



Invertir en la población rural

**Informe anual sobre las actividades de  
investigación y lucha contra la corrupción  
correspondiente a 2013**

7 de mayo de 2014

## **Índice**

<b>Resumen</b>	<b>1</b>
<b>Mandato y método de investigación de la AUO</b>	<b>1</b>
<b>Actividades de investigación en 2013</b>	<b>2</b>
<b>Aplicación de la política anticorrupción</b>	<b>8</b>
<b>Actividades externas y otras actividades</b>	<b>8</b>

## **Resumen**

1. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y la Sección de Investigaciones (IS) de esta oficina tienen encomendado el mandato de investigar las supuestas prácticas irregulares en las actividades y operaciones del FIDA. Este mandato se deriva de los estatutos de la AUO, las normas relativas a los recursos humanos y el Código de Conducta del FIDA, y la Política del FIDA en materia de prevención del fraude y la corrupción en sus actividades y operaciones. Las actividades de investigación y lucha contra la corrupción del FIDA tienen por objeto garantizar que los fondos destinados al desarrollo lleguen a los beneficiarios previstos de la manera más eficiente, eficaz y transparente posible y que el personal del FIDA se rija por las normas de integridad y ética establecidas por el Fondo. El número de nuevas denuncias recibidas en 2013 fue ligeramente superior a las recibidas en 2012 (39 frente a 33 en 2012). Aumentó el número de denuncias externas, sobre todo relacionadas con las adquisiciones y contrataciones, así como el número de casos relacionados con miembros del personal. En 2013, la AUO cerró satisfactoriamente 41 casos, entre ellos diversos casos de carácter complejo, y en seis casos se aplicaron medidas disciplinarias o sanciones, cinco de ellos internos y uno externo.
2. Al igual que en años anteriores, la AUO hizo una serie de presentaciones ante el personal del FIDA y el personal de los proyectos sobre el tema de la corrupción y el fraude y facilitó material de información sobre la lucha contra la corrupción para que se distribuyera durante actividades relacionadas con los proyectos.
3. En 2013, la IS/AUO funcionó con dos oficiales de investigación y un auxiliar de investigación (contratado hacia finales del año). La dirección proporcionó a la AUO recursos financieros adicionales para asegurarse de que contara con la capacidad suficiente en la esfera de la investigación.
4. Las prioridades de la AUO en 2014 serán asegurar que las quejas recibidas se atienden con rapidez y que se hace todo lo posible para promover una agenda de lucha contra la corrupción en el FIDA, sobre todo mediante presentaciones en actividades regionales de aprendizaje en las que participe el personal del FIDA y de los proyectos sobre el terreno.

## **Mandato y método de investigación de la AUO**

5. La AUO y la IS tienen encomendado el mandato de investigar las supuestas 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, incluidos presuntos actos de acoso, abuso de autoridad, represalias y conflicto de intereses. La actividad investigadora y sancionadora del FIDA está de conformidad con las mejores prácticas aplicadas en esta esfera por otros organismos de las Naciones Unidas y los principales bancos multilaterales de desarrollo.
6. Las investigaciones de la IS/AUO son de carácter administrativo y su objetivo es reunir pruebas que puedan corroborar o refutar una acusación. La IS/AUO también emprende investigaciones cuando hay indicios de que la información presentada es tendenciosa o deliberadamente falsa.
7. Todas las denuncias recibidas se someten a una evaluación preliminar. En caso de que se considere que la denuncia recae bajo el mandato de la AUO, se lleva a cabo una evaluación de riesgos para priorizar las denuncias en función del número de casos acumulados y un análisis de la información disponible para determinar si resulta más apropiado realizar una investigación exhaustiva, remitir el asunto a la dirección para que adopte medidas correctivas o simplemente catalogarlo a título informativo. Es posible que, en la fase de la evaluación preliminar o después de una investigación exhaustiva, 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 confirmar o bien para refutar la veracidad de las prácticas irregulares, o
  - **Infundadas**, cuando las pruebas obtenidas han sido suficientes para refutar la acusación o acusaciones.
8. Las denuncias confirmadas se remiten al Comité de Sanciones del FIDA, un comité interno integrado por miembros del personal directivo superior del FIDA, con el fin de evaluar los resultados y tomar una decisión acerca de la sanción que debe aplicarse (en el caso de una entidad externa) o, cuando se trata de casos internos, asesorar al Presidente acerca de si debería adoptarse alguna medida disciplinaria.

