FIDA

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 2012

Índice

Resumen i

I. Mandato y método de investigación de la AUO 1

II. Personal y recursos de la AUO en 2012 1

III. Actividades de investigación en 2012 2

IV. Investigaciones cerradas en 2012 y sanciones impuestas 4

V. Aplicación de la política anticorrupción 7

Resumen

1. 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. 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) es prevenir el fraude y la corrupción dentro del propio Fondo y en las actividades financiadas por él en los planos local, nacional, regional e internacional.

2. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y su Sección de Investigaciones (IS) tienen el mandato de investigar las supuestas prácticas irregulares, entre otras las siguientes: i) fraude y corrupción, cuando se trata de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla y 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.

3. Una dificultad importante a la que tuvo que hacer frente la AUO en 2012 fue la de gestionar un número de casos de investigación cada vez mayor, es decir, 75 casos abiertos en 2012 frente a un promedio de 47 casos en los tres años anteriores, y la rotación constante del personal de la IS/AUO tras la dimisión del oficial de investigación en febrero de 2012. Gracias a la contratación de un segundo oficial de investigación en julio y a los recursos adicionales proporcionados por la dirección para especialistas de investigación externos, el número de casos se redujo notablemente y a final de año había 20 casos abiertos, una cifra mucho más manejable.

4. El número de nuevas denuncias recibidas por la AUO en 2012 es ligeramente inferior a las recibidas en 2011 (33 frente a 41 en 2011), sobre todo debido a la disminución de denuncias relacionadas con los proyectos. La tendencia observada podría ser una indicación de que los mecanismos fiduciarios mejorados que el Fondo estableció en los dos últimos años (tales como la separación de las responsabilidades operativas y financieras de los proyectos y la creación de la Oficina de Ética) están teniendo efecto (en 2012 la AUO no recibió ninguna denuncia nueva de acoso para investigación). Por otra parte, también podría indicar la necesidad de una mayor difusión e información acerca de las actividades de lucha contra la corrupción. Las actividades de concienciación que la IS/AUO realiza de manera proactiva se limitaron a la Sede debido al gran número de casos abiertos que había en 2012.

5. La naturaleza de las denuncias recibidas fue muy variada y no se observó ninguna tendencia concreta respecto de los años anteriores. El número de denuncias "espontáneas" aumentó en 2012, debido principalmente a que un número mayor de miembros del personal del FIDA que trabajaba en la supervisión de proyectos se dirigió directamente a la AUO para tratar de hacer frente, de manera conjunta y en colaboración, a las posibles situaciones de corrupción en los proyectos.

6. En 2012 se concluyeron diversas investigaciones complejas, y en cinco casos se aplicaron medidas disciplinarias o sanciones, cuatro de ellos internos y uno externo (contratistas de un proyecto financiado por el FIDA). La mayoría de los casos que se habían arrastrado de 2011 se cerraron en 2012 en distintas fases del proceso de investigación, sin que se confirmaran las denuncias. Varios de estos casos llevaron a la publicación de medidas propuestas por la dirección para corregir las deficiencias observadas; otros se remitieron a las autoridades de contraparte (o están siendo estudiados detenidamente por estas), con lo que dejó de ser necesario que la AUO siguiera ocupándose del tema.

7. 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.

8. La prioridad de la AUO en 2013 consistirá en utilizar de manera eficaz los recursos disponibles y, al mismo tiempo, intensificar los esfuerzos encaminados a promover de manera activa la lucha contra la corrupción en el FIDA.

I. Mandato y método de investigación de la AUO

9. La AUO y la IS tienen encomendado el mandato de investigar las presuntas prácticas irregulares, a saber: i) fraude y corrupción, cuando se trata de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla y 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 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.

10. 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.

11. 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 IS/AUO, se lleva a cabo un análisis de la información disponible para determinar si resulta más apropiado realizar una investigación exhaustiva o remitir el asunto a la dirección para que adopte otras medidas correctivas, simplemente catalogarlo 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 IS/AUO 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 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.

II. Personal y recursos de la AUO en 2012

12. El equipo de la IS/AUO lleva a cabo las actividades de investigación con el apoyo de expertos externos, bajo la supervisión general del Director de la AUO. En diciembre de 2012 había ocho puestos de la categoría del cuadro orgánico/director en la AUO, de los cuales tres estaban dedicados exclusivamente a actividades de investigación. El oficial de investigación de la AUO presentó su dimisión a principios de 2012 y dos oficiales de investigación se unieron a la AUO durante el año (uno de los cuales en un puesto de reciente creación). A finales de año, el puesto de auxiliar de investigación estaba vacante. Es de prever que con el nuevo puesto de auditor encargado de temas de tecnología de la información (TI), que se cubrió en octubre de 2012, se fomente la labor de investigación mediante actividades de TI en el ámbito forense.

