



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

**Informe anual sobre las actividades de
investigación y lucha contra la corrupción
correspondiente a 2011**

Índice

Resumen	ii
I. Mandato, método y recursos de investigación de la AUO	1
II. Actividades de investigación en 2011	2
III. Actividades del Comité de Sanciones	5
IV. Ejemplos de investigaciones cerradas en 2011	5
V. Aplicación de la política anticorrupción	6
VI. Próximos pasos en 2012	7

Resumen

1. En los esfuerzos que despliega para ayudar a la población rural pobre a superar la pobreza, el FIDA aspira a asegurar que los fondos destinados al desarrollo lleguen a esas personas con la mayor eficiencia, eficacia y transparencia posibles. El fraude y la corrupción detraen recursos de quienes más los necesitan. El objetivo de la Política del FIDA en materia de prevención del fraude y la corrupción en sus actividades y operaciones (EB 2005/85/R.5/Rev.1-“la política anticorrupción”) como es prevenir el fraude y la corrupción en el propio Fondo y en las actividades financiadas por él a nivel local, nacional, regional e internacional.
2. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y su Sección de Investigaciones (AUO/IS) dirigen los esfuerzos del Fondo contra el fraude y la corrupción. La AUO/IS tiene encomendado el mandato de investigar las presuntas prácticas irregulares, a saber: i) fraude y corrupción, cuando se trate de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla o que participan o han presentado una solicitud para participar en un proyecto financiado por el FIDA o en un contrato relacionado con la Sede, y ii) conducta indebida del personal. En agosto de 2011, la nueva política en materia de acoso comportó la supresión del grupo de investigaciones sobre acoso y la asignación de la actividad formal de investigación de las denuncias de actos de acoso, abuso de autoridad, represalias y conflicto de interés a la AUO/IS.
3. En 2011 la AUO/IS continuó desempeñando sus dos funciones prioritarias de promover la lucha contra la corrupción y ofrecer un mecanismo de recepción e investigación de las denuncias de prácticas irregulares y conducta indebida del personal. El número de denuncias recibidas por la AUO en 2011 ascendió a 41 —algo menos de las 43 recibidas en 2010 y muchas más que las 27 presentadas en 2009—. De esas denuncias, 25 eran externas, 13 afectaban a funcionarios del FIDA y 3 se referían tanto a funcionarios como a partes externas. Esa cifra representa un aumento tanto porcentual como del número efectivo de casos externos denunciados (25 en 2011, en comparación con 21 en 2010). Los casos de conducta indebida de funcionarios comprendían denuncias de acoso, incumplimiento de la obligación de confidencialidad, irregularidades en la contratación y conflictos de interés, mientras que los casos externos hacían referencia a actos de colusión en las actividades relativas a las adquisiciones y contrataciones y otras prácticas fraudulentas por parte de empresas y personal de proyectos.
4. El aumento del número de denuncias en 2010/11, junto con la disminución del personal de la AUO/IS durante ese mismo período, comportó la acumulación de un número muy considerable de casos abiertos (59, en comparación con 49 en 2010 y 33 en 2009). En 2011 la Sección concluyó las investigaciones de 17 casos, 5 de los cuales se sobreseyeron por falta de pruebas o por considerarlos infundados, 5 se remitieron a divisiones del FIDA, 2 se trasladaron a las autoridades nacionales, 4 se cerraron e incluyeron en la categoría de “otros” o para información únicamente y 1 se confirmó. En la parte IV del presente informe figura una selección de resúmenes de casos cerrados.
5. Debido al aumento del número de casos acumulados, la AUO contrató a varios consultores y tomó en préstamo a un investigador del Banco Mundial en el segundo semestre de 2011. En octubre de 2011 se creó un segundo puesto de Oficial de Investigación, que se cubrió en febrero de 2012. En enero/febrero de 2012 se había así reducido considerablemente el número de casos pendientes de resolución, y la Oficina redoblará sus esfuerzos a fin de obtener los recursos adicionales que sean necesarios para garantizar una pronta respuesta a las denuncias que se presenten en 2012.