## Actividades de investigación en 2013

9. **Número de casos en 2013.** En 2013 la AUO gestionó 60 casos activos: 21 de ellos se habían arrastrado de años anteriores (incluido uno que se volvió a abrir) y 39 eran nuevos casos. El número de casos abiertos a fines de año se mantuvo en un nivel similar al de 2012.

**Cuadro 1: Número de casos activos en 2012/2013**

	<i>Internos</i>	<i>Externos</i>	<i>Internos/ externos</i>	<i>Total</i>
<b>Casos pendientes al final de 2011</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>42</b>
Casos recibidos en 2012	13	19	1	33
<b>Total de casos activos en 2012</b>	<b>22</b>	<b>49</b>	<b>4</b>	<b>75</b>
Casos cerrados en 2012	17	35	3	55
<b>Casos pendientes al final de 2012</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>20</b>
Casos recibidos en 2013	17	21	1	39
Casos reabiertos en 2013	1	0	0	1
<b>Total de casos activos en 2013</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b>60</b>
Casos cerrados en 2013	19	20	2	41
<b>Casos pendientes al final de 2013</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>19</b>

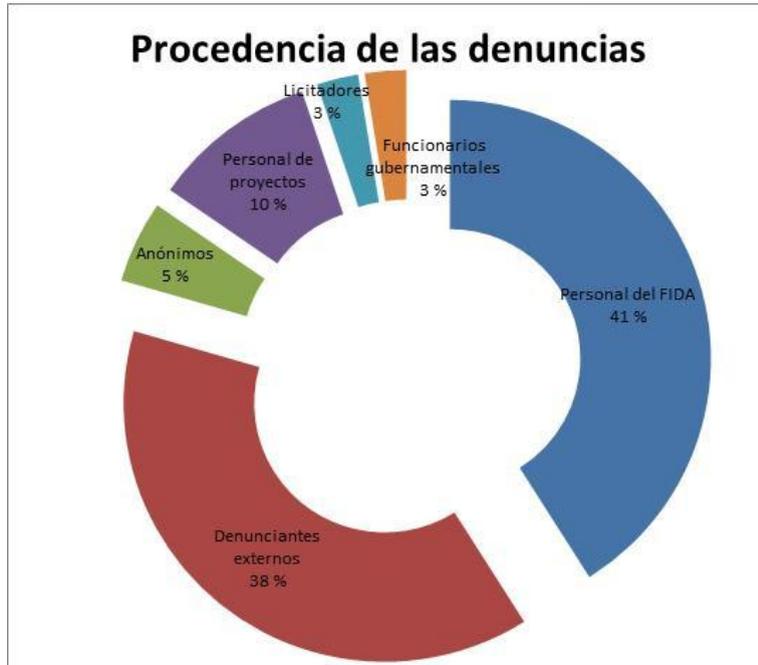
10. El número de nuevas denuncias relacionadas con la conducta del personal y con los proyectos registró un ligero incremento en comparación con 2012 (gráfico 1).

