



Función Pública, Intereses Privados

Rendición de cuentas a través de
Declaraciones de Ingresos y Activos



Función Pública, Intereses Privados

Serie Recuperación de Activos Robados (StAR)

StAR, la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados, es una asociación entre el Grupo del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que apoya los esfuerzos internacionales para poner fin a los refugios seguros para los fondos corruptos. StAR trabaja con los países en desarrollo y los centros financieros para prevenir el lavado del producto de la corrupción y facilitar el retorno más sistemático y oportuno de los activos robados.

La Serie de Recuperación de Activos Robados (StAR) apoya los esfuerzos de la StAR y la UNODC proveyendo a profesionales de conocimientos e instrumentos de políticas que consolidan las buenas prácticas internacionales proporcionando además experiencia práctica de amplio alcance sobre temas de vanguardia relacionados con la lucha contra la corrupción y los esfuerzos de recuperación de activos. Para obtener más información, visite www.worldbank.org/star.

Títulos en la Serie Recuperación de Activos Robados (StAR)

Recuperación de Activos Robados: Guía de Buenas Prácticas para el Decomiso de Activos sin Condena (2009) de Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, y Larissa Gray

Personas Expuestas Políticamente: Medidas Preventivas para el Sector Bancario (2010) de Theodore S. Greenberg, Larissa Gray, Delphine Schantz, Carolin Gardner, y Michael Latham

Manual de Recuperación de Activos: Guía para Profesionales (2011) de Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott, y Kevin Stephenson

Barreras para la Recuperación de Activos: Un Análisis de las Barreras Clave y Recomendaciones para la Acción (2011) de Kevin Stephenson, Larissa Gray y Ric Power

Los Maestros de Marionetas: Cómo utilizan los corruptos las estructuras legales para ocultar bienes robados y qué hacer al respecto. (2011) de Emile van der Does de Willebois, JC Sharman, Robert Harrison, Ji Won Park, y Emily Halter

Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos (2012)

Función Pública, Intereses Privados

Rendición de cuentas a través de
Declaraciones de Ingresos y Activos

Un volumen que acompaña a
*Declaración de Ingresos y Activos:
Ilustraciones de Casos de Estudio*



Stolen Asset Recovery Initiative

The World Bank • UNODC



© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) / El Banco Mundial

1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo fue publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure* en 2012. En caso de alguna discrepancia, el idioma original gobernará.

Este material es producto del staff del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en el material no reflejan necesariamente la visión del Banco Mundial, su Consejo de Directores Ejecutivos, o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este material. Los límites, colores y denominaciones, y otra información reflejada en cualquier mapa dentro del material no implican ningún tipo de juicio de parte del Banco Mundial en lo referente a la situación legal de cualquier territorio o el respaldo o aceptación de tales límites.

Derechos y Permisos

El material contenido en esta obra está sujeto a los derechos del autor. El Banco Mundial alienta la diseminación de su conocimiento; este material puede ser reproducido, en su totalidad o en parte para propósitos no comerciales, siempre y cuando se atribuya plenamente la autoría del material.

Cualquier información sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos de subsidiarios, debe ser solicitada a Publicaciones del Banco Mundial, El Grupo del Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Reconocimiento – La obra debe citarse de la siguiente manera: Este trabajo fue publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2320> License: CC BY 3.0 IGO. En caso de alguna discrepancia, el idioma original gobernará.

Contenido

<i>Prefacio</i>	<i>xi</i>
<i>Prefacio</i>	<i>xiii</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>xv</i>
<i>Siglas</i>	<i>xvii</i>
Panorama General	1
1. Declaración de Ingresos y Activos: Introducción	7
1.1 Fundamentos de un Sistema de Declaración de Ingresos y Activos	7
1.2 Tipos de Sistemas de Declaración de Ingresos y Activos	9
1.2.1 Sistemas de Conflicto de Intereses	13
1.2.2 Sistemas de Enriquecimiento Ilícito	16
1.2.3 Sistemas con Objetivos Dobles	17
1.3 Consideraciones Clave en el Diseño e Implementación de Sistemas de Declaración de Ingresos y Activos	18
2. Elementos de un Sistema de Declaración de Ingresos y Activos	25
2.1 Marco Regulatorio	25
2.2 Arreglos Institucionales	30
2.2.1 División de Funciones entre Instituciones o Departamentos	34
2.2.2 Delegación de Funciones a Organismos Competentes	34
2.3 Alcance de Aplicación del Sistema	38
2.3.1 ¿Quién Está Obligado a Presentar?	38
2.3.2 ¿Qué Información están los Declarantes Obligados a Presentar?	41
2.3.3 ¿Con qué Frecuencia deben Declarar los Declarantes?	42
2.4 Capacidades Institucionales	45
2.4.1 Presupuesto	45
2.4.2 Recursos Humanos	47
2.4.3 Instalaciones	49
2.4.4 Tecnología	53
3. Implementar y Hacer Cumplir un Sistema de Declaración de Activos	59
3.1 Gestión del Cumplimiento de la Presentación	59
3.2 Verificación del Contenido de las Declaraciones	66
3.2.1 Verificar o no el Contenido de las Declaraciones, y Cómo Hacerlo	66
3.2.2 Qué Declaraciones Verificar y Cómo Hacerlo	68