13. Los cambios de personal influyeron de manera negativa en la capacidad de la IS/AUO, y se contrató a diversos consultores especializados en investigación para ayudar a gestionar el muy alto volumen de casos de investigación.

14. La asignación presupuestaria de la AUO para 2012 fue de USD 1,707 millones y se transfirieron recursos adicionales por un monto de USD 216 000 a la AUO durante el año para respaldar las necesidades de financiación en la esfera de las investigaciones.

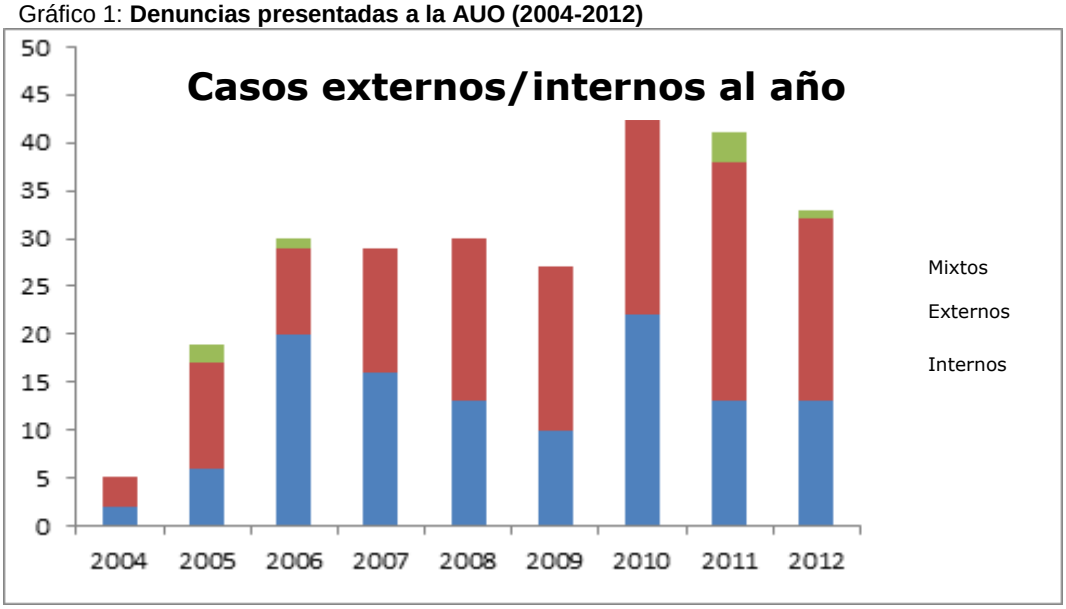
III. Actividades de investigación en 2012

15. **Número de casos en 2012.** En 2012, la IS/AUO gestionó 75 casos abiertos: 42 que se habían arrastrado de 2011 y 33 denuncias nuevas recibidas en 2012 (véanse el cuadro 1 y el gráfico1). El número de casos se redujo considerablemente hasta situarse en 20 casos abiertos a final de año (de 42 a finales de 2011).

Cuadro 1: **Número de casos abiertos en 2011-2012**

	Internos	*Externos*	*Internos/ Externos*	*Total*
Casos pendientes arrastrados de 2009-2010	3	15	0	18
Casos recibidos en 2011	13	25	3	41
Total de 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**
Casos recibidos en 2012	13	19	1	33
Total de casos abiertos en 2012	**22**	**49**	**4**	**75**
Casos cerrados en 2012	17	35	3	55
Casos pendientes al final de 2012	**5**	**14**	**1**	**20**

Gráfico 1: **Denuncias presentadas a la AUO (2004-2012)**



16. En general, la incidencia de nuevas denuncias depende de muchos factores y no es previsible. La tendencia a la baja observada podría ser una indicación de que los mecanismos fiduciario y de ética mejorados que el Fondo estableció en los dos últimos años (tales como la separación de las responsabilidades operativas y financieras de los proyectos y la creación de la Oficina de Ética) están teniendo efecto. Por otra parte, también podrían indicar la necesidad de una mayor difusión e información acerca de las actividades de lucha contra la corrupción y mejores canales de comunicación. Las actividades de concienciación que la IS/AUO realiza de manera proactiva se limitaron en gran medida a la Sede debido al gran número de casos abiertos que había en 2012.