**Gráfico 1. Denuncias presentadas a la AUO (2004-2013)**



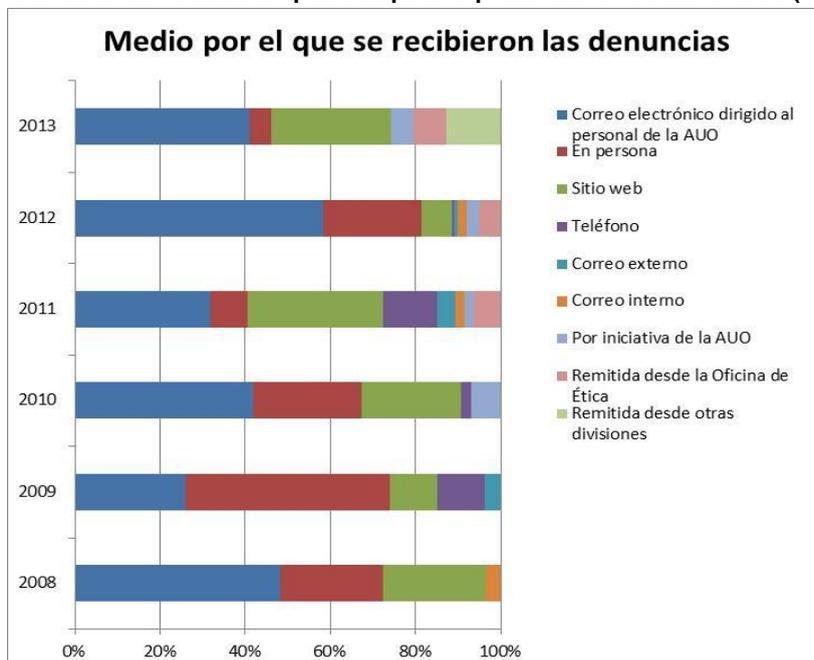
11. En general, la incidencia de nuevas denuncias depende de muchos factores y no puede preverse. Esta tendencia al alza podría ser indicativa de que los mecanismos fiduciarios y éticos mejorados que el FIDA ha establecido en los dos últimos años (como la separación de las responsabilidades operacionales y financieras de los proyectos y la creación de la Oficina de Ética) están teniendo efecto.
12. **Procedencia de las denuncias.** La tipología y la procedencia de las denuncias fueron parecidas a las de años anteriores (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2. Procedencia de las denuncias recibidas por la AUO en 2013**



13. Sin embargo, en comparación con el año anterior los porcentajes de 2013 revelan un aumento en el número de las denuncias presentadas a través del sitio web del FIDA dedicado a la lucha contra la corrupción y los mecanismos especiales de notificación por correo electrónico (véase el gráfico 3). Este resultado podría deberse a que en 2013 la AUO aumentó su visibilidad en ciertas iniciativas de prevención emprendidas por el FIDA, como los talleres sobre gestión financiera organizados por la División de Servicios Financieros y del Contralor (CFS).

**Gráfico 3. Conductos empleados para la presentación de denuncias (2008-2013)**



14. **Naturaleza de las denuncias.** Las denuncias de prácticas irregulares relacionadas con actividades del personal se consideran casos internos, mientras que las denuncias relacionadas con contratistas externos y proyectos y programas financiados por el FIDA —incluidas las presuntas prácticas irregulares cometidas por empleados, empresas, entidades privadas y otras personas relacionadas con el prestatario o una parte en el proyecto— se clasifican como casos externos. De las 39 denuncias recibidas en 2013, 24 fueron externas y 15, internas. En el cuadro 2 se facilita información sobre la naturaleza de las denuncias recibidas en 2013.

**Cuadro 2: Naturaleza de las denuncias recibidas en 2013**

<i>Naturaleza de las denuncias</i>	<i>Número</i>
<b>Casos externos</b>	
Fraude	10
Corrupción, soborno, extorsión, cohecho, colusión	1
Prácticas irregulares en la contratación	4
Otros	1
Casos mixtos (práctica corrupta/fraudulenta/colusiva/coercitiva)	8
<b>Casos internos/externos</b>	
Casos mixtos (práctica fraudulenta o colusiva/conflicto de intereses)	1
<b>Casos internos</b>	
Acoso y/o abuso de poder	5
Fraude	3
Otras faltas de conducta	6
<b>Total</b>	<b>39</b>

La AUO no investiga los casos de infracción de los procedimientos o de mala gestión que se producen en los proyectos del FIDA, a no ser que haya indicios de fraude y corrupción, o de comportamiento indebido por parte de funcionarios del FIDA.

15. La Oficina de Ética se creó en 2011 como mecanismo de mediación en los casos de presunto acoso con el fin de resolver esos problemas en una fase temprana. En 2013 se notificaron oficialmente a la AUO dos casos de acoso o abuso de poder por parte de superiores jerárquicos. La investigación de uno de esos casos dio lugar a la aplicación de sanciones, mientras que el otro sigue bajo investigación. La Oficina de Ética remitió asimismo a la AUO otros tres asuntos (no relacionados con situaciones de acoso); todos ellos se cerraron tras una evaluación preliminar.
16. **Investigaciones cerradas en 2013 y sanciones impuestas.** En 2013 la AUO concluyó la investigación de 41 casos. De esos casos, 12 se cerraron en la fase de admisión (todos ellos se habían abierto en 2013); 20, en la fase de valoración preliminar (9 de ellos se habían abierto en 2013), y otros 9, en la fase de investigación (5 de los cuales se habían abierto en 2013) (véase el gráfico 4). A continuación se facilitan ejemplos de casos cerrados en cada una de las distintas fases. En el gráfico 5 puede verse la conclusión de estos casos.

