



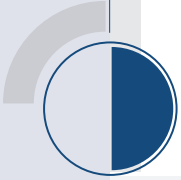
INTEGRIDAD

EJERCICIO DE 2008
INFORME ANUAL SOBRE INTEGRIDAD



PROTEGER EL POTENCIAL DEL DESARROLLO





INTEGRIDAD

EJERCICIO DE 2008

INFORME ANUAL SOBRE INTEGRIDAD



PROTEGER EL POTENCIAL DEL DESARROLLO

Recuadro 1: La Vicepresidencia de Integridad Institucional del Banco Mundial

En 2001, el Banco Mundial creó el Departamento de Integridad Institucional (INT), la unidad de investigación del Grupo del Banco Mundial, que responde directamente al Presidente del Banco e indirectamente al Comité de auditoría del Directorio Ejecutivo del Grupo del Banco. El INT envía los informes de sus investigaciones al Presidente y, cada tres meses, comunica al Comité de auditoría las principales actividades y resultados de la unidad. En el ejercicio de 2008, el INT fue elevado a la categoría de vicepresidencia.

El mandato de la Vicepresidencia de Integridad Institucional (INT) consiste en investigar las denuncias de fraude y corrupción en las actividades respaldadas por el Grupo del Banco, así como las denuncias de casos graves de fraude o corrupción que involucren a personal de la institución. La INT lleva adelante sus investigaciones administrativas de conformidad con las prácticas recomendadas, los procedimientos y los protocolos empleados internacionalmente. La INT remite sus conclusiones a otras unidades y funcionarios responsables de la toma de decisiones, como el Presidente del Banco Mundial, las unidades de operaciones de las oficinas regionales, la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), los oficiales de Evaluación y Suspensiones del Grupo del Banco Mundial y la Junta de Sanciones (para casos externos relacionados con proyectos), y el Vicepresidente de Recursos Humanos (cuando se trata de conducta indebida del personal).

La INT trabaja en estrecha colaboración con la Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos del Grupo del Banco para abordar cuestiones normativas y jurídicas, entre las que se incluyen las inquietudes acerca de sanciones y los contactos con las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley. Además, la INT coordina sus actividades de lucha contra la corrupción con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, el Instituto del Banco Mundial, la Vicepresidencia de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS) y el personal de las oficinas regionales del Grupo del Banco. La INT colabora asimismo con la Oficina de Ética y Conducta Profesional y el Instituto del Banco Mundial para realizar actividades de capacitación y sensibilización dirigidas al personal y los clientes del Grupo del Banco.



I. Panorama general: Metas logradas por la INT en el ejercicio de 2008

El ejercicio de 2008 (del 1 de julio de 2007 al 30 de junio de 2008) fue importante para la INT, ya que se lograron las siguientes metas:

Panel de examen independiente: El 13 de septiembre de 2007, un panel encabezado por el ex presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos Paul Volcker (el Panel Volcker) dio a conocer un informe sobre el Departamento de Integridad Institucional (véase el Cuadro 3). El 23 de enero de 2008, tras estudiar la respuesta de un grupo de trabajo al informe del Panel Volcker, la administración del Banco anunció su decisión de llevar a la práctica las 18 recomendaciones de dicho panel, entre las que se incluían la creación de una junta asesora independiente, el aumento de la transparencia con respecto a los informes derivados de las investigaciones de la INT, y la disposición de la creación de una unidad consultiva de servicios preventivos, para ayudar al Banco a anticiparse y precaverse contra el fraude y la corrupción en los proyectos financiados y respaldados por el Grupo del Banco.

Examen detallado de la ejecución de proyectos (DIR) en la India: En enero de 2008, la INT concluyó y el Banco publicó un DIR sobre cinco proyectos de salud en la India. Dicho examen, que encontró en todos ellos indicadores de graves malversaciones, irregularidades, incumplimientos y servicios que no habían sido prestados conforme a lo establecido, dio lugar a reformas de amplio alcance para corregir las deficiencias sistémicas en la gestión financiera, la auditoría y los mecanismos de control interno de los proyectos, así como en la metodología utilizada para su evaluación. Actualmente la OPCS y las oficinas regionales están trabajando para asegurar que las lecciones derivadas del DIR se apliquen en todo el Banco, y tanto la INT como el Gobierno de la India han iniciado investigaciones complementarias. El Gobierno de la India anunció, asimismo, que aplicará sanciones a quienes sean declarados culpables de fraude o corrupción.

Publicación de los informes de la INT: Desde que se dio a conocer el DIR de la India, el Banco ha comenzado a divulgar otros informes de la INT, siguiendo las recomendaciones del Panel Volcker y según lo acordado por la administración del Grupo del Banco. Los primeros documentos publicados fueron informes de investigaciones sobre proyectos en Honduras y la República Democrática del Congo.

Vicepresidente de la INT: Por recomendación del Panel Volcker, en el ejercicio de 2008, el Departamento de Integridad Institucional se convirtió en la Vicepresidencia de Integridad Institucional. En junio, Leonard McCarthy, abogado y fiscal que anteriormente encabezó la Dirección de Operaciones Especiales en Sudáfrica, se convirtió en el primer vicepresidente de la INT. Elevada a la categoría de vicepresidencia y con un mandato más amplio, la INT también procura reforzar su capacidad para llevar a cabo los servicios de investigación y asesoría, en cumplimiento de la misión primordial del Grupo del Banco de reducir la pobreza.

II: Casos externos (fraude y corrupción en proyectos financiados por el Grupo del Banco)

En el Cuadro 1 se presentan datos básicos sobre el volumen de casos externos examinados por la INT, su grado de prioridad y su situación¹.