17. **Fuentes de las denuncias.** La procedencia de las denuncias siguió un patrón muy parecido al de 2011 (gráfico 2). La mayoría de los demandantes eran funcionarios del FIDA y en 2012 representó el 49% (frente al 51% en 2011), mientras que el personal de proyectos representó el 6% (en comparación con el 5% en 2011). Como se indicó anteriormente, puede que esto obedezca en parte al hecho de que el personal de la IS/AUO tuvo pocas posibilidades de participar en actividades de concienciación sobre el terreno tanto en 2011 como en 2012. Las denuncias se enviaron principalmente por correo electrónico o se comunicaron en persona al personal de la AUO (gráfico 3).

Gráfico 2: **Procedencia de las denuncias recibidas por la AUO en 2012**

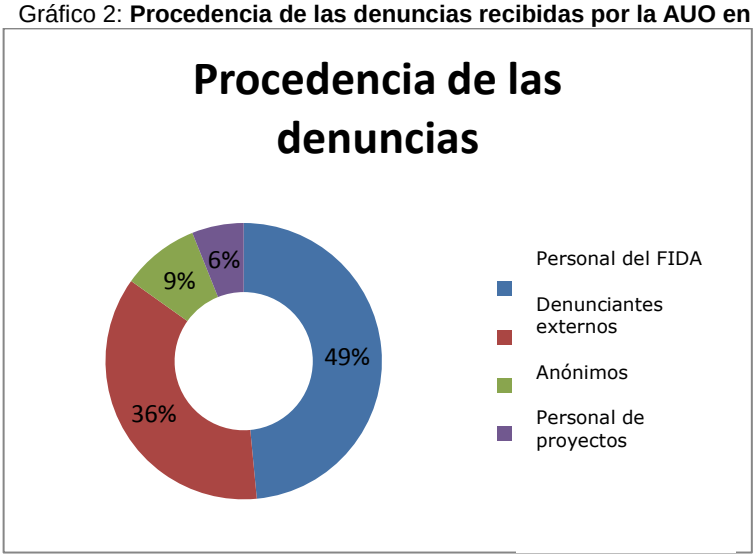
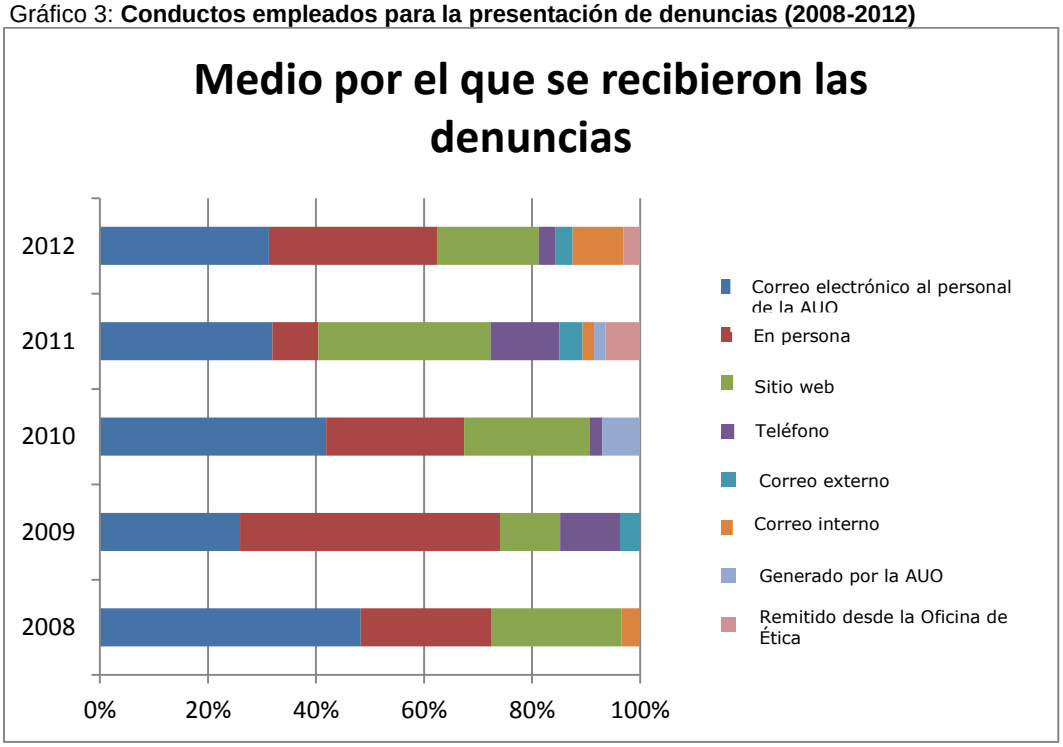


