ejecución se ha subcontratado a organizaciones no gubernamentales o contratistas, y en la selección han intervenido factores que poco tienen que ver con la capacidad profesional, ello también puede repercutir negativamente en la calidad de esa ejecución.

Los procesos de compra también se ven amenazados por la corrupción a un nivel muy local, adonde los sistemas que se aplican en los procesos de contratación nacionales llegan debilitados y se someten a un escrutinio mucho menor. La adquisición de herramientas, materiales para la ejecución, equipamiento de seguridad e incluso la contratación de servicios (como la capacitación) pueden prestarse a la aplicación de sobornos; y si se emplean empresas contratistas para la ejecución, las prácticas fraudulentas pueden incluso extenderse a esta etapa. Además de las ya mencionadas, estas son otras formas en que suele manifestarse la corrupción:

- la concesión preferente de contratos de compra, a precios inflados;
- la concesión de un contrato de compra a precio de mercado pero con una calidad de producto o servicio muy inferior a la ofertada;
- una suma de los anteriores: precios inflados y suministro de productos o servicios de calidad inferior (o la omisión del suministro);
- reclamación de pagos por gastos de entrega de obras o servicios ficticios, o por trabajos ya realizados;
- acuerdos para aumentar el volumen de trabajo luego de la adjudicación del contrato, cuando en realidad el volumen sigue siendo el mismo;
- costos excesivos que se guarda el contratista, en lugar de aprovecharse en beneficio de la comunidad.

## La selección de los participantes

La práctica del clientelismo en la selección de los participantes de un PPE puede plantear un gran riesgo, y la posibilidad de combatirlo depende en gran medida de las dinámicas de poder que existan a nivel local. Este clientelismo puede ser abiertamente político, como en los casos en que la participación se hace depender de la afiliación a un partido; o los funcionarios pueden recibir sobornos para manipular los resultados de la selección y conseguir a los interesados plazas en el programa (o extorsionarlos como condición para su inscripción).



Esas formas de corrupción se manifiestan de diversas maneras en el amplio espectro de los PPE. Una persona que no sea parte del grupo meta del programa podrá asegurarse un sitio mediante sobornos (lo que provocará errores de inclusión), pero también puede intentar hacerlo alguien quien sí está dentro del grupo meta. Si el programa es pequeño y el número de personas del grupo meta supera con creces la cantidad de puestos ofrecidos, se entablará una dura competencia por conseguir un sitio. La situación se presta para que los funcionarios manipulen los procesos de selección según su conveniencia, para que se multipliquen las extorsiones, el riesgo de exclusión de potenciales destinatarios (si, por ejemplo, los candidatos se oponen a pagar sobornos para que les aseguren un sitio en el programa), y las ganancias de la corrupción – en dinero o especie –; se presta, finalmente, al uso del clientelismo en el proceso de selección.

En suma, cuanto más se deba racionar el trabajo en el programa, mayor espacio se estará dejando para la comisión de abusos en el proceso de selección de participantes.

Por el contrario, será posible reducir significativamente los riesgos aplicando un programa basado en derechos, en el que puedan participar determinadas categorías de personas y en el que la participación dependa de la autoselección. Así se dejará mucho menos espacio para realizar selecciones arbitrarias o amenazar a los participantes con excluirlos del programa si no hacen la vista gorda ante otras prácticas corruptas.

Sin embargo, como siempre sucede, no basta con que los derechos existan: igualmente importante es cómo se traducen en la práctica, y la libertad de la que gozan sus titulares para ejercerlos. En el LNMGGGER, aún hoy el hecho de que a una persona le quepa el derecho a participar no siempre es garantía suficiente de que accederá al programa: hay abundantes y variados ejemplos de exclusión y de manipulación en sus procesos de selección para probarlo.