La INT utiliza un sistema aprobado por el Directorio para clasificar las denuncias como de alta, mediana y baja prioridad, y su meta es investigar todos los casos de alta prioridad. La información recopilada de los casos de baja prioridad contribuye al conocimiento colectivo de la INT y se tiene en cuenta como referencia para futuros casos. Una investigación tiene como objetivo *confirmar o refutar* una denuncia; si las pruebas no son concluyentes, la denuncia se declara *no confirmada* y el asunto queda cerrado. De los 67 casos relacionados con proyectos que se investigaron exhaustivamente en el ejercicio de 2008, la INT confirmó 29 (el 43%) y determinó que 23 (el 34%) no estaban confirmados y que los otros 15 (el 22%) eran infundados. Además, por ser de baja prioridad, hubo 48 casos que no requirieron medidas ulteriores y 54 fueron remitidos a colegas del área de operaciones del Banco Mundial para que se adoptaran las medidas pertinentes. La finalización del DIR de la India, un documento sin precedentes que significó un esfuerzo extraordinario, tuvo repercusiones en la capacidad de la Unidad de Investigaciones Externas para manejar el volumen de casos investigados y los consiguientes retrasos. Habiéndose terminado el DIR y con el nuevo personal contratado por la INT, se ha

Cuadro 1: Volumen total de casos externos de la INT (ejercicios de 2005 a 2008)

| Casos | Ej. de 2005 | Ej. de 2006 | Ej. de 2007 | Ej. de 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Traspasados del ejercicio anterior | 224 | 166 | 208 | 175 |
| Abiertos | 235 | 190 | 116 | 152 |
| Cerrados | 293 | 148 | 149 | 169 |
| Remitidos o no investigados | 41 | 28 | 20 | 54 |
| Baja prioridad/no se requiere acción ulterior | 90 | 46 | 44 | 48 |
| Investigados | 162 | 74 | 85 | 67 |
| Confirmados | 58 | 13 | 33 | 29 |
| No confirmados | 77 | 35 | 44 | 23 |
| Infundados | 27 | 26 | 8 | 15 |
| Total de casos al cierre | 166 | 208 | 175 | 158 |

"Confirmado" significa que, según indican las pruebas, "lo más probable es que se haya cometido" la conducta indebida; "no confirmado" significa que las pruebas no son concluyentes, e "infundado" significa que no se incurrió en la supuesta conducta indebida.

¹ El número de casos abiertos o cerrados per se no se debería usar como indicador del grado de corrupción que afecta a los proyectos del Grupo del Banco, ni como medida de la productividad de la INT. Si bien es importante que los casos reciban atención como objeto de investigación, las estadísticas por sí solas no sirven de referencia para determinar el grado de éxito. Cada caso es único en su complejidad y plantea sus propios problemas factuales, como la amplitud y extensión de los documentos que se deben examinar o de las entrevistas que se deban realizar como parte de las investigaciones. En definitiva, el factor determinante debería ser el impacto y la utilidad de cada caso para el Banco Mundial.



emprendido un esfuerzo concertado para concluir con mayor eficiencia los casos que se encuentran pendientes.

En los 29 casos confirmados en el ejercicio de 2008, la INT encontró pruebas de pagos corruptos, intentos de soborno y colusión en las licitaciones en proyectos de infraestructura en Asia oriental; colusión y manipulación de las licitaciones entre fabricantes de medicamentos en Asia meridional, y declaraciones fraudulentas hechas por consultores y contratistas de Europa oriental acerca de sus calificaciones.

El caso confirmado más significativo que se cerró en el ejercicio de 2008 correspondió a una investigación sobre el proceso de licitación para dos contratos de construcción vial financiados por el Banco en Filipinas. En la investigación se encontraron pruebas de un importante cartel de empresas que presentaron propuestas para contratos en proyectos del Banco. Algunas de las empresas eran pequeñas firmas locales, pero otras eran grandes compañías internacionales con domicilio legal en el exterior que desarrollaban proyectos de construcción vial en todo el mundo. La INT envió un aviso de procedimientos de sanciones al Oficial de Evaluación y Suspensiones (OES), a raíz de lo cual el OES suspendió temporalmente a las empresas, inhabilitándolas para participar en contratos financiados por el Banco. Todas las empresas tuvieron la oportunidad de responder a los cargos formulados contra ellas, y algunas decidieron hacerlo en audiencias con la Junta de Sanciones, que finalmente decidió inhabilitar a ocho empresas y a una persona física. El Banco logró detener la adjudicación de contratos por una cifra estimada de US\$33 millones, y no se desembolsaron fondos del Banco correspondientes al proyecto a las empresas inhabilitadas.

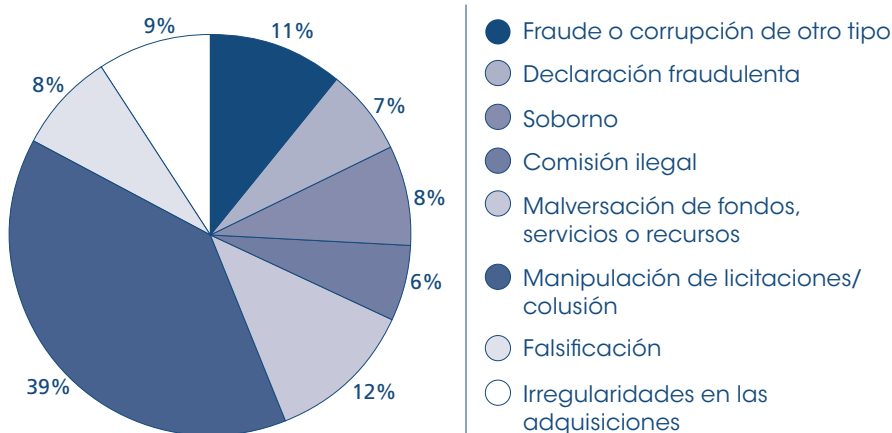
Con respecto a los demás casos confirmados y tras las investigaciones de la INT, el Banco también ha tomado medidas en sus operaciones, como la declaración de adquisiciones viciadas, la anulación de contratos, la exigencia del reembolso de fondos y la reestructuración de proyectos para abordar mejor los riesgos de fraude y corrupción. La INT ha enviado los correspondientes avisos de sanciones al OES y remitido los casos a los gobiernos de los países miembros afectados por las conductas indebidas para que puedan tomar las medidas adecuadas de conformidad con las leyes civiles, penales y administrativas de cada país.

La distribución de los casos abiertos por la INT en las distintas regiones ha variado con respecto a la de ejercicios anteriores. El gran aumento de casos abiertos en Asia meridional se explica en parte en el informe anual del ejercicio de 2007. La labor complementaria relacionada con los DIR ha influido en el número de casos abiertos en las demás regiones, ya que se debió destinar personal a esa tarea.