Gráfico 3: **Conductos empleados para la presentación de denuncias (2008-2012)**



18. El importante aumento del número de denuncias "espontáneas" se puede atribuir a que un número mayor de gerentes de los programas en los países se dirigió directamente a la AUO para tratar de hacer frente, de manera conjunta y en colaboración, a las posibles situaciones de corrupción en los proyectos bajo su supervisión. En tales casos, se acuerdan y se aprueban conjuntamente medidas

inmediatas, como son la realización de auditorías encargadas especialmente, misiones de supervisión/fiduciarias organizadas a la medida y solicitudes de información adicional o explicaciones a las partes implicadas. En la mayoría de los casos, este tipo de medidas son suficientes para hacer frente con eficacia a los riesgos mencionados.

19. **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 33 denuncias recibidas en 2012, 19 fueron externas, 13 internas y 1 interna/externa. El cuadro 2 presenta información sobre la naturaleza de las denuncias recibidas en 2012. 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 2012**

Naturaleza de las denuncias	*Total*
Mixta (fraude, colusión)	1
Externa (corrupción, extorsión, colusión)	8
Externa (fraude)	7
Otra (uso indebido de bienes/puesto)	4
Conducta indebida (corrupción)	1
Conducta indebida (fraude)	3
Conducta indebida (conflicto de intereses)	3
Conducta indebida (incumplimiento de la obligación de confidencialidad)	2
Conducta indebida (irregularidades en la contratación)	1
Otras faltas de conducta	3
Total	**33**

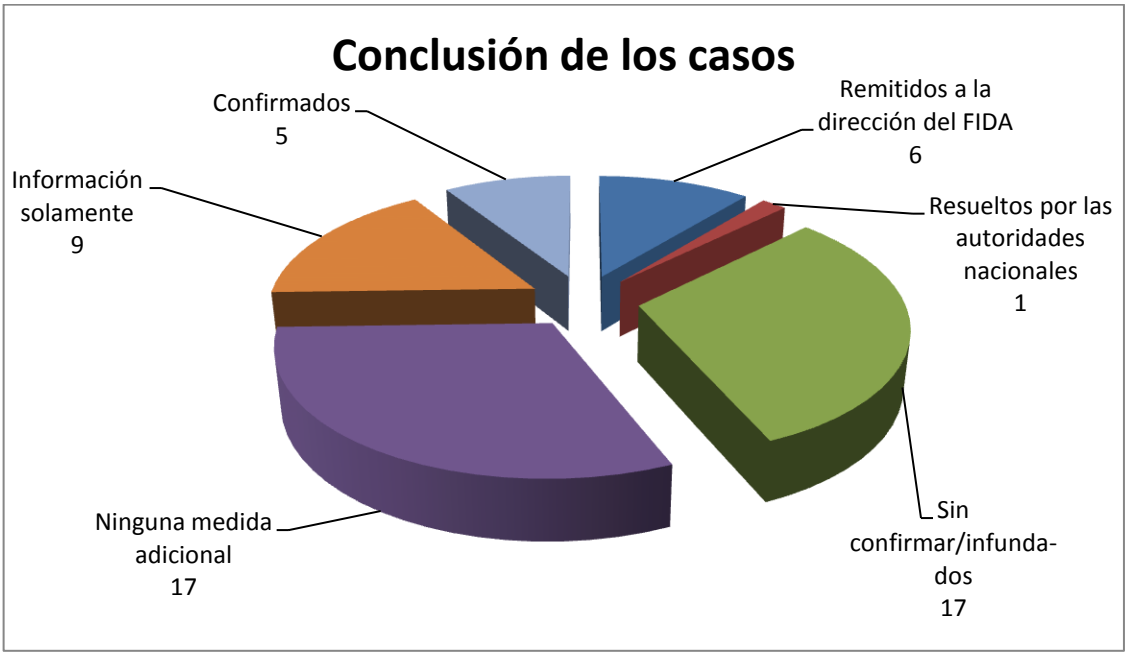
[a] La IS/AUO no investiga por sí misma los casos de infracción de los procedimientos o de mala gestión en los proyectos del FIDA, salvo cuando dichos hechos indiquen fraude, corrupción o comportamiento indebido de funcionarios del FIDA.