## El pago a los participantes

La paga de salarios constituye el rubro de gastos más cuantioso de la mayoría de los PPE, y es un área particularmente vulnerable. También es allí donde más terreno han conquistado las nuevas tecnologías, que han subvertido radicalmente la situación con fuertes medidas de restricción a la comisión de abusos, o al menos han forzado a quienes se empeñan en engañar al sistema a concebir tácticas nuevas. No obstante, el área no ha perdido toda vulnerabilidad, y por tanto todavía es imprescindible encontrar estrategias para reforzar el monitoreo, auditar, detectar y reforzar esas lagunas.

Para destacar los diferentes puntos vulnerables del ciclo de pagos, conviene elaborar un esquema de las condiciones y los procedimientos que conlleva

la paga de salarios. En primer lugar, luego de seleccionar a los participantes es necesario inscribirlos en el programa; en la India, Etiopía y Liberia reciben una tarjeta de trabajo en la que aparece su fotografía. En la segunda etapa, el momento de desempeñar el trabajo, el participante se anota en una lista de asistencias. Luego se pagan los salarios en función del trabajo realizado (ya sea en función de las tareas o en jornales). De esta manera, se obstruye el camino a la corrupción y al mismo tiempo se dota a los participantes de una herramienta que refleja fielmente su trabajo y de un fundamento para exigir el salario que se les debe.

Las distintas fases de estos procesos se han utilizado para colar prácticas corruptas, por lo general con el uso de las siguientes tácticas:

- Registrar trabajadores fantasma, añadirlos a las listas de asistencias y guardarse o repartirse los “salarios” (cuando son trabajadores reales quienes prestan su documento de identidad). Los trabajadores fantasma pueden ser trabajadores totalmente ficticios o, en los casos en que se exige identificación, personas reales (vivas o muertas) que no están empleadas en el programa.
- Obtener por extorsión una porción del salario del trabajador, mediante la deducción de un porcentaje que se guarda el responsable de pagos en el momento del pago; o pagar habitualmente salarios inferiores a los facturados al programa.
- Cobrar tarifas falsas por “servicios” prestados; por ejemplo, imponer un cargo por la inscripción, por la entrega de una tarjeta de trabajo o por el “trámite de recolección” del salario en efectivo.
- Facturar por trabajos que no se han realizado (en algunos casos, el responsable cuenta con la complicidad del trabajador y se reparten los beneficios).
- Que los participantes “subcontraten” su trabajo a terceros, quienes lo realizan por un sueldo inferior. En los casos más graves, el sustituto del trabajador oficial es víctima de trabajo forzoso, obligatorio o infantil.

## La selección de bienes o servicios

La selección de bienes o servicios que se proporcionarán puede beneficiar a los pobres en mayor o menor medida, pero también se puede manipular a favor de intereses particulares, y adoptar así diversas formas de clientelismo. La construcción de sistemas de riego, el vallado de campos, la construcción de caminos, el emplazamiento de un embalse o incluso la elección de las obras por construir pueden ser blanco de actividades clientelares que desvíen la inversión pública (o el acceso a un bien público) hacia personas que no son pobres o, entre los pobres, a un pueblo o distrito electoral concretos.

Gran parte de la polémica que se suscita en torno a si los PPE pueden o deberían invertir en terrenos privados radica en la inquietud de que los bienes creados con inversión pública puedan ser captados por particulares.

## Pagar por un trabajo no realizado

Al igual que hay trabajadores fantasma, también puede haber “trabajos” ficticios: con ello se alude a los casos en que se paga por el suministro de bienes y servicios que nunca se proporcionaron.