6. La prioridad de la AUO en 2012 consistirá en seguir utilizando de manera eficaz sus recursos para examinar el considerable número de casos acumulados, al mismo tiempo que intensifica sus esfuerzos encaminados a promover de manera activa la lucha contra la corrupción. A este último respecto, la Oficina está examinando, en colaboración con otras divisiones, posibles técnicas para que el personal del FIDA y el personal que administra los proyectos y las operaciones del Fondo sobre el terreno pueda detectar los signos de corrupción y la incidencia de esta.

I. Mandato, método y recursos de investigación de la AUO

Mandato y proceso de investigación

1. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y su Sección de Investigaciones (AUO/IS) dirigen los esfuerzos del FIDA contra el fraude y la corrupción. La AUO/IS tiene encomendado el mandato de investigar las presuntas prácticas irregulares, a saber: i) fraude y corrupción, cuando se trate de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla o que participen o han presentado una solicitud para participar en un proyecto financiado por el FIDA o en un contrato relacionado con la Sede, y ii) conducta indebida del personal. En agosto de 2011, la nueva política en materia de acoso comportó la supresión del grupo de investigaciones sobre acoso y la asignación de la actividad formal de investigación de las denuncias de actos de acoso, abuso de autoridad, represalias y conflicto de interés a la AUO/IS. La actividad investigadora y sancionadora del FIDA es conforme con las mejores prácticas aplicadas en esta esfera por otros organismos de las Naciones Unidas y los principales bancos multilaterales de desarrollo.
2. El objetivo de una investigación es reunir pruebas tanto inculpatorias como exculpatorias, es decir, que puedan bien corroborar o bien refutar una denuncia. Igual importancia tiene el hecho de que la AUO/IS emprende investigaciones también cuando hay indicios de que la información presentada es tendenciosa o deliberadamente falsa. Todas las denuncias recibidas se someten a una evaluación preliminar. En esta fase se determina ante todo si la denuncia entra dentro del mandato de investigación de la Sección. En caso afirmativo, se lleva a cabo un análisis de la información disponible para determinar si resulta más apropiada una investigación exhaustiva, la remisión a la dirección para que adopte otra medida correctiva o la mera catalogación a título informativo. Si se juzga conveniente realizar una investigación, se evalúan los riesgos para asignar un orden de prioridad a la denuncia con respecto al número de casos existentes. También es posible que, en la fase de la evaluación preliminar o después de que la AUO/IS haya investigado exhaustivamente la cuestión, se considere más oportuno remitir la denuncia a otras divisiones del FIDA, organismos externos o gobiernos. Una vez concluido el proceso, las denuncias investigadas se clasifican como:
 - **confirmadas**, cuando se han reunido pruebas suficientes para corroborar que las prácticas irregulares han tenido lugar;
 - **sin confirmar**, cuando las pruebas obtenidas son insuficientes bien para corroborar o bien para refutar una denuncia de prácticas irregulares, o
 - **infundadas**, cuando las pruebas obtenidas han sido suficientes para refutar la denuncia.

Recursos de personal de la AUO/IS

3. El equipo de la AUO/IS lleva a cabo las actividades de investigación con el apoyo de expertos externos, bajo la supervisión general del Director de la Oficina. La Sección estuvo integrada por dos funcionarios durante el período 2010/11 (un Oficial de Investigación y un Auxiliar de Investigaciones), en comparación con tres funcionarios durante el período 2007/09 (dos investigadores y un auxiliar). La disminución de los recursos de personal en 2010/11, los cambios registrados en la plantilla en 2011 —en enero se incorporó un nuevo Oficial de Investigación y en mayo un nuevo Director tomó posesión del cargo en la Oficina— y el aumento del número de denuncias hicieron que los casos abiertos en 2011 ascendieran a 59 (en comparación con 49 en 2010 y 33 en 2009). Debido a ello, se contrató a varios consultores de investigación y se tomó en préstamo a un investigador del Banco

Mundial en el segundo semestre de 2011 para que llevaran a cabo actividades de investigación y participaran en misiones de investigación sobre el terreno. Además, se creó un segundo puesto de Oficial de Investigación y el proceso de contratación se completó en diciembre de 2011.