Cuadro 2: Casos externos abiertos, por región (ejercicios de 2005 a 2008)

| Región | Ej. de 2005 | | Ej. de 2006 | | Ej. de 2007 | | Ej. de 2008 | |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| África | 39 | 16% | 32 | 17% | 33 | 28% | 31 | 20% |
| América Latina y el Caribe | 63 | 27% | 51 | 27% | 37 | 32% | 29 | 19% |
| Asia oriental y el Pacífico | 40 | 17% | 33 | 17% | 18 | 16% | 15 | 9% |
| Europa y Asia central | 30 | 13% | 15 | 8% | 7 | 6% | 10 | 7% |
| Oriente Medio y Norte de África | 12 | 5% | 8 | 4% | 7 | 6% | 10 | 7% |
| Asia meridional | 51 | 22% | 51 | 27% | 14 | 12% | 57 | 38% |
| Total | 235 | 100% | 190 | 100% | 116 | 100% | 152 | 100% |

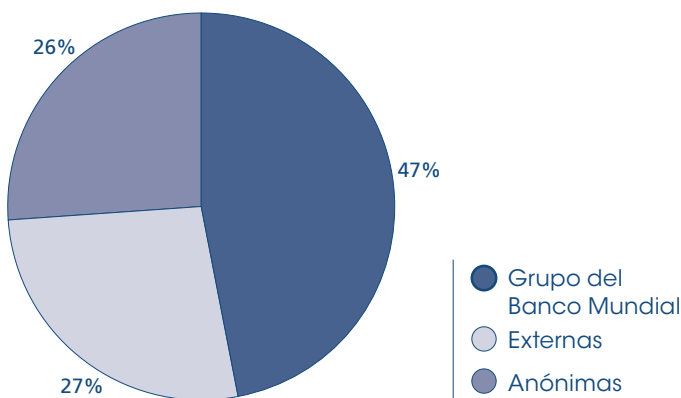
Gráfico 1: Casos externos, por tipos principales de denuncias (ejercicio de 2008)



Si bien las denuncias relativas a casos externos abarcan todo el espectro de fraude, corrupción y colusión (véase el Gráfico 1), y en muchos casos un reclamo puede incluir más de una denuncia, la INT sólo puede establecer la autenticidad de ésta una vez que se ha realizado una investigación. En consecuencia, una declaración fraudulenta puede llevar a descubrir una falsificación, mientras que un reclamo que inicialmente se ha considerado como una irregularidad en las adquisiciones puede traducirse en un caso de manipulación de licitaciones. En comparación con ejercicios anteriores, el desglose de los tipos de denuncias se ha mantenido relativamente sin variaciones.

La tendencia observada en el informe anual del ejercicio de 2007 relativa a un aumento del porcentaje de casos denunciados por personal del Grupo del Banco se

Gráfico 2: Casos externos, por origen de las denuncias (ejercicio de 2008)



mantuvo en el ejercicio de 2008, al aumentar del 35% al 47% (véase el Gráfico 2). La INT cree que esto se puede atribuir a la mayor interacción entre la INT y el personal de las oficinas regionales, y al mayor conocimiento de los indicadores de fraude y corrupción por los equipos de dichas oficinas como resultado de las numerosas iniciativas que se están realizando en todo el Grupo del Banco para reducir el riesgo de fraude y corrupción en las actividades que éste financia.



III. Examen detallado de la ejecución de proyectos en la India

El DIR de la India, que se llevó a cabo en los ejercicios de 2007 y 2008 y se dio a conocer públicamente el 11 de enero de 2008, ha sido la actividad de mayor envergadura emprendida por la INT. A diferencia de una investigación, cuyo objetivo es revelar los hechos y las circunstancias en torno a una denuncia, este DIR consistió en un amplio examen forense de las adquisiciones correspondientes a cinco proyectos de salud financiados por el Banco y la ejecución de los respectivos contratos, a fin de identificar indicadores de fraude o corrupción.

En el DIR de la India se encontraron indicadores significativos de fraude y corrupción en los cinco proyectos. Está a la vista que esos indicadores afectaron, en diversa medida, la ejecución y los resultados de los proyectos, lo que indica que en la cartera de salud del Banco en la India existen riesgos sistémicos. En particular, el DIR reveló adquisiciones que aparentemente se han visto afectadas por conductas colusorias, soborno y manipulación de precios en las licitaciones; obras civiles deficientes que habían sido certificadas como terminadas; equipos averiados o dañados con certificación de que cumplían con las especificaciones; servicios incompletos que no se ajustaban a las obligaciones contractuales, y sistemas financieros, de auditoría y de control interno inadecuados para los proyectos.

Además, los cinco proyectos presentaron deficiencias en la evaluación y mitigación de los riesgos de fraude y corrupción realizadas por el Banco antes de su aprobación, y en la capacidad de la institución para responder a estos riesgos mediante una supervisión eficaz. También quedó de manifiesto que existía un alto riesgo de malversación en las contrataciones a nivel local. Por último, ciertas discrepancias entre las conclusiones del DIR y las calificaciones de la implementación otorgadas a los proyectos por los equipos a cargo, los informes finales de ejecución y los exámenes del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) indican que existieron problemas técnicos en la metodología empleada por el Banco para evaluar los proyectos.

En conjunto, esas conclusiones se han traducido en un plan de acción conjunto del Banco y el Gobierno de la India que comprende lo siguiente: auditorías de las adquisiciones y los exámenes del desempeño por parte de terceros, todo ello en forma independiente; mejora de la gestión financiera y de las adquisiciones en el Ministerio de Salud; mayor recurso a la comunidad para el seguimiento y la supervisión de los proyectos, y mejor supervisión de las obras civiles y las adquisiciones de productos farmacéuticos. Además, para reducir los riesgos de colusión también se adaptarán los requisitos de calificación para participar en licitaciones de proyectos financiados por el Grupo del Banco.

Tanto la INT como el Gobierno de la India han iniciado investigaciones complementarias. Las de la INT podrían culminar en la inhabilitación de empresas y personas físicas para participar en actividades de negocios con el Grupo del Banco. Los DIR realizados en el pasado han resultado en 140 de estas inhabilitaciones, lo que valida el carácter predictivo de los indicadores que procuran revelar los DIR. El Gobierno de la India ha remitido tres nuevos casos a la Oficina de Investigaciones

Criminales de ese país, y el Departamento de Vigilancia de Orissa ha iniciado varias investigaciones criminales en ese estado.