## Estrategias para abordar la corrupción

La ratificación y la aplicación de convenios de trabajo, así como el fomento de la capacidad institucional para aplicar buenas prácticas laborales, son gestos valiosos, pero que no siempre resultan suficientes. Los PPE cuentan con un conjunto de instrumentos de aplicación común a los múltiples contextos en que se ejecutan y a los diversos formatos que adoptan, instrumentos fácilmente adaptables a distintas situaciones y muy eficaces para frustrar los intentos de abuso, en especial si se utilizan de forma combinada. Entre ellos se puede mencionar:

- un fuerte impulso de la transparencia y del acceso a la información para propiciar la rendición de cuentas pública;
- el empleo de la tecnología para aumentar la transparencia y la responsabilidad de rendir cuentas, y para mejorar los registros de datos en que se apoyan las auditorías (tanto las convencionales como las sociales);
- el uso de enfoques donde intervengan múltiples interesados, y de procedimientos de reclamación;
- la utilización de mecanismos de monitoreo y evaluación;
- el fomento de las capacidades y la atribución de poderes a las partes interesadas (incluidos los interlocutores sociales) para exigir la rendición de cuentas a los distintos responsables y para hacer valer derechos en los casos en que existan;
- una investigación diligente y clara de todas las denuncias de corrupción que se reciban y una resuelta toma de medidas contra los responsables si se encontraran.

Estos dos últimos puntos son fundamentales. Muchas de las manifestaciones más comunes de la corrupción en los PPE son muy notorias y conocidas por los participantes, las comunidades y también por los funcionarios públicos honestos. El problema reside menos en “destaparlas” que en generar y promover un entorno que permita a quienes están al tanto de la comisión del delito hacer algo al respecto sin temer a las



represalias, y confiando en que si se comete una falta a la ley, se tomarán las medidas pertinentes. Esto dependerá mucho de las relaciones de poder que predominen en el ámbito local; y de la ponderación de los riesgos, costos y beneficios sociales que puede acarrear al interesado la función de “soplón”.

- La transparencia, si no se acompaña de la atribución de poderes, no tiene demasiado sentido; pero incluso si se conceden potestades a los interesados, estos dependerán siempre de que los sistemas de aplicación de la ley funcionen eficazmente para que los responsables de la corrupción puedan ser llevados ante la justicia.

A continuación se examinan algunas innovaciones en la aplicación de estos diferentes instrumentos.

## **El impulso de altos niveles de transparencia y acceso a la información para propiciar la rendición de cuentas pública**

El primer paso para contrarrestar la corrupción es generar mecanismos que promuevan la transparencia y el acceso a la información a) en todo el espectro de las áreas vulnerables, y b) también en un amplio espectro de los distintos responsables y de las partes interesadas.


Esto permitirá, por ejemplo, que los participantes puedan saber rápidamente quién trabajó en su equipo determinado día, quién debería cobrar (y quién no), si se les pagó el salario convenido o si el trabajo por el que alguien pretende cobrar se realizó verdaderamente. Si se proporciona a los participantes información pertinente sobre las condiciones generales del programa, y se les da acceso a informes sobre estas materias, se les estará dotando de armas para convertirse en celosos fiscalizadores de su funcionamiento.

La transparencia es una herramienta imprescindible para luchar contra el clientelismo en el proceso de selección de los participantes y para garantizar su imparcialidad.

En el Programa de redes de seguridad productivas (PRSP) de Etiopía, tienen derecho a participar todas aquellas personas que vivan en zonas propensas a la sequía y cumplan con una serie adicional de requisitos; se hace hincapié, entonces, en un tipo de evaluación de necesidades, se emplean procesos públicos formales y transparentes, y se incluye asimismo un procedimiento de reclamación para amparar a quienes han sido excluidos pero consideran que les corresponde participar.

Una herramienta más de protección de los participantes es el uso de las tarjetas de trabajo (como en la India, Etiopía o Liberia), que guardan un registro independiente de su trabajo y de su salario – el cual debe coincidir

con los registros oficiales – y les sirven de fundamento para exigir el pago en el caso de que desempeñen las tareas pero no reciban la retribución.