II. Actividades de investigación en 2011

Número de casos

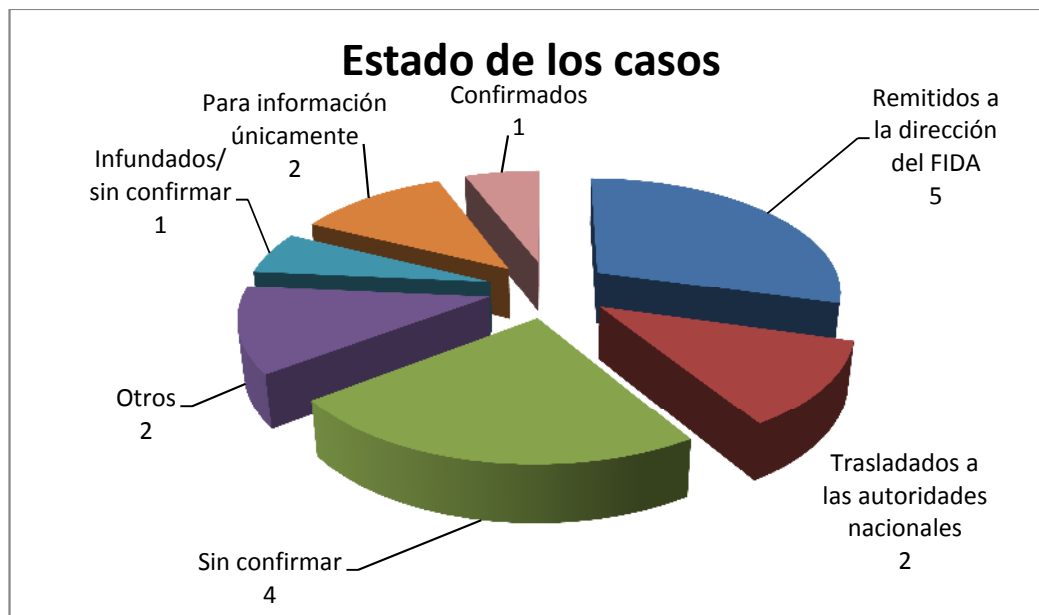
4. En 2011 la AUO/IS recibió 41 denuncias: 25 externas, 13 internas y 3 mixtas. Ello representa un aumento tanto del porcentaje como del número efectivo de casos externos denunciados (25, en comparación con 21 en 2010) (gráfico 4). Las denuncias externas estaban relacionadas en gran medida con los procesos de adquisiciones y contrataciones en el ámbito de los proyectos.

Cuadro 1
Número de casos abiertos en 2011

	<i>Internos</i>	<i>Externos</i>	<i>Internos/ externos</i>	<i>Total</i>
Casos pendientes arrastrados de 2009/2010	3	15	0	18
Casos recibidos en 2011	13	25	3	41
Total casos abiertos en 2011	16	40	3	59
Casos cerrados en 2011	7	10	0	17
Casos pendientes al final de 2011	9	30	3	42

5. En 2011 la AUO/IS concluyó las investigaciones de 17 casos, 5 de los cuales se sobreesayeron por falta de pruebas o por considerarlos infundados, 5 se remitieron a divisiones del FIDA, 2 se trasladaron a las autoridades nacionales y 4 se cerraron e incluyeron en la categoría de "otros" o para información únicamente. En un caso se confirmó la denuncia y se remitió al Comité de Sanciones.