El DIR de la India no alude únicamente a ese país. Tiene repercusiones internacionales y ayuda al Grupo del Banco a detectar deficiencias y vulnerabilidades en las adquisiciones públicas en toda su cartera a fin de mejorar las condiciones en que se llevan a cabo las operaciones. En respuesta al DIR, y teniendo en cuenta la estrategia mejorada del Banco relativa al buen gobierno y la lucha contra la corrupción, la Oficina Regional de Asia Meridional y la OPCS han elaborado un programa de reforma sobre buen gobierno y lucha contra la corrupción específicamente para el sector de salud. En dicha iniciativa se detallan mejoras en el diseño, la supervisión y la ejecución de los proyectos, que deberían poder materializarse si se procede en forma apropiada (véase el Recuadro 2).

En un comunicado de prensa fechado el 11 de enero de 2008, el presidente Zoellick declaró lo siguiente: *“La investigación ha revelado indicadores inaceptables de fraude y corrupción. El Gobierno de la India y el Banco Mundial tienen la firme determinación de aclarar por completo cómo se produjeron estos problemas. Valoro el decidido compromiso del gobierno, que emprenderá acciones judiciales para sancionar las conductas delictuales. Con respecto al Banco, hubo deficiencias en el diseño, la supervisión y la evaluación de los proyectos. También existen problemas sistémicos. Estoy decidido a corregir esos problemas. En el informe Volcker se señala el camino para adoptar las medidas pertinentes”.*

Recuadro 2: Las lecciones aprendidas a partir del DIR de la India se están usando como base para modificar los proyectos del Grupo del Banco en el sector de salud de ese país

- **Mayor transparencia**, de conformidad con la ley aprobada recientemente en el país sobre el derecho a la información, que incluye la publicación en Internet de todos los procesos de adquisiciones, licitaciones y adjudicación de contratos;
- **Supervisión de la ejecución** de los proyectos a cargo de sus beneficiarios, los ciudadanos y la sociedad civil, para lo que se utilizan hojas de calificación de las comunidades y auditorías sociales;
- **Mejora de la supervisión y la contratación del personal de las organizaciones no gubernamentales (ONG)** (por ejemplo, la organización nacional dedicada al control del sida ha rescindido 163 contratos con ONG de un total de 952);
- **Mejora de las medidas de control de calidad** para garantizar la calidad de los productos farmacéuticos adquiridos; entre dichas medidas se incluye la validación independiente de los certificados de prácticas recomendadas de producción de la Organización Mundial de la Salud y la difusión de la totalidad de los resultados en los sitios web del gobierno;
- **Auditorías anuales de adquisiciones** para el 100% de los proyectos;
- **Fortalecimiento de los controles referidos a las adquisiciones**, incluido el diseño de nuevos detectores informáticos, para descubrir casos de colusión en las licitaciones, y
- **Mayor celeridad en el procesamiento de los reclamos y la adopción de las medidas correspondientes** (en algunos ejemplos, ya se ha señalado una reducción en los plazos de nueve meses a menos de dos).



IV. Procedimientos de sanciones

Si los resultados de las investigaciones de la INT lo justifican, ésta prepara un aviso de procedimiento de sanciones para dar comienzo al proceso administrativo a través del cual la Junta de Sanciones del Grupo del Banco determina si una empresa o persona física ha incurrido en una práctica sancionable y, de ser así, qué medida disciplinaria es apropiada. La aplicación de sanciones graves y su difusión pueden ser un poderoso factor disuasivo para la corrupción en el sector privado y un gran incentivo para que las empresas busquen formas de mitigar los riesgos de que les apliquen medidas de cumplimiento, incluida la participación en el Programa de revelación voluntaria de información (PRVI) de la INT, como se describe a continuación. Si una empresa ya se encuentra sometida a investigación por la INT y, en consecuencia, no puede participar en el PRVI, puede tratar de atenuar las sanciones cooperando con la INT. Por ejemplo, Siemens AG declaró lo siguiente en una comunicación institucional emitida el 8 de noviembre de 2007: *“Como resultado de los asuntos descritos anteriormente y como parte de su política de cooperación, Siemens se puso en contacto con el Banco Mundial y ofreció asistir a esa institución en cualquier asunto que pudiera resultar de interés para el Banco Mundial. Desde entonces, Siemens ha estado en contacto con el Departamento de Integridad Institucional del Banco Mundial y tiene la intención de seguir aplicando su política de cooperación”*.

El 16 de julio de 2007, la Junta de Sanciones sancionó a dos firmas basadas en la India, Nestor Pharmaceuticals Ltd. y Pure Pharma Ltd., y las inhabilitó para la adjudicación de contratos financiados por el Banco. Se concluyó que ambas firmas habían incurrido en prácticas colusorias en relación con el proyecto de salud reproductiva y salud infantil (RCH1) financiado por el Banco en la India. La empresa Nestor fue inhabilitada por tres años y Pure Pharma, por uno.

El 22 de mayo de 2008, la Junta de Sanciones sancionó a una empresa senegalesa por presentar documentos fraudulentos en relación con dos licitaciones financiadas por el Banco. La Junta de Sanciones inhabilitó a la empresa *Générale de l'Ingénierie des Travaux et de l'Équipement* (GENITE) y a su propietario por un período de dos años. En el caso de GENITE, la inhabilitación puede ampliarse otros tres años si la empresa no establece y aplica satisfactoriamente un programa eficaz de cumplimiento. Durante el ejercicio de 2008 se iniciaron procedimientos contra varios otros demandados, y se espera que las audiencias ante la Junta de Sanciones se lleven a cabo en el ejercicio de 2009. La lista completa de firmas inhabilitadas se puede ver en el sitio web de la INT, www.worldbank.org/integrity.

V. Informes de remisión enviados en el ejercicio de 2008

Además de las medidas relativas al cumplimiento que adopta el propio Banco, la INT prepara informes de remisión que permiten a los países miembros llevar adelante acciones judiciales de los casos civiles, penales o administrativos, determinar si se ha infringido alguna ley y adoptar medidas adecuadas conforme a su propia legislación.