De todos modos, el mayor reto para acabar con la corrupción es la connivencia: si los participantes obran en complicidad con los funcionarios para exigir pagos por trabajos no realizados, o dividirse los beneficios de añadir trabajadores fantasma a las listas de asistencia, no será suficiente con fomentar la transparencia en este ámbito solamente. Si los mecanismos de transparencia, en cambio, llegaran a tener una penetración suficiente, su alcance puede superar el de los comportamientos cómplices. Por ello es tan importante la participación de una muestra representativa de las partes interesadas, y que el acceso a la información sobre el programa se aplique tanto en sentido horizontal como vertical: a nivel local, que alcance a diferentes interesados, y hacia arriba, que atravesase las distintas estructuras de rendición de cuentas. Cuanto más se pueda verificar y contrastar la información, menores serán las lagunas que se dejen.

Si bien la tecnología ha dado un enorme impulso a la transparencia (materia que se aborda más adelante), también existe una variedad de métodos probados y confiables a los que se puede recurrir cuando se tiene limitado acceso a las tecnologías; por ejemplo, la publicación en una cartelera pública de los registros de asistencia, el calendario de pagos y las listas de las tareas desempeñadas.

En la práctica, no se necesita una transparencia excesiva para dejar en evidencia a trabajadores fantasma, obras ficticias o un trabajo de calidad inferior a la pactada. A menudo, la dificultad radica más en las relaciones de poder que haya en juego – y en las consecuencias que pueda acarrear la denuncia – que en detectar el problema.

## **Innovaciones en el uso de la tecnología para combatir la corrupción**

El LNMGGGER y su portal de Internet son un buen ejemplo de un PPE que se apoya en las tecnologías de la información para operar con una transparencia sin precedentes en un amplio espectro de áreas muy vulnerables a la corrupción: todos los pagos son de dominio público y todas las tarjetas de trabajo se pueden cotejar con el registro de trabajos realizados (al igual que otros muchos datos del desempeño de los trabajadores). Esto no solo permite someter la información a un mayor escrutinio público, sino que también refuerza el control de la gestión y los procesos de auditoría convencionales.

No obstante, esta democratización de la información comporta a su vez la necesidad de acceder a la tecnología necesaria y a las destrezas para utilizarla. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de proporcionar “demasiada información”, y con ello dificultar el manejo de datos globales o la

realización de análisis. Pese a sus muchos beneficios, a menudo quienes tropiezan con más dificultades para acceder a ella son justamente los trabajadores y las comunidades que más necesidad tienen de comprobar su veracidad o denunciar anomalías.

Las auditorías sociales obligatorias se han introducido en un intento de complementar estos mecanismos más tecnológicos de transparencia, pero para sortear la barrera digital a nivel local aún es indispensable el aporte de las organizaciones de la sociedad civil, que son las que ponen la información al alcance de comunidades y participantes hasta que se consigue desarrollar sus capacidades.

Casi toda la innovación tecnológica que se aplica a los PPE, al mismo tiempo que limita el campo de acción de la corrupción, repercute también en la eficiencia. Para un análisis más detallado, véase también la Nota orientativa 14-1, que se centra en las innovaciones en los sistemas de pago de los PPE.

El progreso exponencial logrado en la capacidad informática, unido a la democratización de Internet, han revolucionado tanto el acceso a la información como la cantidad de información que se puede poner a disposición del público, las herramientas para cotejarla y la posibilidad de difundirla en tiempo real (o casi). Esto ha fortalecido inmensamente los procesos de auditoría, y también la velocidad y precisión con que se pueden controlar una serie de abusos. En el Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP), por ejemplo, desde el momento en que el Sistema de gestión de la información comenzó a guardar registro del número de identificación de todos los participantes, se descubrió que muchos de esos números se estaban utilizando en más de un programa.

A la hora de enfrentar los retos que plantea la corrupción, probablemente el área donde la innovación ha sido más significativa sea la introducción de los sistemas de pago de salarios que prescinden del manejo de efectivo pues la retribución se deposita directamente en la cuenta bancaria del trabajador.