Gráfico 1
Casos cerrados en 2011

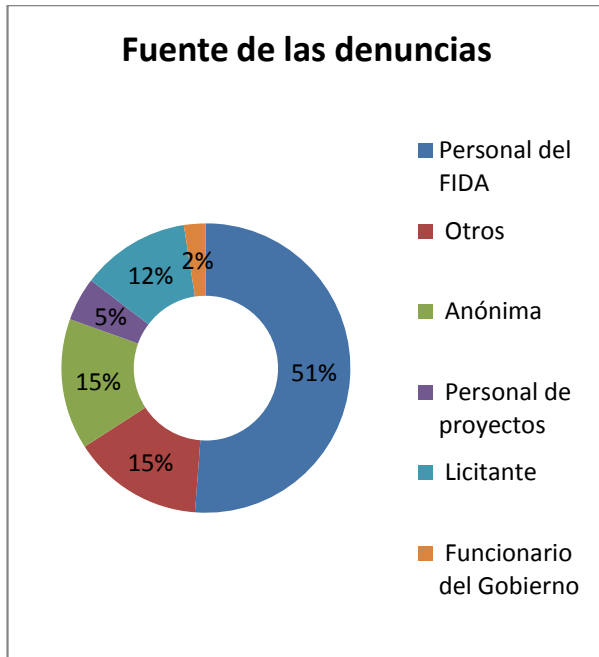


*Los casos pueden remitirse a la dirección o a divisiones del FIDA, gobiernos u otras instancias pertinentes.

Fuentes de las denuncias

6. La mayoría de los demandantes eran funcionarios del FIDA (51% en 2011, comparación con 34% en 2010), mientras que el personal de proyectos solo representó el 5% (en comparación con el 26% en 2010). Un factor que probablemente contribuyera a esos resultados es la limitada participación del personal de la AUO/IS en las actividades de concienciación sobre el terreno llevadas a cabo en 2011 debido al elevado número de casos que hubo de investigar. Cinco denuncias (12%) provinieron de licitantes. Otras fuentes representaron el 32% de las denuncias recibidas (gráfico 2).

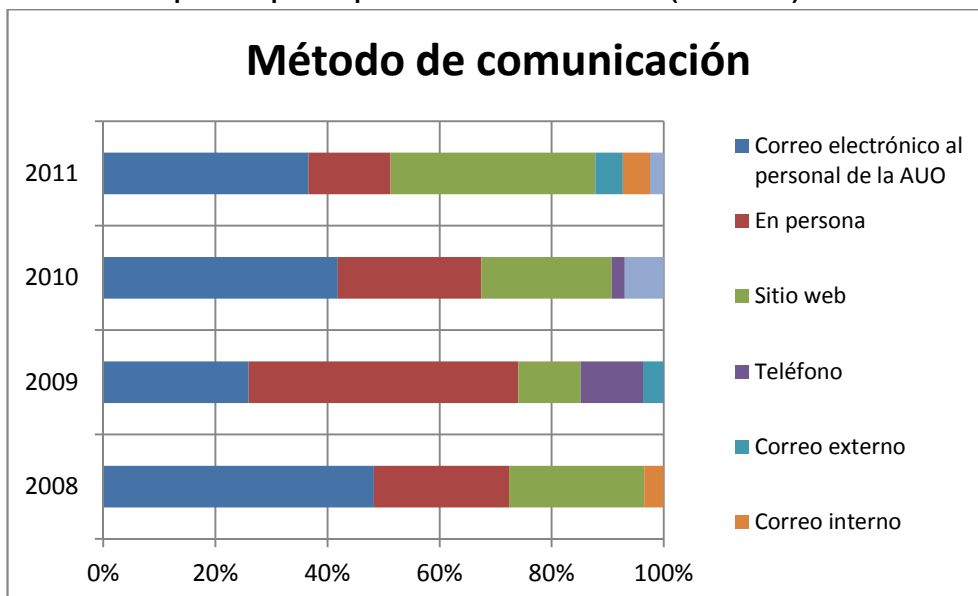
Gráfico 2
Fuente de las denuncias recibidas por la AUO en 2011



Conductos empleados para la presentación de denuncias ante la AUO

7. En 2011, las denuncias se enviaron principalmente por correo electrónico al personal de la AUO y al sitio web anticorrupción (gráfico 3).