La INT emitió ocho informes de remisión sustanciales a gobiernos de países miembros y otras organizaciones de donantes durante el ejercicio de 2008. Teniendo en cuenta las recomendaciones 4 a 9 del informe del Panel Volcker, y según lo acordado por la administración, el Banco Mundial ahora tiene un protocolo conforme al cual los informes finales de investigación que han sido remitidos a un gobierno para que adopte las medidas del caso se redactan, se presentan al Directorio Ejecutivo y se dan a conocer públicamente a discreción del Presidente (en consulta con el correspondiente Director Gerente, el Vicepresidente de la Oficina Regional pertinente y la INT).

Siguiendo dicho protocolo, en el ejercicio de 2008, el Banco dio a conocer públicamente un informe de investigación relativo a un caso en la República Democrática del Congo (RDC). La investigación de la INT encontró pruebas de fraude y corrupción en contratos financiados en el marco del Proyecto de emergencia para la desmovilización y la reinserción. La INT preparó un informe de remisión sobre las conclusiones de la investigación para las autoridades de la RDC y otras partes interesadas. Dicho informe, la respuesta del Gobierno de la RDC y otros informes de conocimiento público se pueden consultar en el sitio web de la INT, www.worldbank.org/integrity.



VI. Integración de las actividades de la INT en las iniciativas del Grupo del Banco sobre buen gobierno y lucha contra la corrupción

De acuerdo con las recomendaciones del examen practicado por el Panel Volcker (véase el Cuadro 3), la INT ahora está tratando de aprovechar mejor el diálogo con los clientes que mantienen los equipos del Banco en los países, así como las oportunidades que existen en el Grupo del Banco para establecer políticas. Lo que se persigue es asegurar que los esfuerzos por detectar y desalentar el fraude y la corrupción en las actividades respaldadas por el Grupo del Banco se conviertan en un elemento constante de la labor de la institución. La creación de la Junta Asesora Independiente para promover la rendición de cuentas y la independencia de la INT y de la Unidad de Servicios Preventivos tiene la ventaja de ofrecer a la INT oportunidades estructuradas para que el personal de operaciones pueda hacer una evaluación más adecuada y mitigar el fraude y la corrupción en el diseño y la supervisión de los proyectos. La INT también forma parte del Consejo de buen gobierno del Banco, donde participa en la aplicación de la estrategia del Banco relativa al buen gobierno. También asiste a las reuniones del Comité de Operaciones cuando se someten a consideración asuntos de fraude y corrupción. Un desafío fundamental para la INT es mostrar que puede reducir la incidencia del fraude y la corrupción externa por constituir éstos un riesgo para las operaciones del Grupo del Banco, y medir el impacto. Para ello, la INT está tratando de determinar cuidadosamente la información cualitativa y cuantitativa que necesita para medir su competencia técnica y el impacto en las operaciones.

Nuevo sistema de alerta temprana para el personal de operaciones: Para asegurar que la base de información y análisis de la INT sobre fraude y corrupción esté protegida y se maneje debidamente, la INT ha convertido la Unidad Central de Admisión de Casos en una Unidad de Gestión del Conocimiento (UGC). La UGC ha sido diseñada como un repositorio central de toda la información sobre fraude y corrupción que llega a la INT y, si da resultados satisfactorios a lo largo del tiempo, al Banco. Con este nuevo mandato, la UGC y los directores de los equipos regionales de la INT ahora se reúnen mensualmente con las oficinas regionales, la IFC y el MIGA para analizar: i) las investigaciones en curso de la INT; ii) los proyectos en tramitación que pueden relacionarse con dichas investigaciones; iii) las medidas adoptadas por los países respecto de los casos remitidos por la INT; iv) las inhabilitaciones pendientes; v) las denuncias que pueden recibir atención de los medios de información; vi) las tendencias del fraude y la corrupción, y vii) las lecciones aprendidas de las investigaciones. La UGC también trabaja con el personal de operaciones para determinar cómo deberían proteger al Banco y mejorar la diligencia debida en ámbitos en que la INT tenga información sobre riesgos de fraude y corrupción. En particular, la UGC, con otros miembros del personal de la INT y de operaciones, examina las denuncias y las conclusiones de las investigaciones en curso para determinar conjuntamente: i) la naturaleza, el alcance y la credibilidad de las denuncias; ii) los riesgos que presentan, si se supone que son verídicas, y iii) las medidas apropiadas para mitigar los riesgos. En sus reuniones mensuales, la UGC y el personal de operaciones también determinan el grado de prioridad de las nuevas denuncias.

La Unidad de Servicios Preventivos comparte las lecciones aprendidas con el personal del Grupo del Banco: En respuesta a una recomendación clave del Panel Volcker, la INT también ha establecido la Unidad de Servicios Preventivos (USP), cuyo objetivo es: 1) sensibilizar al personal acerca de los riesgos de fraude y corrupción externos que afectan a las operaciones financiadas por el Banco; 2) dar consejos prácticos e

Cuadro 3: Avances en la puesta en práctica de las recomendaciones del Panel Volcker a enero de 2009 (ejercicio de 2009)