3.2.3	Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones	73
3.2.4	Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones: Sistemas de COI	74
3.2.5	Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones: Sistemas de Enriquecimiento Ilícito	74
3.3	Sanciones por Infracciones de DIA	76
3.3.1	Coordinación Interinstitucional para la Aplicación Efectiva de Sanciones	79
3.3.2	Aplicaciones más Amplias de la Observancia de DIA	87
3.4	Administración del Acceso Público a las Declaraciones e Información en el Cumplimiento del Sistema DIA	91
3.4.1	Equilibrio entre la Privacidad y el Derecho del Público a Saber	93
3.4.2	Acceso Público en la Práctica	102
3.4.3	Acceso Público a las Tasas de Cumplimiento y Otros Aspectos del Cumplimiento del Sistema de DIA	103
Apéndice A. Metodología e Indicadores Utilizados para la Guía		105
	La Iniciativa PAM	105
	Indicadores de Gobernabilidad Procesables (AGIs)	107
	AGIs Legislativos	107
	Selección de Fuentes Primarias	108
	Análisis de Marcos Legales	108
	Controles de Fiabilidad	108
	Implementación de AGIs	115
	Productos	134
Apéndice B. Seguimiento de los Resultados de los Sistemas de DIA		135
	Establecer Metas	135
	Medición de la Eficacia del Sistema de DIA	137
	Diseño	138
	Capacidades (Recursos)	138
	Desempeño	138
	Impactos Inmediatos (Resultados Intermedios)	138
	Desafíos en la Interpretación de Datos de Desempeño	140
	Uso de indicadores para Comparaciones entre Países	144
Apéndice C. Características Principales de una Muestra de Sistemas de DIA		145
Apéndice D. Lista de Personas y Organismos Consultados para este Volumen		149
Bibliografía		155
Recuadros		
1.1	Disposiciones de DIA en Instrumentos Internacionales Anticorrupción	10

1.2	¿Qué es el Conflicto de Intereses? Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflicto de intereses en la Función Pública	14
2.1	División de Funciones de DIA entre Instituciones o Departamentos: Guatemala, Argentina, y Estados Unidos	35
2.2	Procesos Delegados de Presentación de DIA en Mongolia, Argentina, y Estados Unidos	36
2.3	Abordando Cuestiones de Capacidad de Almacenamiento en Mongolia, Argentina, y Ruanda	50
2.4	Garantizando la Seguridad de Almacenamiento de Datos de DIA en Macao, China; Eslovenia y Argentina	52
2.5	Impactos de los Procesos de Presentación Electrónica en Argentina	55
3.1	Enfoque de Argentina en los procedimientos de Administración de DIA	77
3.2	Enriquecimiento Ilícito como Delito	88