Gráfico 4. Casos cerrados en 2013

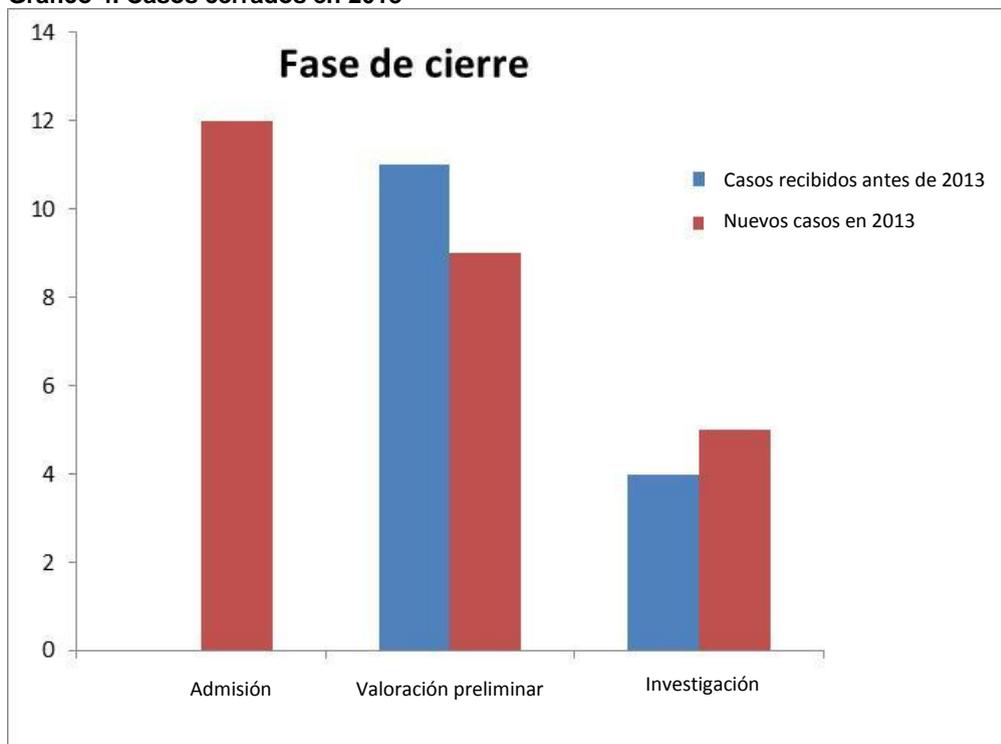
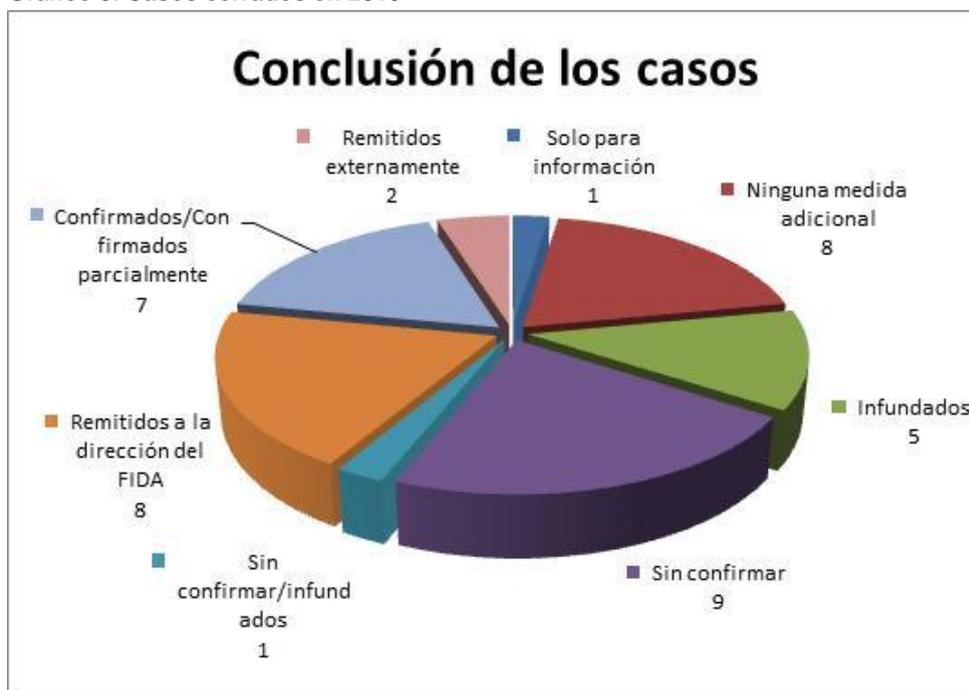