Con este mecanismo se frustran las formas tradicionales de corrupción de diversas maneras. Si el trabajador recibe el dinero directamente en su cuenta bancaria personal, el “trabajador fantasma” tendrá que poseer una cuenta propia, lo que exige tramitar un fraude mucho más complejo del que se requiere para embolsarse el salario de veinte trabajadores fantasma de un mismo proyecto. Los sistemas de pago sin efectivo también echan por tierra la posibilidad de llevarse una porción de los salarios antes de pagarlos, y por lo tanto limitan el poder de sobornar que tiene el extorsionador. No se pueden erradicar los casos de connivencia en que se cobra por trabajos no realizados, pero el funcionario responsable de declarar el trabajo tendrá que reclamar su parte del beneficio a cada uno de los trabajadores que ha colaborado con el fraude. Esto cambia la relación de



poder, exige un esfuerzo considerablemente mayor, y aumenta la probabilidad de que las ganancias obtenidas sean más escasas.

Dada la velocidad con que se está incorporando el uso de las tecnologías móviles y de banca a distancia en los países en desarrollo, hoy en día hay muy pocos países donde no se pueda considerar la posibilidad de su empleo.

Otra innovación tecnológica que persigue mejorar la eficacia de los mecanismos para limitar la corrupción es la introducción de dispositivos biométricos portátiles, que buscan sustituir a los registros de asistencia manuales en la India; y también de dispositivos móviles para fiscalizar la construcción de determinadas infraestructuras.

En estados como Andhra Pradesh, Gujarat o Bihar, la ejecución del programa ya se está acompañando de la utilización de distintos sistemas de control con huellas dactilares. En Bihar, por ejemplo, ya se han fabricado 300.000 tarjetas inteligentes que llevan implantada una impresión de los diez dedos y del iris de los beneficiarios. La tarjeta permite comprobar la identidad de su portador.

Para evitar que las autoridades de los *panchayat* (concejos comunales) declaren la construcción de embalses, alcantarillas o caminos falsos, Andhra Pradesh ha entregado dispositivos portátiles a los coordinadores de estos trabajos, quienes deben tomar fotografías de la obra y cargarlas a una base de datos centralizada. (*Daily News and Analysis*, 20 de agosto de 2010, [www.dnaindia.com](http://www.dnaindia.com)).

Estos aparatos también pueden guardar registro de la hora en que el trabajador marca su asistencia y de la hora en que finaliza su trabajo; muestran su ubicación en un mapa con tecnología de sistemas de información geográfica (SIG) y cargan toda esa información en el sitio en Internet. Ello permite constreñir aún más las posibilidades de que surjan trabajadores fantasma y se lleven registros de asistencia falsos, de que los participantes “subcontraten” su trabajo por una remuneración inferior y de que se soliciten pagos por trabajos que no se han realizado.

Por último, la India también está innovando para acercar más el desarrollo tecnológico en que se apoya el LNMGGGER a los trabajadores y a las comunidades. Para ello se han concebido y montado puntos de información, que con sencillas órdenes de voz en los idiomas locales facilitan tanto la navegación en el sitio web como la presentación de reclamaciones. Una reclamación que se formula por esta vía queda en el dominio público y se debe atender dentro de un período concreto, de lo contrario asciende al siguiente nivel de la escala jerárquica del LNMGGGER, y así sucesivamente hasta llegar al Ministro. De esta manera se evita que los

funcionarios obstruyan la formulación de reclamaciones que revelen una mala imagen de sí mismos.

La magnitud del LNMGGGER permite que estas innovaciones tecnológicas resulten viables; aún queda por verse si en otras partes del mundo los PPE alcanzarán dimensiones suficientes como para justificar su uso, pero por lo pronto no todos los países cuentan con los medios para emplear la tecnología en que se apoya la India, y necesitan por lo tanto recurrir a otras formas de innovación institucional para llegar a esos resultados.