Figuras

1.1	Tendencias en la Adopción de la Legislación Anticorrupción	8
1.2	Objetivos de un Sistema de DIA: Prevención y Detección de Enriquecimiento Ilícito y Conflictos de Interés	12
2.1	Existencia de Marcos Legales de DIA por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial	28
2.2	Tipos de Leyes que se Aplican a Diferentes Categorías de Declarantes	29
2.3	Tipos de Organismos Encargados de Recibir y Gestionar Declaraciones	31
2.4	Tipos de Organismos Encargados de Hacer Cumplir Regulaciones de DIA	32
2.5	Procedimiento Centralizado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel—Ejemplo: Ruanda	33
2.6	Sistema Delegado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel y Resúmenes Electrónicos—Ejemplo: Mongolia	33
2.7	Sistema Delegado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel y En Línea—Ejemplo: Argentina	34
2.8	Cobertura de Marcos Legales de DIA por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial	39
2.9	Frecuencia de Requerimiento de Presentación	43
2.10	Ampliación de Capacidades en Gestión de Datos	58
3.1	Funciones Principales de un Organismo de DIA	60
3.2	Comunicación con los Declarantes para Facilitar el Cumplimiento de la Presentación	61
3.3	Procedimientos Involucrados en la Gestión de Cumplimiento de la Presentación	62
3.4	Transferencia de Datos en Sistemas Delegados de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel—Ejemplo: Mongolia	63
3.5	Captura de pantalla de Función de Búsqueda de la Base de Datos de Argentina para la selección de Declaraciones de Alto Riesgo para la Verificación en Profundidad: Comparación de Variaciones en los Activos a través del Tiempo	65

3.6	Herramientas de Extracción de Datos para la Verificación de Activos, incluyendo Búsquedas de Datos Numéricos y No Numéricos, Indonesia	73
3.7	Sanciones Establecidas por Ley por Infracciones en la Presentación por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial	80
3.8	Sanciones Establecidas por No Presentación por Categoría de Funcionario Público	81
3.9	Sanciones por Infracciones de DIA: Consideraciones Clave	82
3.10	Sanciones Establecidas por No Presentación de Declaraciones en la Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial	84
3.11	Sanciones Penales Establecidas por Provisión de Información Falsa en Clasificaciones de Países por Ingreso del Banco Mundial	86
3.12	El Papel de la Sociedad Civil en la Aplicación de DIA	91
3.13	Comunicación de Resultados y Presentación de Informes sobre el Desempeño de DIA de Organismos	95
3.14	Tarifas para el Acceso Público al Contenido de la Declaración, según lo Especificado por la Ley	97
3.15	Coordinación de la Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, según lo Especificado por la Ley	98
3.16	Limitación del Acceso Público a las Declaraciones de Ciertas Categorías de Funcionarios—Ejemplo: Hong Kong SAR, China	99
3.17	Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, según lo Especificado por la Ley	100
3.18	Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, por Categoría de Declarante, según lo Especificado por la Ley	101
3.19	Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, por Clasificación de Ingresos, según lo Especificado por la Ley	102
A.1	Indicadores de Gobernabilidad Procesables	108
B.1	Interpretaciones Variables de Datos de Desempeño	140

Cuadros

2.1	Prácticas de Gestión de Recursos Humanos en los Sistemas de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos	48
2.2	Uso de Tecnología de Información y Comunicación en la Administración de DIA en una Muestra de Sistemas de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos	57
3.1	Procedimientos para la Presentación y Recepción de Declaraciones en una muestra de Sistemas de DIA: Datos de Estudios de Casos	64
3.2	Enfoque de Verificación de Sistemas Seleccionados de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos	70
3.3	Objetivo y Métodos de Verificación en Sistemas Seleccionados de DIA: Estudios de Casos de Economías	75
3.4	Características del Acceso Público a Declaraciones y Datos en Sistemas Seleccionados de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos	94
A.1	Economías para las que se recogieron datos del Marco Legal de DIA y COI en el Marco de la Iniciativa AGI	106
A.2	Indicadores del Marco Legal para las Declaraciones de Ingresos y Activos	109

A.3	Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida	116
B.1	Ejemplos de Indicadores de Resultados de Funciones de Cumplimiento de Presentación de Activos e Ingresos	136
B.2	Medición de los Diferentes Componentes de un Sistema de DIA	137
B.3	Indicadores de Productividad que pueden ser útiles para realizar Comparaciones entre Países	141

Prefacio

Cuando los funcionarios públicos saquean los bienes públicos; degradan las instituciones, descarrilan el desarrollo económico, y privan a los ciudadanos pobres de servicios humanos esenciales. Es evidente que el abuso de la función pública para beneficio privado es un delito grave que debe abordarse con el fin de restablecer la justicia y preservar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