Gráfico 5. Casos cerrados en 2013



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

17. **Casos que dieron lugar a la adopción de medidas disciplinarias o correctivas.** La AUO determinó que un consultor del FIDA había falsificado un certificado de capacitación en materia de seguridad para ultimar su contrato de consultoría con el FIDA, en el que se le exigía viajar para desempeñar su cometido. El Comité de Sanciones decidió prohibir a este consultor aceptar contratos del FIDA durante un período específico de tiempo (la decisión definitiva sobre la sanción aún está pendiente).

18. La AUO recibió denuncias en relación con credenciales académicas otorgadas por instituciones carentes de reconocimiento oficial y presentadas al FIDA por dos funcionarios de plantilla: uno del cuadro de servicios generales y otro del cuadro orgánico. En el primer caso, la AUO constató que el título en cuestión se había obtenido de una "fábrica de diplomas" a cambio de una cierta cantidad. En el segundo, la AUO llegó a la conclusión de que el funcionario había falseado sus credenciales académicas en el marco de un procedimiento de solicitud. A ambos miembros del personal se les impuso como medida disciplinaria la suspensión de sus funciones.
19. Se comprobó que un funcionario estaba implicado en un caso de conflicto de intereses no declarado para conservar una función como asesor en una entidad con la que el FIDA mantenía relaciones comerciales. Tras constatar que esa relación como asesor llevaba tiempo inactiva y la ausencia de tratamientos preferentes o favoritismos, el funcionario no fue objeto de medidas disciplinarias, pero recibió una carta en la que se le ordenaba renunciar a la función de asesoramiento y abstenerse de toda relación futura con la entidad en cuestión.
20. La AUO investigó un caso de acoso y abuso de poder de un funcionario con respecto a un subalterno y llegó a la conclusión de que el sujeto había adoptado una conducta inaceptable al haber creado un ambiente laboral hostil y ofensivo para el demandante, además de haber manifestado un comportamiento desagradable con otros funcionarios. Como medida disciplinaria, el miembro del personal fue suspendido de sus funciones y se le aplicaron medidas correctivas.
21. La AUO investigó una denuncia, presentada por el representante de un Estado miembro, sobre el hecho de que un funcionario del FIDA había formulado observaciones despectivas acerca de su país de origen. La AUO constató que el tono utilizado y el comportamiento del funcionario habían sido inapropiados, pero no halló pruebas suficientes para concluir que había proferido las observaciones despectivas denunciadas. El funcionario recibió una advertencia verbal y un recordatorio de las normas de conducta que deben cumplirse en el FIDA.
22. **Casos que no dieron lugar a sanciones.** De los 41 casos resueltos por la AUO en 2013, 12 se cerraron en la fase de admisión. Por lo general fueron casos en que la denuncia recibida por la AUO suponía algún tipo de irregularidad, pero la oficina no tenía jurisdicción para investigar el asunto. Se trata de denuncias que pueden guardar relación, por ejemplo, con problemas en la gestión de los proyectos y no con casos de fraude o corrupción en las actividades financiadas por el FIDA (como el acoso de funcionarios, favoritismos en la contratación, el uso inadecuado del nombre y logotipo del FIDA por terceros y fraudes de contratación). Estos casos se remiten por lo general a la división pertinente del Departamento de Administración de Programas (PMD) cuando las denuncias tienen que ver con los proyectos, o a otras divisiones pertinentes.
23. Otros 20 casos se cerraron tras efectuar una evaluación preliminar. Esto es lo que suele ocurrir cuando, tras indagar en el asunto, se determina que la denuncia no es creíble, carece de fundamento o no puede verificarse. En esta fase normalmente se entrevista a los testigos (al menos al demandante, para que explique más detalladamente la denuncia) y se examinan los documentos pertinentes. En muchos casos, por desgracia, la AUO no está en condiciones de proceder porque resulta imposible ponerse en contacto con el demandante inicial o porque este se niega a proporcionarle información adicional. En algunos casos, las nuevas indagaciones demuestran que no corresponde al FIDA investigar la denuncia. Por ejemplo, un caso se cerró y se remitió a otra organización de las Naciones Unidas cuando se constató que la denuncia de conducta impropia de un consultor estaba relacionada con un proyecto y contrato específicos de la otra organización y no del FIDA. En otro caso resultó que los fondos que presuntamente se habían malversado eran fondos de contrapartida del gobierno, de modo que la AUO remitió el asunto al gobierno en cuestión. Por último, algunas denuncias relativas a proyectos se cerraron en esta fase porque tras realizar el examen inicial no fue posible confirmarlas. Fue lo que