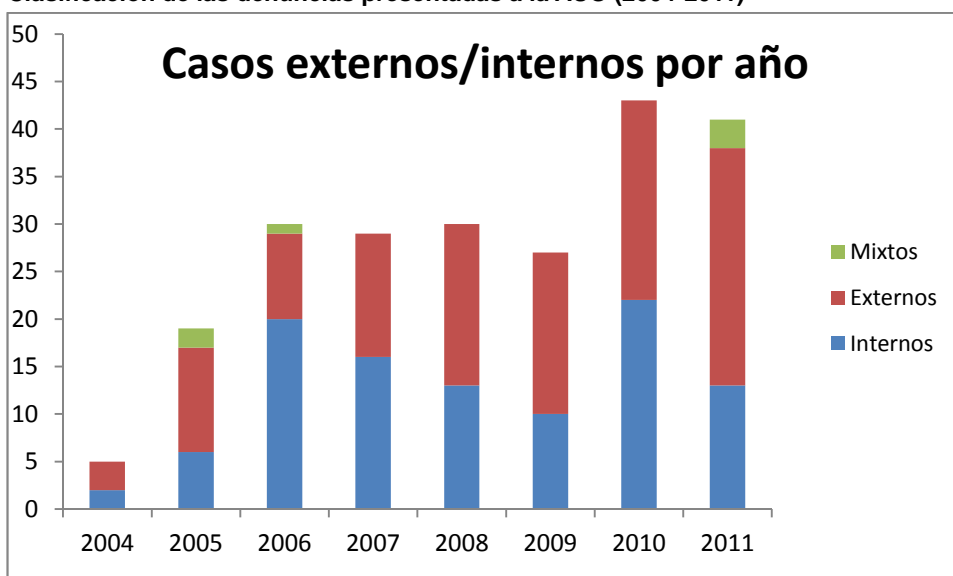
Gráfico 3
Conductos empleados para la presentación de denuncias (2008-2011)



Clasificación de las denuncias

8. De las 41 denuncias recibidas en 2011, 25 eran externas, 13 internas y 3 mixtas (gráfico 4). Las denuncias de prácticas irregulares en las actividades desarrolladas por funcionarios se consideran casos internos, mientras que las denuncias relacionadas con actividades de contratistas externos y personas que participan en proyectos y programas financiados por el FIDA —incluidas las presuntas prácticas irregulares de empleados del prestatario o personal de proyectos, empresas, entidades privadas y otras personas— se clasifican como casos externos.

Gráfico 4
Clasificación de las denuncias presentadas a la AUO (2004-2011)



Naturaleza de las denuncias

9. El cuadro 2 presenta información sobre la naturaleza de las denuncias recibidas en 2011. El FIDA entiende por "fraude" o "práctica fraudulenta" toda acción que tenga por objeto engañar a otra parte a fin de obtener indebidamente un beneficio financiero o de otra índole o eludir una obligación.

Cuadro 2
Naturaleza de las denuncias recibidas en 2011

Naturaleza de las denuncias	Total
Corrupción (soborno)	8
Fraude	11
Fraude/colusión	1
Colusión	1
Corrupción (soborno)/fraude	1
Corrupción (soborno)/colusión	1
Conducta indebida (acoso)	3
Conducta indebida (conflicto de interés)	3
Conducta indebida (incumplimiento de la obligación de confidencialidad)	1
Conducta indebida (irregularidades en la contratación)	3
Conducta indebida (fraude)	5
Otra	3
Total	41

^a La AUO/IS no investiga por sí misma los casos de infracción de los procedimientos o de mala gestión en los proyectos del FIDA, salvo cuando dichos hechos indiquen fraude, corrupción o comportamiento indebido de funcionarios del FIDA.