20. La Oficina de Ética se creó en 2011 y actúa de manera efectiva como un filtro y mecanismo de mediación en los casos de presunto acoso. Esta nueva función ayuda a resolver los problemas en una etapa temprana, y puede que eso explique la ausencia de denuncias de acoso o abuso de autoridad remitidas a la AUO en 2012.

IV. Investigaciones cerradas en 2012 y sanciones impuestas

21. En 2012 la AUO concluyó las investigaciones de 55 casos: 17 se sobreseyeron por falta de pruebas o por considerarlos infundados, 6 se remitieron a divisiones del FIDA, 1 se trasladó a las autoridades nacionales, 9 se cerraron al entrar y 17 se cerraron sin que fuera necesario adoptar ninguna medida adicional. En cinco casos se confirmaron las denuncias y se remitieron al Comité de Sanciones.

Gráfico 3: **Casos cerrados en 2012**



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

22. Los casos se registran como cerrados, que no exigen la adopción de ninguna medida adicional, o para información solamente si la evaluación preliminar o las medidas adoptadas han llevado a la AUO a la conclusión de que, por su parte, no hace falta adoptar ninguna otra medida adicional. Estos casos comprenden las denuncias con las que no es posible seguir adelante por razones prácticas o logísticas, por ejemplo, cuando el informe se presenta mucho más tarde de que la supuesta irregularidad tenga lugar. También pueden incluir los casos que se tramitan conjuntamente con otros asociados internos o externos. Como se indicó anteriormente, en 2012 la AUO colaboró más estrechamente con el Departamento de Administración de Programas para abordar las preocupaciones relacionadas con prácticas corruptas en los proyectos, y las medidas conjuntas que se adoptaron en la mayoría de los casos resultaron eficaces para atender dichas preocupaciones al rectificar o aclarar los riesgos y las alertas rojas en materia de corrupción. En otros casos, la AUO se muestra satisfecha de que la denuncia siga debidamente su curso por conducto del mecanismo del país en cuestión para garantizar el cumplimiento de la ley, y simplemente se la mantiene informada en caso de que surjan nuevas irregularidades o se registren faltas graves de conducta del personal.

Ejemplos de casos externos

23. Una misión del FIDA a un programa en el país de la región de Asia y el Pacífico reveló indicios de posibles prácticas colusorias entre los licitadores a una adquisición/contratación en el ámbito de un proyecto. La investigación subsiguiente de la AUO confirmó las acusaciones de colusión en relación con la contratación de servicios de construcción entre tres empresas locales. Tras tomar en consideración una serie de factores agravantes y atenuantes en relación con cada una de las empresas, el Comité de Sanciones decidió que el FIDA inhabilitara a dos de las empresas durante un período de tres años y a la otra empresa durante un período de dos años.

24. Durante una misión del FIDA de apoyo a la ejecución se observaron indicios de comportamiento fraudulento en la adquisición de vehículos, computadoras y material de oficina, con la posible implicación del director del proyecto. A petición del FIDA, el ministerio competente cesó al director del proyecto y se realizó una

auditoría independiente con un mandato elaborado junto con la AUO. La ejecución del proyecto se suspendió en espera del nombramiento de un nuevo director, y los gastos indebidos identificados por la auditoría se declararon no admisibles.

25. Una auditoría externa de un proyecto reveló diversos casos de pagos excesivos realizados por el anterior jefe de contabilidad a antiguos funcionarios y contratistas de obras civiles. El ministerio competente pidió al jefe de contabilidad su dimisión y cesó al director del proyecto. El caso se ha remitido a la oficina del fiscal del país en cuestión, y una gran parte del dinero que fue desviado se ha restituido al proyecto. Puesto que la remisión del caso al país interesado se ha realizado con éxito, la AUO no continuó con las investigaciones pero está siguiendo de cerca el asunto por si salieran a la luz nuevas pruebas de importancia.