## Enfoques con la intervención de diferentes partes interesadas

Si bien en determinadas circunstancias los funcionarios de los gobiernos locales o los organismos ejecutores podrán actuar en connivencia con los participantes para exigir pagos por trabajos ficticios, es muy difícil que este tipo de fraude no se encuentre con la oposición de una comunidad, o un electorado, que esperan beneficiarse de las obras o servicios prometidos. Si la comunidad se ha implicado en la selección de esas obras y servicios<sup>3</sup>, si está informada acerca de qué obras se han aprobado y si participa en la supervisión del proceso, quienes pretendan exigir pagos por obras ficticias, por servicios no prestados o por suministrar trabajos de calidad inferior lo tendrán mucho más difícil.


Para conseguirlo se requiere a su vez la concesión de un estatuto formal a estas estructuras de participación, el establecimiento de reglas claras sobre su conformación, y la institución de mecanismos transparentes para que los miembros de la comunidad o las víctimas que deseen denunciar los casos de corrupción puedan acceder a ellas sin temor a represalias.

El PRSP cuenta con mecanismos de participación de la comunidad; las auditorías sociales del LNMGGGER son otro ejemplo de ellos; y en los grupos de referencia del Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica también intervienen varias partes interesadas. Cada uno de ellos, sin embargo, tiene que enfrentar sus propios retos para hacerlos valer con plena eficacia.

## La función del monitoreo y la evaluación

Existe una estrecha relación entre el control de la calidad en un programa y la capacidad de frenar las actividades corruptas. Un desempeño deficiente, o el incumplimiento con los procedimientos acordados, suelen ser una

<sup>3</sup> A partir de un proceso de planificación para la mejora del acceso en zonas rurales con la participación del gobierno local, se han desarrollado herramientas como la Planificación Integrada de la Accesibilidad Rural, que parte de las necesidades de acceso de la población rural e intenta aprovechar al máximo los recursos locales. Véase el siguiente enlace: [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/guidelines\\_irap.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/guidelines_irap.pdf)



señal precoz de que se están cometiendo abusos. La labor de monitoreo y evaluación cumple una función primordial en este proceso, y también se puede diseñar como una plataforma para que los participantes hagan llegar a los evaluadores externos alertas sobre actividades anómalas o corruptas si temen que recurrir a las estructuras locales podría exponerlos a recibir represalias.

Una de las estrategias para conseguirlo es dejar el control de calidad en manos de supervisores independientes. En las obras de infraestructura, por ejemplo, los PPE pueden designar a terceros para llevar el control de calidad y vigilar que la obra se haga en tiempo y forma. El supervisor – en general un ingeniero o técnico – debe controlar que la obra cumpla con la calidad pactada y que el pago se corresponda con las tareas desempeñadas. Este modelo se utiliza principalmente cuando intervienen contratistas, pues cuando no los hay es más difícil que el cliente – quien ejecuta el trabajo – designe a un supervisor independiente para que controlase su propia labor. No obstante, cabe la posibilidad de que la designación de un supervisor se deje en manos de algún organismo jerárquico superior (a nivel estadual o nacional, por ejemplo).

Para que el monitoreo y la evaluación sirvan como instrumento de lucha contra la corrupción, es preciso institucionalizar modalidades de monitoreo y evaluación participativas, cuyo proceso también deberá contar con ciertos niveles de independencia. No obstante la importancia que revisten las auditorías sociales, es indispensable que se complementen con procesos de auditoría y verificación independientes.

## La atribución de poderes a las partes interesadas

Desde el momento en que la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER) concede un conjunto de derechos a sus participantes, la relación de poder entre estos y los funcionarios cambia de forma radical; sin embargo todavía se requiere concienciar y organizar a los titulares de esos derechos para hacerlos efectivos. El cambio no se da de la noche a la mañana, pero si se fomenta la sensibilización, la capacidad y la experiencia en lo que respecta al significado y el alcance que confiere el programa a esos derechos, se estará generando un impulso que los irá afianzando con el tiempo.