A nivel mundial, el clamor contra la corrupción se torna cada vez más fuerte. Las recientes protestas que estallaron en el norte de África y Oriente Medio son un poderoso recordatorio de que las demandas de rendición de cuentas son mayores que nunca. En la era de los flujos financieros globales, la rendición de cuentas pública es responsabilidad de todos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) provee un marco mundial integral a los gobiernos para prevenir y combatir la corrupción de manera más efectiva. Incluye disposiciones detalladas sobre cooperación internacional, que son fundamentales para los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. La UNCAC también incluye disposiciones sobre medidas internas que reclaman leyes, regulaciones, salvaguardias, y el establecimiento de instituciones adecuadas para apoyar la integridad y la rendición de cuentas en la función pública. Bajo la UNCAC, todos los Estados Partes están obligados a considerar sistemas efectivos de declaración financiera para funcionarios públicos, así como a asegurar que cualquier información resultante pueda ser compartida con las autoridades de otros estados. Varios acuerdos anticorrupción regionales apoyan y complementan este marco global.

Cada vez hay más apoyo a la idea de que los funcionarios públicos deben declarar sus ingresos y activos, entre otras razones porque esto puede conducir a la prevención de la corrupción y los conflictos de interés, y a la detección, investigación y enjuiciamiento de funcionarios públicos que abusan de la confianza pública. Mecanismos de divulgación de activos bien diseñados y bien administrados pueden aumentar significativamente la rendición de cuentas pública y contribuir a la identificación y el seguimiento de personas expuestas políticamente (PEPs), y a las investigaciones y enjuiciamientos financieros nacionales e internacionales. Por lo tanto los sistemas de divulgación de información tienen el potencial de contribuir a los esfuerzos más amplios de lucha contra la corrupción, y, en última instancia, a la recuperación de activos internacionales. Como parte de su misión de combatir la corrupción, la Iniciativa para la Recuperación

de Activos Robados (StAR) hace un llamado a profesionales y responsables de formulación de políticas para aprovechar este potencial.

Los retos en el diseño, implementación y fortalecimiento de los requisitos de divulgación de información financiera varían ampliamente en todo el mundo, y no existe un único enfoque que pueda garantizar consistentemente resultados positivos. Este volumen responde a las peticiones de “buenas prácticas” de los responsables de la formulación de políticas y profesionales, que aprovechan las experiencias prácticas para recoger y proveer información sobre la forma de maximizar la efectividad de los requerimientos de divulgación en diferentes contextos. El análisis y las recomendaciones se basan en la gran cantidad de datos que StAR y el Banco Mundial han recopilado sobre los requisitos de divulgación de información financiera internacionales y su implementación, así como en estudios de casos detallados.

Confiamos que los hallazgos y recomendaciones de este volumen darán impulso a los esfuerzos en curso de la comunidad internacional para establecer “principios comunes” que conduzcan a la divulgación de activos. Creemos que estos principios pondrán en marcha esfuerzos mundiales para instalar sistemas de divulgación personalizados en todo el mundo. Desde un punto de vista práctico, esperamos además, que este informe guíe a los responsables de la formulación de políticas y a profesionales conforme diseñan e implementan sus marcos de declaración de activos. Los dos socios de la Iniciativa StAR, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial, están dispuestos a trabajar con las partes interesadas para hacer de la declaración de activos una parte integral de sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción y recuperación de activos.

Janamitra Devan

Vice Presidente y Jefe de la Red de Desarrollo Financiero y del Sector Privado del Banco Mundial

Prefacio

Este volumen es el resultado de un proyecto conjunto de la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR) y el Departamento de Sector Público y Gobierno (PRMPS) del Banco Mundial. Esta guía enfoca los requisitos de declaración de ingresos y activos (DIA) para los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno, si bien algunos de los sistemas examinados requieren declaraciones de los miembros del poder judicial. Los hallazgos de esta guía se basan en estudios de casos, investigación documental y análisis de datos recogidos en el marco de la Iniciativa de Mecanismos de Rendición de Cuentas Pública del Banco Mundial (PAM), utilizando datos de los marcos legales para sistemas de DIA de 88 países.

Se realizaron estudios de casos detallados de los sistemas de DIA de Argentina; Croacia; Guatemala, Hong Kong SAR, China; Indonesia; Jordania, la República de Kirguistán, Mongolia, Ruanda; Eslovenia, y Estados Unidos. Los estudios de casos se condujeron a través de entrevistas en profundidad a profesionales, académicos y representantes de la sociedad civil.