Ejemplos de casos internos y mixtos

26. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas informó al FIDA de que le habían remitido un incidente relacionado con la seguridad en el que estaba implicado un alto funcionario del FIDA. La denuncia se refería a un comportamiento ofensivo e inapropiado inducido por las circunstancias que habían rodeado el incidente y que era incompatible con las normas de conducta que se esperaban de un alto funcionario del FIDA. La investigación de la AUO confirmó las acusaciones, y el Comité de Sanciones recomendó la destitución del funcionario en cuestión, recomendación que fue aprobada por el Presidente.

27. La AUO recibió una denuncia de conducta indebida de un funcionario, que supuestamente había hecho un uso indebido de los privilegios de exención de impuestos a los que tenía derecho en virtud de su condición de personal del cuadro orgánico. En concreto, este funcionario había utilizado unos cupones de gasolina que había comprado a un precio libre de impuestos para otros fines distintos de la adquisición de combustible para los automóviles en cuestión. La investigación confirmó la acusación. Debido a que este uso indebido se había realizado a muy pequeña escala y el funcionario en cuestión había colaborado plenamente con la investigación, el Comité de Sanciones recomendó que se le impusiera una amonestación verbal, recomendación que fue aprobada por el Presidente. Se está preparando una comunicación oficial en la que se recuerda al personal su obligación de respetar los términos y condiciones en virtud de los cuales se les confieren los derechos y privilegios.

28. En un presunto caso de acoso con represalias que la Oficina de Ética remitió a la AUO, la investigación reveló que la magnitud de la posible falta de conducta era mayor de lo supuesto inicialmente. Las pruebas reunidas bastaron para refutar algunas de las acusaciones, pero confirmaron que se había producido acoso contra un miembro del personal y que no se habían adoptado las medidas adecuadas para prevenir el acoso contra otro miembro del personal. El Comité de Sanciones recomendó que se adoptaran medidas disciplinarias en forma de medidas correctivas para ambos miembros del personal, lo cual fue aprobado por el Presidente.

29. Se recibió una denuncia de que un funcionario tenía un conflicto de intereses no declarado que potencialmente interfería en sus funciones. La investigación de la AUO confirmó que había un conflicto de intereses y además puso de manifiesto el papel desempeñado por el funcionario en cuestión en relación con un proceso de contratación que había conferido una ventaja injusta a uno de los candidatos. En concreto, el funcionario en cuestión había ayudado al candidato y le había proporcionado información confidencial que estaba en su poder por ser parte del grupo de examen, y además había influido en otras partes para facilitar la contratación del candidato. El Comité de Sanciones recomendó la inhabilitación del funcionario en cuestión (que en el ínterin había dejado el FIDA), recomendación que fue aprobada por el Presidente.

30. La AUO recibió una serie de denuncias de un demandante anónimo en relación con conducta indebida en una oficina en el país. Esta había incluido favoritismo en la contratación (del personal tanto del FIDA como del proyecto) por parte del miembro del personal del FIDA; uso indebido de bienes del proyecto por parte de un miembro del personal del proyecto, e irregularidades en los procedimientos de adquisición y contratación. La AUO no encontró indicios suficientes para confirmar las acusaciones de conducta indebida del miembro del personal del FIDA, ni tampoco registró ninguna irregularidad en las operaciones de adquisición y contratación. La AUO detectó algunas irregularidades en el proceso de contratación del proyecto y un uso indebido de los vehículos del proyecto por parte del personal del proyecto y ha remitido la cuestión a la dirección del FIDA.

V. Aplicación de la política anticorrupción

31. Entre las actividades de concienciación proactiva llevadas a cabo por la IS/AUO cabe mencionar sendas presentaciones para dos cursos de orientación inicial al FIDA y una sesión de capacitación sobre sensibilización del personal de los proyectos respecto de la política anticorrupción y la lucha contra el fraude en el contexto de un taller de gestión financiera. Además, durante las misiones sobre el terreno y otras actividades relacionadas con los proyectos se distribuyó material informativo de concienciación en la lucha contra la corrupción.

32. La AUO siguió prestando asesoramiento al personal con respecto a las posibles prácticas fraudulentas o la corrupción en diversos proyectos. Tanto durante las evaluaciones preliminares como las investigaciones activas llevadas a cabo, la AUO fue capaz de cooperar y coordinar activamente la labor con el Departamento de Administración de Programas para evitar nuevos riesgos. Tras cerrar varios casos, la AUO publicó una serie de informes sobre las consecuencias de gestión y las deficiencias de control.