ocurrió con un caso de presunto fraude en las adquisiciones, en el que la AUO no logró hallar ningún problema en los procedimientos de adquisición aplicados y confirmó la inexistencia del presunto favoritismo.

24. Entre los casos internos que se resolvieron en la fase de admisión cabe mencionar el de una persona que denunció que un grupo de funcionarios habían sido obligados a firmar una carta de protesta en relación con un colega. La AUO confirmó que no era eso lo que había ocurrido. Otro caso tuvo que ver con el uso fraudulento de las horas extraordinarias por parte de un funcionario, quien solicitó el pago de horas extraordinarias mientras disfrutaba de sus vacaciones anuales. En este caso la AUO no encontró ninguna prueba de fraude, pero sí detectó algunos aspectos preocupantes en la utilización de las horas extraordinarias en situaciones que no se ajustaban a las disposiciones o a los criterios subyacentes, y lo notificó a la dirección para que adoptara las medidas oportunas. Se examinó asimismo una denuncia relativa al comportamiento inapropiado de un funcionario en acontecimientos sociales relacionados con el trabajo. Las minuciosas entrevistas realizadas no permitieron confirmar esa denuncia específica, pero suscitaban ciertas inquietudes generales sobre el comportamiento del funcionario, que se notificaron a la Oficina de Ética para que diera curso a la cuestión junto con el directo interesado.
25. En un ejemplo de cooperación eficaz con los colegas del PMD, la AUO recibió varias denuncias de malversación de los fondos destinados a actividades de capacitación en un proyecto del FIDA. En estrecha colaboración con el gerente del programa en el país (GPP), durante una misión de supervisión se realizaron una serie de verificaciones preliminares. Esas actividades de verificación, aun no siendo concluyentes, permitieron obtener información adicional que se dio a conocer al FIDA, y gracias a esos nuevos elementos fue posible remitir el asunto al gobierno y realizar una auditoría especial. De ese modo se confirmó que se estaban falsificando solicitudes de capacitación; el gobierno sancionó al personal del proyecto responsable de los hechos y lo obligó a reembolsar las sumas de las que se había apropiado indebidamente.
26. La AUO colaboró con otra institución financiera internacional (IFI) en la investigación de unas denuncias de fraude y corrupción en un proyecto financiado conjuntamente, para lo que se organizó una misión de investigación conjunta. Según las averiguaciones iniciales, los fondos desviados en cuestión eran fondos aportados por la otra IFI; el FIDA, en cambio, gracias a la rapidez con que el GPP había actuado y notificado los hechos, logró poner fin al desembolso de fondos de su propiedad con destino al componente impugnado. A raíz de esta constatación, la otra IFI tomó las riendas de la investigación, mientras que el FIDA canceló la parte restante del préstamo (USD 1 millón, aproximadamente) que se iba a asignar a ese componente.
27. Además de las investigaciones que dieron lugar a sanciones mencionadas hasta aquí, la AUO también llevó a término tres investigaciones que no permitieron probar que se hubiera cometido una falta de conducta. La primera de ellas se refirió a un caso de posible colusión en la adjudicación de un contrato de prestación de servicios al FIDA. El contrato en cuestión había sido objeto asimismo de un examen de auditoría en el que se habían detectado "alertas rojas" a causa de irregularidades en las adquisiciones. La investigación llegó a la conclusión de que se habían producido varios errores en el desempeño de las tareas de control, pero no se detectaron faltas de conducta del personal del FIDA o prácticas irregulares por parte del contratista. La AUO presentó sus conclusiones adicionales a la dirección del FIDA para que adoptara las medidas oportunas.
28. Otra investigación estuvo relacionada con un funcionario cuyas decisiones y actuación a nivel profesional habían causado al FIDA daños financieros y de reputación. La investigación reveló que el funcionario no actuaba con la debida precaución a la hora de considerar los riesgos y consecuencias de su modo de proceder, pero no se hallaron pruebas de mala fe o conducta indebida. El informe de investigación se remitió al Presidente para que adoptara las medidas oportunas.