| Recomendación | Situación |
|---|---|
| 1 Elevar el INT a la categoría de vicepresidencia. | Hecho (junio de 2008). |
| 2 Establecer una Junta Asesora Independiente. | En septiembre de 2008 se creó una Junta Asesora Independiente compuesta por cuatro integrantes*. |
| 3 Establecer una unidad consultiva. | Hecho. La Unidad de Servicios Preventivos se creó en noviembre de 2007. |
| 4 Garantizar que de las conclusiones de la INT se derive un plan de acción. | Los Directores Gerentes encargados de las operaciones son responsables del plan de acción. |
| 5 Volver a analizar las políticas de confidencialidad de la INT. | En curso: se está elaborando una nota sobre las prácticas; en agosto de 2008 se acordó un protocolo de confidencialidad. |
| 6 Dar a conocer al personal los avances en las investigaciones externas a fin de permitirles proteger la integridad de las operaciones en curso. | En curso: la INT y los Vicepresidentes de las oficinas regionales, la IFC o el MIGA examinan conjuntamente las denuncias y acuerdan las medidas preventivas adecuadas. |
| 7 Difundir entre el personal de operaciones los informes preliminares sobre investigaciones externas. | Se está aplicando esta medida para todos los informes finalizados desde el 13 de septiembre de 2007 (es decir, elaborados luego del informe Volcker). |
| 8 Dar a conocer a los Directores Ejecutivos los informes finales de las investigaciones externas y difundirlos al público, si el Presidente (en consulta con la INT, el Vicepresidente de la oficina regional y el Director Gerente pertinentes) así lo determina. | Se está aplicando esta medida para todas las versiones finales de los informes terminadas desde el 13 de septiembre de 2007; las versiones definitivas de los DIR y los informes de las investigaciones se ponen a disposición del público. |
| 9 Dar a conocer a los donantes las denuncias creíbles, los avances en las investigaciones y los informes finales. | En curso: se requieren orientaciones para equilibrar los intereses contrapuestos. |
| 10 Mejorar las relaciones de la INT con la OPCS y el Departamento de Auditoría Interna. | En curso: relación interactiva, que ya está dando resultados. |
| 11 Continuar utilizando los DIR, con participación del personal cuando resulte adecuado. | La OPCS y la INT están colaborando en la elaboración de directrices para manejar los futuros DIR. |
| 12 Nombrar presidente de la Junta de Sanciones a un miembro externo. | Propuesta enviada al Directorio Ejecutivo en febrero de 2009, cuando estaba previsto que rotaran los integrantes de la Junta de Sanciones. |
| 13 Finalizar las investigaciones externas normales dentro de un plazo de 12 meses y las complejas en un período de 18 meses. | La INT ha diseñado sistemas de seguimiento de los cronogramas para cumplir con este parámetro y está contratando personal para poder asignar a cada caso la proporción necesaria de recursos. |
| 14 Transferir a otra entidad la responsabilidad de investigar las denuncias de conducta indebida del personal que no conlleven fraude o corrupción graves. | Se nombró un nuevo Oficial Principal de Ética y se estableció un grupo de trabajo. Se espera completar la transferencia a la Oficina de Ética en el ejercicio de 2009. |
| 15 Concluir los casos de conducta indebida del personal que involucren fraude o corrupción dentro de un plazo de nueve meses y los de conflicto en el lugar de trabajo en seis meses. | Se elaboraron mecanismos de seguimiento de casos y se analizan las tendencias. Los resultados dependen de la transferencia de responsabilidades. |
| 16 Consolidar determinados derechos del personal para incrementar la imparcialidad en las investigaciones internas. | En diciembre de 2008 (ejercicio de 2009) se publicó el Anexo a la Norma 8.01 del Reglamento del Personal y una guía para el personal sobre el proceso de investigación establecido en la mencionada norma. |
| 17 Incrementar la idoneidad y diversidad del personal. | Los procesos de contratación en curso han mejorado la diversidad: se contratan especialistas técnicos de todo el mundo. |
| 18 Mejorar la medición del desempeño de la INT. | Se propuso un nuevo sistema de medición del desempeño (julio de 2008). |

* El 18 de septiembre de 2008 (ejercicio de 2009), el Banco anunció el nombramiento del ex titular del Tesoro de Australia Peter Costello, el ex diplomático y académico norteamericano Chester Crocker, el ex Ombudsman filipino Simeon Marcelo y el jurista suizo Mark Pieth como miembros de la Junta Asesora Independiente.



impartir capacitación sobre la determinación y mitigación de esos riesgos; 3) realizar estudios (basados en las conclusiones de las investigaciones de la INT, las denuncias recibidas en la INT y los comentarios y observaciones de los clientes) para recoger las lecciones aprendidas, formular prácticas óptimas e incorporarlas en las futuras operaciones, y 4) apoyar los esfuerzos que realizan los gobiernos para combatir la corrupción entre los clientes. La meta fundamental de la USP es servir como un centro de excelencia sobre prevención, detección y mitigación del fraude y la corrupción, en que los principales beneficiarios sean los directores de los equipos de los proyectos y el personal de adquisiciones y gestión financiera. Si bien este servicio aún no tiene su dotación completa de personal, se está convirtiendo rápidamente en un elemento valioso de la maquinaria del Banco contra la corrupción. En el ejercicio de 2008, la USP prestó asistencia a más de 60 equipos de proyectos brindándoles asesoría operacional sobre determinación y mitigación de riesgos de fraude y corrupción. Además, ha prestado amplios servicios a las oficinas regionales, direcciones sectoriales y redes del Banco, brindándoles asesoría e impartiendo talleres y programas de capacitación. La USP contribuye activamente en el grupo de trabajo sobre estrategias nacionales de buen gobierno y lucha contra la corrupción en los proyectos. Este grupo está diseñando instrumentos para que el personal del Grupo del Banco pueda contrarrestar el fraude y la corrupción, y preparando un curso básico sobre fraude y corrupción dirigido a los directores de equipos a cargo de proyectos.

Programa de revelación voluntaria de información (PRVI): El PRVI es una herramienta dinámica que combate el fraude y la corrupción previniendo y desalentando esos comportamientos. En el marco de este programa, los participantes se comprometen a: i) no actuar de manera indebida en el futuro; ii) revelar al Banco los resultados de una investigación interna de actos de fraude o corrupción cometidos en el pasado en proyectos respaldados por el Banco, y iii) adoptar un sólido programa interno de cumplimiento, cuya vigilancia estará a cargo de un supervisor aprobado por el Banco. A cambio de su cooperación, los participantes en el programa evitan la inhabilitación por la conducta indebida que han dado a conocer, mantienen sus identidades en reserva y pueden continuar participando en actividades respaldadas por el Banco. Quienes persisten en conductas indebidas o transgreden sustancialmente las condiciones no negociables del PRVI quedan inhabilitados por un período de 10 años.

En el ejercicio de 2008, la INT continuó preparando informes de remisión para los gobiernos de los países miembros con información obtenida de los participantes en el PRVI y detalles de posibles trasgresiones de la legislación nacional. La INT también continuó recibiendo de empresas participantes en el PRVI información que ha resultado útil en las investigaciones en curso sobre prácticas sancionables. En particular, durante el ejercicio de 2008, varios participantes anteriores en el programa suministraron información valiosa sobre prácticas fraudulentas y corruptas relacionadas con investigaciones que la INT tenía en curso en el sector de vialidad. Asimismo, la INT admitió nuevas compañías en el programa. Dada la naturaleza del PRVI, la información que se maneja en éste permanece en reserva, pero un programa bien estructurado puede ofrecer pruebas de alta calidad sobre la naturaleza, las modalidades y los patrones de la corrupción en actividades respaldadas por el Grupo del Banco e identificar a quienes actúan en forma corrupta en casos específicos. Además, el conocimiento que se obtiene de la revelación de información en el marco del PRVI puede incorporarse en las políticas y operaciones del Banco a fin de ayudar a la institución, sus asociados y sus partes interesadas a salvaguardar los proyectos durante su ejecución.