III. Actividades del Comité de Sanciones

10. El Comité de Sanciones tiene la facultad de decidir cuáles son las sanciones apropiadas, entre ellas la inhabilitación, que el FIDA ha de imponer cuando determine que una empresa, una entidad privada o un particular —incluidos los consultores del FIDA, pero exceptuando los miembros del personal— han incurrido en algún tipo de práctica irregular relacionada con las actividades y operaciones financiadas por el FIDA. El Comité actúa como órgano encargado de recomendar al Presidente las medidas disciplinarias que deben imponerse a los miembros del personal, la aplicación de la suspensión o cancelación de un préstamo o donación y la remisión de casos a las autoridades nacionales. Debido a los cambios aportados recientemente a la estructura orgánica del FIDA, se están examinando las enmiendas propuestas a los procedimientos y políticas del Comité de Sanciones. La AUO ha prestado su apoyo activo a ese examen y seguirá haciéndolo mediante su función de secretaria del Comité.
11. El Comité de Sanciones examinó tres casos en 2011. Dos eran denuncias externas de presuntas irregularidades en las adquisiciones y contrataciones y fueron reexaminadas después de las deliberaciones preliminares realizadas en 2010. El Comité decidió inhabilitar a una empresa y a dos personas por esas irregularidades en 2010 y, a raíz de ulteriores deliberaciones practicadas en 2011, tales inhabilitaciones se confirmaron, se clarificaron y se hicieron efectivas. Además, los casos se remitieron a los Gobiernos respectivos. La AUO se mantiene en contacto con esos Gobiernos para conocer el resultado final de sus investigaciones adicionales.
12. El Comité de Sanciones también examinó un caso de conducta indebida de un funcionario por incumplimiento de la obligación de confidencialidad. El Comité recomendó y el Presidente convino en que se amonestara verbalmente al funcionario y que se dejara constancia de la amonestación en el expediente personal del funcionario durante dos años. La AUO/IS prestó el apoyo necesario al Comité de Sanciones para la adopción y ejecución de sus decisiones de sanción de funcionarios e inhabilitación de personas y empresas y la remisión de casos a Gobiernos y el seguimiento ulterior de estos.

IV. Ejemplos de investigaciones cerradas en 2011

A. Casos externos

13. En un sitio web de noticias en línea se había denunciado que miembros del personal de un asociado en la ejecución de un proyecto habían cometido fraude mediante la malversación de fondos del proyecto a los que tenían acceso por ser empleados de un banco local. La AUO confirmó, tras un examen de la documentación disponible y la realización de entrevistas preliminares, que esas personas habían sido separadas de sus puestos y las autoridades nacionales habían interpuesto una demanda penal contra ellos.
14. El gerente del programa en un país denunció ante la AUO la presunta malversación de unos USD 400 000 de un proyecto. El Gobierno inició una investigación, pero antes de haberla concluido se inició un conflicto civil que obligó a suspender la investigación y cualquier posible actividad de seguimiento por parte de la Oficina. El cambio de gobierno y la reestructuración ulterior retrasaron la resolución del caso, pero, a raíz de la reanudación de las actividades del proyecto, el Gobierno volvió a ordenar una investigación y, como consecuencia de ella, reembolsó los fondos malversados al FIDA. Por tanto, el caso se cerró sin necesidad de investigaciones ulteriores.
15. La AUO recibió la denuncia de un licitante en un proceso de contratación en el ámbito de un proyecto de que, a pesar de haber hecho la oferta más baja, se había adjudicado el contrato a otra empresa, lo que implícitamente suponía una denuncia de presunta corrupción. Como parte de la investigación, se realizaron entrevistas

sobre el terreno a las partes interesadas y un examen a fondo de la documentación. Si bien no se obtuvieron pruebas de corrupción u otras prácticas irregulares, surgieron algunas dudas en relación con la forma en que se había llevado a cabo el proceso de contratación y su examen por el FIDA. Se comunicaron esas dudas al Departamento de Administración de Programas (PMD) en un informe sobre las consecuencias para la dirección, a raíz del cual se ordenó la renegociación de las condiciones financieras del contrato.