Esta guía se basa y agrega información al estudio preparado para la Conferencia de 2009 de los Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, *Declaraciones de Ingresos y Activos: Herramientas y Concesiones*. La metodología y los indicadores que condujeron esta investigación están contenidos en el apéndice A.

Este volumen y su compañero, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos*, pretenden ser una guía para profesionales, responsables de formulación de políticas, y otros con interés en herramientas y procedimientos anticorrupción. Busca llenar un vacío en la literatura contra la corrupción estableciendo los elementos básicos de los sistemas de DIA y consideraciones clave que pueden influir en el diseño, implementación y aplicación de un marco de DIA en diferentes contextos. Los lectores deben tomar de esta guía la comprensión de los diferentes elementos que determinan la administración efectiva de la DIA, y la conciencia de los factores contextuales que pueden influir en el éxito de un régimen de divulgación y deben, por lo tanto, tenerla en cuenta al tomar decisiones sobre el diseño o las mejoras de sus sistemas.

Agradecimientos

Este volumen ha sido elaborado por un equipo del Banco Mundial y la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR) conformado por Daniel W. Barnes, Tammar Berger, Ruxandra Burdescu, Stuart Gilman, Alexandra Habershon, Gary J. Reid, y Stephanie E. Trapnell. Este volumen también se basa en las conclusiones de los estudios de casos de los sistemas de DIA preparados por un equipo del Banco Mundial y la Iniciativa StAR conformado por Aisuluu Aitbaeva, Daniel W. Barnes, Tammar Berger, Lissa Betzieche, Ruxandra Burdescu, Alexandra Habershon, Thomas Iverson, Modest Kwapinski, Massimo Mastruzzi, Hari Mulukutla, Yousef Nasrallah, Chiara Rocha, Susana Simonyan, y Stephanie E. Trapnell. Los estudios de casos mencionados serán publicados por el Banco Mundial en un volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos*.

El equipo agradece la orientación experta y el asesoramiento de revisores pares Janos Bertok (Jefe de la Unidad de Integridad, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]), Drago Kos (Presidente del Consejo del Grupo de Europa de Estados contra la Corrupción), Martin Kreutner (Presidente del Comité Directivo, Academia Internacional Anticorrupción), Rick Messick (Especialista Senior en Operaciones, Vicepresidencia de Integridad, BM), Roberto de Michele (Oficial Principal de Políticas, Oficina de Integridad Institucional, Banco Interamericano de Desarrollo [BID]), Oliver Stolpe (Representante interino, Oficina de País Nigeria, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]), y Verónica Zavala Lombardi (Gerente, Sector Público, América Latina y el Caribe, Banco Mundial).

Debbie Wetzel y Randi Ryterman (BM), Dimitri Vlassis (UNODC), Ted Greenberg (BM), Mark Vlastic (Universidad de Georgetown), Frank Anthony Fariello (BM), Ranjana Mukherjee (BM), Sanja Madzarevic-Sujster (BM), Anna Walters y Piers Harrison (Departamento para el Desarrollo Internacional [DFID]), Hatem Aly (UNODC), Olga Savran, Francisco Cardona, Inese Gaika (OCDE), Sahr Kpundeh (BM), James Anderson (BM), Christiaan Poortman y Tinatin Ninua (Transparencia Internacional) también han proporcionado asesoramiento experto o revisión de pares en distintas etapas del proyecto. Muchas gracias a los muchos colegas del Banco Mundial que tomaron tiempo para ofrecer asesoramiento al equipo en las diferentes etapas del proyecto: Vikram K. Chand, Chris Parel, Massimo Mastruzzi, Rob Gaylard, Felipe Saez, Gregory Kisunko, Amitabha Mukherjee, Natalia Pisareva, Matija Laco, Dubravka Jerman,

Christine de Mariz Rozeira, Kathrin A. Plangemann, Zahid Hasnain, Christopher Finch, Arshad Sayed , Otgonbayar Yadmaa, Fernando Paredes, Anabela Abreu, Antonio Blasco, Karla María González, Anupama Dokeniya, Brian Levy, Colum Garrity, Verena Fritz, Victor Dumas (Gestión del Sector Público [PRMPS]), Larissa Gray (Integridad del Mercado Financiero [FFSFI]) , Ivana Rossi (Desarrollo del Sector Privado y Financiero [FPD]), Laura Pop (FPD), y otros. Un agradecimiento especial para Barbara Fredericks, Pamela Smith, y Catherine Newcombe (EE.UU. Departamento de Justicia). Ladan Cherenegar, Lark Grier, Maksat Kobonbaev, Teresa Marchiori, Sabina Dyussekeyeva y Claudia Oriolo (BM) también han prestado apoyo en las distintas etapas del proyecto. El Apéndice D de este volumen provee detalles acerca de las personas y organismos consultados en la elaboración de los estudios de caso.