29. En 2013 volvió a abrirse una investigación de denuncias de acoso, represalias y abuso de poder que se había cerrado en 2012, después de que un examen del caso revelara que no se había indagado hasta el fondo en dos aspectos independientes. La AUO llevó a cabo una serie de nuevas actividades investigativas sobre esos asuntos y llegó a la conclusión de que las pruebas reunidas concordaban con las conclusiones iniciales de la AUO, esto es, que las denuncias carecían de fundamento.

### **Aplicación de la política anticorrupción**

30. Entre las actividades de sensibilización proactiva llevadas a cabo por la AUO cabe mencionar dos presentaciones en sendos talleres sobre gestión financiera en los que se verificó una fructífera interacción con el personal de proyectos, no solo en la esfera de la sensibilización respecto de la corrupción y el fraude, sino también en relación con otras posibles actividades de divulgación. La AUO ha modificado el diseño de sus dos sitios web, en intranet y en internet, sobre lucha contra la corrupción, con el fin de mejorar la información facilitada en ellos e incluir enlaces a otras páginas pertinentes, como la lista de las entidades vetadas por el FIDA y por otras IFI.
31. La AUO siguió prestando asesoramiento al personal con respecto a posibles prácticas fraudulentas o corruptas en diversos proyectos. Durante las evaluaciones preliminares y las investigaciones propiamente dichas, la AUO estuvo en condiciones de cooperar y coordinarse activamente con el PMD para evitar nuevos riesgos. Tras cerrar diversos casos, la AUO publicó varios informes sobre las consecuencias para la dirección y las deficiencias de control.
32. En 2014 la AUO promoverá activamente su programa de lucha contra la corrupción; para empezar, realizará presentaciones en una actividad regional de aprendizaje sobre adquisiciones y contrataciones y en la Reunión Mundial del Personal del FIDA. La labor de la AUO abarcará también otros actos que reúnen a personal del FIDA de las oficinas en los países y a personal de proyectos de todas las regiones y a los que a veces llegan a asistir hasta 100 personas. Los talleres de iniciación de proyectos recibirán una atención parecida. De este modo se aumentará considerablemente la proyección de la AUO y esta tendrá la oportunidad de intercambiar información e ideas con el personal del FIDA y de los proyectos sobre el terreno. Este canal de comunicación fomentará asimismo un intercambio de opiniones franco y honesto, y permitirá a la AUO comprender mejor los problemas concretos que surgen sobre el terreno y la mejor manera de abordarlos.

### **Actividades externas y otras actividades**

33. La AUO acogió la cuarta sesión anual conjunta de las dependencias de supervisión de los organismos con sede en Roma, en la que participó todo el personal de supervisión interna de los tres organismos. Este año el acto se amplió para dar cabida a presentaciones y conferenciantes externos. En el curso de la reunión se definieron medidas, que ya se están adoptando, para estimular y mantener la interacción y el intercambio de conocimientos. Un oficial de investigación de la AUO representó a la oficina en la Conferencia de Investigadores Internacionales que se celebra cada año. Estas reuniones son excelentes oportunidades para intercambiar opiniones y ayudar de ese modo a establecer y mantener los contactos dentro de los ámbitos profesionales de la investigación y la auditoría; además, así el FIDA se mantiene al corriente de las novedades y las mejores prácticas en el sistema de las Naciones Unidas, en las IFI y, en general, dentro de la profesión.
34. Para mejorar constantemente la relación de la AUO con sus interesados directos y garantizar que las partes externas e internas conozcan su labor, a finales de 2013 se mejoraron y ampliaron los sitios web de la AUO en intranet e internet (véase: [www.ifad.org/governance/anticorruption](http://www.ifad.org/governance/anticorruption)).