16. La AUO recibió una denuncia anónima de que un consultor había estado defraudando al FIDA y a otros organismos de las Naciones Unidas y había incumplido las condiciones contractuales convenidas facturando por partida doble las horas trabajadas y subcontratando actividades sin el conocimiento y la conformidad de los organismos. La AUO colaboró con varios organismos de las Naciones Unidas para determinar la naturaleza y el alcance de los contratos del presunto culpable. La investigación no permitió reunir pruebas concluyentes de incumplimiento de contrato o fraude. El caso se cerró por falta de pruebas y se envió un informe sobre las consecuencias para la dirección a la División de Recursos Humanos (HRD) en el que se exponían las dudas planteadas durante la investigación.
17. La AUO recibió denuncias de conflictos de interés e incumplimiento de la obligación de confidencialidad en el proceso de adquisiciones para un proyecto. Como parte de la investigación, se realizaron entrevistas sobre el terreno a las partes interesadas y un examen a fondo de la documentación. No hubo indicios de colusión o prácticas irregulares de acuerdo con la política anticorrupción del FIDA. Sin embargo, la investigación puso de manifiesto el incumplimiento de algunas directrices nacionales sobre adquisiciones, que se comunicaron al PMD por medio de un informe sobre las consecuencias en materia de gestión.

B. Casos internos

18. La AUO recibió una denuncia de conducta indebida por parte de un funcionario, que presuntamente habría incurrido en fraude por prácticas abusivas en relación con el sistema de gestión de licencias. La evaluación y el análisis detallados de los registros pusieron de manifiesto que, si bien se habían cometido algunas irregularidades en el registro de la licencia anual, esas irregularidades se habían corregido y no se había producido infracción manifiesta de ninguna norma. Se cerró el caso por infundado/sin confirmar.
19. La AUO recibió e investigó a fondo una denuncia de conducta indebida en el sentido de que un funcionario habría incumplido la obligación de confidencialidad en un proceso de contratación. La denuncia se confirmó y se remitió al Comité de Sanciones.
20. La AUO realizó una investigación de las circunstancias en que se había producido la muerte de un consultor que había enfermado cuando estaba en una misión del FIDA. La investigación se centró en el objetivo de extraer enseñanzas, y se llevaron a cabo misiones sobre el terreno, se realizaron entrevistas a todas las personas que se consideró pertinente, fueran o no miembros del personal, y se recopiló y analizó toda la documentación pertinente. Se preparó un informe detallado en el que se destacaban los sectores en los que convendría hacer una revisión de la política en materia de gestión.

V. Aplicación de la política anticorrupción

21. Las actividades de concienciación proactiva de la AUO/IS en 2011 fueron limitadas debido al elevado número de casos abiertos cuyo examen tenía carácter prioritario. A pesar de ello, la Sección impartió capacitación al personal y prestó asistencia a otras divisiones en la preparación de varias sesiones durante el año de información

del personal de los proyectos sobre la política anticorrupción, en particular ayudando a los colegas de otras divisiones a preparar presentaciones para los talleres de puesta en marcha de proyectos, los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y los documentos de diseño de proyectos.