VII. Casos internos (conducta indebida del personal)

El proceso disciplinario interno del Grupo del Banco estipulado en la Norma 8.01 del Reglamento del Personal (“Procedimientos disciplinarios”) se divide en dos componentes claramente diferenciados: las investigaciones, que en el ejercicio de 2008 fueron manejadas exclusivamente por la INT, y la toma de decisiones, a cargo del Vicepresidente de Recursos Humanos del Grupo del Banco (HRVP). En el Cuadro 5 se presentan algunos ejemplos de denuncias sobre conducta indebida del personal que pueden conducir a una investigación. Como resultado de las recomendaciones del Panel Volcker acordadas por la administración, en el ejercicio de 2009 la responsabilidad de dirigir las investigaciones de denuncias que no supongan fraude y corrupción graves será transferida a la Oficina de Ética y Conducta Profesional del Grupo del Banco.

Durante el ejercicio de 2008, la INT cerró 74 casos de supuesta conducta indebida de miembros del personal. De ese total, 54 casos (el 74%) fueron investigados y 20 (el 26%) fueron reasignados a la administración, a Recursos Humanos o a otros colegas del Sistema de Solución de Conflictos para su resolución (véase el Cuadro 4). De los casos investigados, 24 (el 44%) fueron confirmados, 23 (el 42%) no fueron confirmados y siete (13%) eran infundados².

Cuadro 4: Casos internos, por resultado de la investigación (ejercicios de 2005 a 2008)

| | Ej. de 2005 | | Ej. de 2006 | | Ej. de 2007 | | Ej. de 2008 | |
|------------------------------------|-------------|-----|-------------|-----|-------------|-----|-------------|-----|
| Casos cerrados | 134 | | 93 | | 152 | | 74 | |
| Casos remitidos/no investigados | 36 | | 24 | | 38 | | 20 | |
| Casos investigados, de los cuales: | 98 | | 69 | | 114 | | 54 | |
| Confirmados | 47 | 48% | 30 | 44% | 51 | 45% | 24 | 44% |
| No confirmados | 30 | 31% | 16 | 23% | 38 | 33% | 23 | 43% |
| Infundados | 21 | 21% | 23 | 33% | 25 | 22% | 7 | 13% |

² Un caso se considera “confirmado” cuando existen pruebas *razonablemente suficientes* para demostrar que se cometió la supuesta conducta indebida; se considera “infundado” cuando existen pruebas *razonablemente suficientes* para demostrar que no ocurrió la supuesta conducta indebida, y se considera “no confirmado” cuando las pruebas no son concluyentes o la acusación no tiene fundamento o es vaga y ambigua, por lo que no amerita un examen.



En el Cuadro 5 se presentan los resultados de las investigaciones de la INT sobre casos confirmados de conducta indebida de miembros del personal en el ejercicio de 2008, con indicación de la categoría de la conducta indebida, las medidas adoptadas y el grado del funcionario.

| Cuadro 5: Casos internos confirmados, por resultado de la investigación y sanciones (ejercicio de 2008) | | |
|---|--|--|
| N.º de casos y categoría de la conducta indebida | Medidas adoptadas | Grado |
| 2 – Fraude y corrupción (operaciones) Oficinas en los países (1) Sede en la ciudad de Washington (1) | Degradación Inhabilitación para nuevas contrataciones | GH GG |
| 8 – Fraude y corrupción (presupuesto administrativo) Oficinas en los países (5) Sede en la ciudad de Washington (3) | Despido e inhabilitación para nuevas contrataciones Despido, inhabilitación para nuevas contrataciones y pago de una restitución Inhabilitación para nuevas contrataciones Renuncia Decisión aún pendiente | GF, GG GB GC Consultor contratado por períodos prolongados (ETC), GB GH, consultor por corto plazo (STC) |
| 5 – Uso indebido de asignaciones en concepto de impuesto a la renta Sede en la ciudad de Washington (5) | Inclusión de la carta de decisión de la Vicepresidencia de Recursos Humanos en el archivo de Recursos Humanos Acabado cumplimiento No se justificó aplicar sanciones* Aún pendiente | GF GC GC GC, GE |
| 1 – Abuso de autoridad/acoso Oficinas en los países (1) | No se impuso ninguna medida disciplinaria | GA |
| 1 – Acoso sexual Sede en la ciudad de Washington (1) | Inhabilitación para nuevas contrataciones | GH |
| 3 – Otras infracciones a las normas del Grupo del Banco Oficinas en los países (2) Sede en la ciudad de Washington (1) | Pérdida de aumento salarial y amonestación por escrito Pérdida de beneficios, pérdida de aumento salarial Decisión aún pendiente | GD GH ETC |
| 4 – Incumplimiento de las obligaciones legales personales Oficinas en los países (1) Sede en la ciudad de Washington (3) | Advertencia Acabado cumplimiento Decisión aún pendiente | Personal temporario con contrato a corto plazo (STT) STC, STT STT |
| * No se adoptó ninguna medida disciplinaria puesto que el acusado (ex miembro del personal) no reúne los requisitos para ser contratado en el futuro. | | |

Política de protección de los denunciantes: Una reforma fundamental, que se llevó a término el 10 de junio de 2008, fue la emisión por el Grupo del Banco de una política mejorada de protección de los denunciantes (Norma 8.02 del Reglamento del Personal), diseñada para alentar a los miembros del personal a denunciar conductas indebidas que ponen en peligro las operaciones o la buena gestión del Grupo del Banco. Desde su creación, la INT ha manejado centenares de casos en que funcionarios del Grupo del Banco han dado la voz de alerta sobre sospechas de fraude o corrupción, u otras conductas indebidas. Los objetivos básicos de la política revisada son esclarecer los derechos y las obligaciones del personal cuando denuncia conductas indebidas que pueden poner en peligro las operaciones o la buena gestión del Grupo del Banco; alentar al personal a expresar tales inquietudes ampliando los canales para hacer esas denuncias, incluida una vía directa al Presidente y la administración superior, y reforzando las medidas de protección contra las represalias, y hacer posible que la institución encare eficazmente las conductas indebidas, controle los riesgos y respalde las normas de buena gestión. La nueva política, que no se puso a prueba en las tres semanas que restaban del ejercicio de 2008 después de su aprobación, es similar a la que aplican otras instituciones multilaterales.