Los procesos de auditoría social han contribuido mucho al respecto, pues constituyen una innovación institucional que también ha tenido que apoyarse en métodos de ensayo y error y en la adaptación de sus instituciones para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas al público (entre ellos los de detección y combate de prácticas corruptas). Habitualmente, este proceso ha funcionado con más fuerza allí donde la organización de la sociedad civil es más sólida, pero es un proceso que exige continuidad y permanencia.

Si bien la mayoría de los programas son incapaces de hacer valer los derechos necesarios para garantizar la rendición de cuentas pública, las condiciones que hacen posible que los titulares de derechos lo hagan también afianzan la influencia de los interesados, incluso cuando no las ampara derecho alguno. En consecuencia, facilitar el acceso a la información, dar a conocer la normativa y los estándares que se esperan en el programa, introducir mecanismos de participación comunitaria para la selección de las obras y la evaluación de resultados, y propiciar la participación activa de la sociedad civil son todas medidas que limitan el margen de acción de las prácticas fraudulentas.



## Cómo hacer valer las medidas contra la corrupción



En última instancia, es imposible que resista siquiera una de las estrategias mencionadas si a las prácticas corruptas no se les aplica todo el peso de la ley, y si – en caso de ameritarlo – los responsables no son destituidos y juzgados en un tribunal competente. Si el ser descubierto no acarrea consecuencias claras, o estas no se aplican con ecuanimidad, tampoco disminuirán los alicientes para cometer abusos.

## Conclusiones

El combate a la corrupción es como un juego de ajedrez: el objetivo no es eliminar todas las piezas del contrincante sino llevarlo a una situación de jaque mate que no le deje espacio para moverse fuera del ámbito de control del tablero.

Porque la batalla contra la corrupción no tiene fin (aunque sin dudas se pueden conquistar victorias). Es un proceso constante que exige estar siempre alerta, pues tan pronto como se elimina un riesgo, habrá que presuponer que los intentos de abusar del sistema se trasladarán a otro terreno; no se debe olvidar que, en este sentido, los PPE no difieren de cualquier otro tipo de programa.

## Referencias

-  Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción: [www.u4.no](http://www.u4.no)
-  PNUD (1998) Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries.  
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption.htm>

## Lista de verificación

### INNOVACIÓN PARA ABORDAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

#### Responder las siguientes preguntas



El PPE en el que usted trabaja, ¿se desarrolla en un contexto de extrema vulnerabilidad (p. ej. situación posterior a un conflicto, crisis humanitaria, debilidad institucional)?

Tomando en consideración las siguientes áreas, evalúe qué tipo de corrupción plantea mayores riesgos. Tenga en cuenta la capacidad para limitar el abuso con que cuentan los sistemas existentes, y cómo podría mejorarse:

- la designación de los cargos de dirección del programa;
- la contratación de bienes y servicios;
- las decisiones sobre localización, como la selección de zonas y de proyectos;
- la selección de los participantes;
- el pago a los participantes;
- quién se beneficia de las obras o servicios proporcionados.

¿De qué maneras, y en qué niveles diferentes del programa, puede utilizar usted la transparencia y el acceso a la información como instrumento para combatir la corrupción?

¿Cómo se pueden usar las nuevas tecnologías para potenciar la transparencia y el acceso a la información y para fortalecer los registros de datos en que se apoyan las auditorías?

¿Qué posibilidades existen de emplear procesos de participación local para exigir la rendición de cuentas al público?

¿De qué modo se puede fomentar la participación de diferentes interesados para introducir mecanismos que puedan contrarrestar abusos eventuales en las decisiones clave que se tomen en el programa?

¿Cómo se puede diseñar su sistema de monitoreo y evaluación de modo de fortalecer determinados aspectos de control que limiten los márgenes para el abuso?

¿Qué fuerza tienen los sistemas que se necesitan para investigar las denuncias de corrupción? ¿Se ampara a los denunciantes? ¿Se pueden adoptar medidas contundentes si se comprueba el abuso?







A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing or notes.

ISBN: 978-92-2-326771-1



9 789223 267711