22. Entre las actividades de concienciación proactiva llevadas a cabo por la AUO/IS cabe mencionar sendas presentaciones para dos cursos de introducción del FIDA y una sesión de capacitación sobre sensibilización del personal de los proyectos respecto de la política anticorrupción y la lucha contra el fraude. Se hicieron sendas presentaciones de la política anticorrupción en dos talleres de puesta en marcha de proyectos con el apoyo y la asistencia de la AUO, y representantes de la Oficina organizaron un taller sobre gestión financiera. Además, se distribuyó material anticorrupción en otros dos eventos relacionados con proyectos.
23. En 2011 la AUO/IS atendió varias solicitudes de apoyo de otras divisiones en temas relacionados con la política anticorrupción, en particular solicitudes de comentarios o asesoramiento sobre los instrumentos institucionales existentes en materia de políticas y lucha contra la corrupción, como las revisiones de las políticas de recursos humanos, comentarios sobre el nuevo reglamento de personal aprobado, un documento de información sobre el marco anticorrupción del FIDA destinado a los Coordinadores y Amigos de la Junta Ejecutiva, y varias presentaciones anticorrupción.
24. Personal de la AUO asistió a la Conferencia de Investigadores Internacionales anual, celebrada en Washington D.C., junto con representantes de varios organismos de las Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo, con lo que prosiguió su participación activa en el debate internacional sobre iniciativas de lucha contra la corrupción, las investigaciones y los procesos sancionadores. La Oficina representó al FIDA en el cuarto período de sesiones en la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Marrakech. El principal objetivo de la conferencia era evaluar y compartir experiencias sobre la aplicación de la Convención por los Estados miembros.
25. Las evaluaciones de las investigaciones preliminares y las investigaciones ulteriores practicadas por la AUO/IS ofrecieron la oportunidad de reflexionar activamente, intercambiar información y colaborar más estrechamente con el PMD. Concretamente, la Oficina publicó en 2011 varios informes sobre las consecuencias en materia de gestión y remitió varios casos a los gerentes de programas en los países por medio de memorandos detallados, que se enviaron después de realizar una evaluación inicial de la información recibida.
26. La AUO/IS también cooperó con la División de Recursos Humanos (HRD) en la elaboración de los capítulos de las nuevas políticas sobre recursos humanos y el reglamento del personal relativos a las medidas disciplinarias y el acoso. Por último, la Sección ha empezado a colaborar con la Oficina de Ética en la aplicación de la nueva política en materia de acoso y con el Comité de Sanciones para aplicar sus decisiones relativas a la inhabilitación de personas y empresas a raíz de las investigaciones realizadas por ella. Durante el próximo año, la Sección tiene el propósito de continuar esa estrecha colaboración a fin de que puedan desarrollarse y aplicarse uniformemente los procedimientos y las políticas.

VI. Próximos pasos en 2012

27. La más alta prioridad de la AUO en 2012 será velar por que se examine puntualmente el número cada vez mayor de denuncias por presunta conducta indebida, ya que la confianza del personal y de los donantes del Fondo depende en gran medida de la capacidad de la AUO/IS para constituirse en un mecanismo de investigación coherente y digno de confianza.

28. La AUO seguirá promoviendo las actividades de lucha contra la corrupción mediante una colaboración determinada con los colegas de unidades claves como el PMD, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA, la División de Servicios Financieros y del Contralor, la Oficina del Asesor Jurídico y la División de Asesoramiento Técnico y Políticas. Concretamente, la AUO, por medio de una acción proactiva encaminada a incorporar medidas preventivas anticorrupción en las etapas de preparación de los COSOP y de diseño de los proyectos, se esfuerza en abordar el fondo de las cuestiones, antes de que hechos que puedan evitarse deriven en denuncias de prácticas irregulares. Además, la AUO tiene el objetivo de organizar y ejecutar durante el año próximo un programa de aprendizaje electrónico (en la web y por medio de discos compactos) a los efectos de una mayor toma de conciencia con respecto al fraude y para la capacitación del personal del FIDA en la sede y sobre el terreno, y, llegado el caso, del personal de los proyectos, con respecto a las políticas y actividades anticorrupción, indicadores de alerta roja, prevención y detención del fraude y los mecanismos y requisitos de denuncia.
29. La AUO/IS seguirá coordinando sus actividades con las dependencias del PMD a fin de aumentar la disponibilidad de materiales e información a nivel de los proyectos sobre las políticas y normas del FIDA respecto de los códigos de conducta y la lucha contra la corrupción. La AUO/IS seguirá compartiendo las enseñanzas extraídas a partir de las investigaciones con las divisiones operacionales mediante la publicación de informes en los que se expondrán las insuficiencias de los mecanismos de control que han facilitado episodios de prácticas fraudulentas o corruptas. También se divulgarán entre el personal directivo, las dependencias administrativas y la División de Recursos Humanos informes sobre las consecuencias en materia de gestión del FIDA respecto los casos internos de conducta indebida.
30. La AUO continuará evaluando detenidamente el apoyo y los recursos que necesita para cumplir su responsabilidad de examinar con prontitud y eficacia las denuncias, al mismo tiempo que prosigue su labor de prevención y detección del fraude y de promoción del programa anticorrupción del FIDA.