VIII: Dotación de personal y recursos de la INT

Al 30 de junio de 2008, la INT contaba con un total de 51 empleados, cinco menos que a fines del ejercicio de 2007 (véase el Cuadro 6), pero se preveía el ingreso de más de 12 funcionarios más de diversos países: Brasil, China, Colombia, El Salvador, Grecia, India, Jamaica, Japón, Liberia, México y Sudáfrica³. El total de recursos presupuestarios asignados a la INT para el ejercicio de 2008 ascendió a US\$14,631 millones (véase el Cuadro 7).

Cuadro 6: Niveles de dotación del personal (ejercicios de 2005 a 2008)

| | Ej. de 2005 | Ej. de 2006 | Ej. de 2007 | Ej. de 2008 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Funcionarios del Grupo del Banco</i> | | | | |
| Investigadores/otros especialistas | 33 | 32 | 38 | 29 |
| Personal de apoyo administrativo y a los clientes (ACS)/otro personal de apoyo | 9 | 6 | 6 | 9 |
| <i>Subtotal</i> | <i>42</i> | <i>38</i> | <i>44</i> | <i>38</i> |
| <i>Consultores/personal temporario</i> | | | | |
| Investigadores/otros especialistas | 9 | 14 | 7 | 12 |
| ACS/otro personal de apoyo | 4 | 5 | 5 | 1 |
| <i>Subtotal</i> | <i>13</i> | <i>19</i> | <i>12</i> | <i>13</i> |
| Total de funcionarios y consultores | 55 | 57 | 56 | 51 |

Cuadro 7: Presupuesto en millones de dólares estadounidenses (ejercicios de 2005 a 2008)

| | Ej. de 2005 | Ej. de 2006 | Ej. de 2007 | Ej. de 2008 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Asignación presupuestaria básica | 9,4 | 8,842 | 14,041 | 14,631 |
| Asignación adicional (mitad del ejercicio) | 1,3 | 4,416 | 0 | 0 |
| Presupuesto total autorizado | 10,7 | 13,258 | 14,041 | 14,631 |

³ En enero de 2009, el equipo de la INT —que ha aumentado a 76 empleados, consultores y personal con contrato temporal— abarca 27 nacionalidades y domina 28 lenguas; el 42% representa países de la Parte II y el 47% son mujeres.

IX. Conclusión

El Grupo del Banco Mundial ha asumido una función de liderazgo internacional en la lucha mundial contra el fraude y la corrupción. La INT, en su condición de dependencia de investigación en esta tarea, cumple una función esencial en colaboración con el resto del Banco, a fin de establecer un sistema creíble y eficaz para combatir el fraude y la corrupción. Reducir el fraude y la corrupción en los proyectos respaldados por el Banco es parte fundamental de los esfuerzos del Grupo del Banco para cumplir su misión de reducir de manera permanente la pobreza en el mundo.

| Anexo A: Tendencias en el volumen de casos (ejercicios de 1999 a 2008) | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | Ej. de 1999 | Ej. de 2000 | Ej. de 2001 | Ej. de 2002 | Ej. de 2003 | Ej. de 2004 | Ej. de 2005 | Ej. de 2006 | Ej. de 2007 | Ej. de 2008 |
| <i>Volumen total de casos investigados</i> | | | | | | | | | | |
| Casos traspasados del ejercicio anterior | – | 66 | 227 | 470 | 430 | 321 | 318 | 243 | 294 | 232 |
| Casos nuevos | 167 | 400 | 545 | 550 | 339 | 354 | 352 | 292 | 239 | 223 |
| Casos cerrados | 101 | 239 | 297 | 590 | 448 | 341 | 427 | 241 | 301 | 243 |
| Total al final del ejercicio | 66 | 227 | 470 | 430 | 321 | 318 | 243 | 294 | 232 | 212 |
| <i>Volumen total de casos internos investigados</i> | | | | | | | | | | |
| Casos traspasados del ejercicio anterior | – | 19 | 52 | 109 | 112 | 71 | 94 | 77 | 86 | 57 |
| Casos nuevos | 91 | 160 | 176 | 137 | 125 | 151 | 117 | 102 | 123 | 71 |
| Casos cerrados | 72 | 127 | 119 | 134 | 160 | 118 | 134 | 93 | 152 | 74 |
| Total al final del ejercicio | 19 | 52 | 109 | 112 | 77 | 94 | 77 | 86 | 57 | 54 |
| <i>Volumen total de casos externos investigados</i> | | | | | | | | | | |
| Casos traspasados del ejercicio anterior | – | 47 | 175 | 361 | 318 | 244 | 224 | 166 | 208 | 175 |
| Casos nuevos | 76 | 240 | 369 | 413 | 214 | 203 | 235 | 190 | 116 | 152 |
| Casos cerrados | 29 | 112 | 178 | 456 | 288 | 223 | 293 | 148 | 149 | 169 |
| Total al final del ejercicio | 47 | 175 | 361 | 318 | 244 | 224 | 166 | 208 | 175 | 158 |

Cómo Formular Denuncias de Fraude, Corrupción o Conducta Indebida del Personal

Las denuncias deben guardar relación con el Grupo del Banco o con operaciones financiadas por él:

CONTACTO DIRECTO CON LA INT:

Teléfono: +1-202-458-7677

Fax: +1-202-522-7140

Correo electrónico: investigations_hotline@worldbank.org

CONTACTO CON LA INT A TRAVÉS DE LA LÍNEA TELEFÓNICA INDEPENDIENTE PARA EMERGENCIAS SOBRE FRAUDE Y CORRUPCIÓN (servicio externo, las 24 horas):

Número gratuito: +1-800-831-0463 (servicio de interpretación disponible)

Llamadas de cobro revertido (llamadas por cobrar): +1-704-556-7046

Personal de las oficinas en los países: llame al número gratuito por intermedio de un operador de AT&T o al número para llamadas por cobrar.

CONTACTO POR CORREO:

PMB 3767
13950 Ballantyne Corporate Place
Charlotte, NC 28277
EE. UU.

Si efectúa una llamada anónima a la INT, sírvase ser lo más explícito posible al suministrar la información.

www.worldbank.org/integrity