El equipo también desea agradecer a las siguientes personas por su orientación y apoyo en la conclusión de este proyecto: Linda Van Gelder (Director Sectorial, PRMPS/BM), Jean Pesme (Gerente, FFSFI /BM, y Coordinador de la Iniciativa StAR), Jim Brumby (Gerente de Sector, PRMPS / BM), Francesca Recanatini (Economista Senior, PRMPS/BM), Tim Steele (Especialista Superior en Gobernanza, Iniciativa StAR), Adrian Fozzard (Especialista Líder del Sector Público, PRMPS/BM), y otros colegas de la Iniciativa StAR y del Banco Mundial incluyendo Eli Bielasiak-Robinson, Michelle Morales, Zita Lichtenberg (Iniciativa StAR), y Mónica Bascon, Marie Charity Quiroz, Humaira Qureshi, Max Jira, Khady Fall Lo, y Ayompe (PRMPS / BM).

Siglas

AGI	Indicadores Procesables de Gobernabilidad
CGC	Contraloría General, Contraloría General de Cuentas (Guatemala)
CIAC	Convención Interamericana contra la Corrupción
COI	Conflicto de intereses
DIA	Declaración de Ingresos y Activos
IAAC	Agencia Independiente contra la Corrupción (Mongolia)
MJ	Ministerio de Justicia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
PAM	Mecanismos de Rendición Pública de Cuentas
PEP	Persona Expuesta Políticamente
PRMPS	Departamento de Sector Público y Gobierno (Banco Mundial)
RH	Recursos humanos
SAR	Región Administrativa Especial
StAR	Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Panorama general

La lucha contra la corrupción es una prioridad de desarrollo. Si bien se han logrado algunos resultados significativos con los esfuerzos internacionales, estos también son un ejemplo de la magnitud de los desafíos que quedan por encarar. La experiencia enseña fundamentalmente que la lucha contra la corrupción debe librarse en dos frentes simultáneamente: la prevención y la aplicación de sanciones. Ambos planteamientos son complementarios y se autorrefuerzan. La gran escala de los flujos financieros ilícitos de fondos provenientes de actos de corrupción y los desafíos vinculados con las actividades nacionales e internacionales de recuperación de activos exigen, en particular, inversiones significativas en la prevención y la ampliación de los instrumentos de prevención.

Los sistemas de declaración de ingresos y activos (DIA) están cobrando importancia como instrumentos de lucha contra la corrupción y pueden llegar a respaldar actividades de prevención y aplicación de sanciones. Esta contribución se reconoce en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en otros acuerdos internacionales de lucha contra la corrupción.

En gran medida aún no se ha explotado la posibilidad de los sistemas de DIA de contribuir a medidas más amplias de lucha contra la corrupción, como las investigaciones y los enjuiciamientos de orden financiero a nivel internacional, las actividades internacionales de recuperación de activos, el enjuiciamiento de los autores de actos de enriquecimiento ilícito, y la identificación de las personas con relevancia política. Se espera que esta guía promueva el interés en estas esferas y señale el camino para que los encargados de formular las políticas y los especialistas que se ocupan del desarrollo de los sistemas de DIA, creen la capacidad y los vínculos institucionales necesarios para que se concrete este potencial.

Los sistemas de declaración de la información financiera exigen a los funcionarios públicos declarar sus rentas, bienes e intereses financieros. Su propósito es evitar y ayudar a detectar el uso del cargo público para beneficio personal, y ayudar a crear un clima de integridad en la administración pública. Como mecanismo de prevención de la corrupción, un sistema de DIA puede brindar a los funcionarios orientación oportuna y necesaria acerca de los principios y la conducta ética en el desempeño de sus cargos públicos y recordarles que su comportamiento está sujeto a escrutinio. También proporciona un medio para vigilar las incongruencias o irregularidades en las rentas y en los bienes declarados de los funcionarios, y para detectar y evitar posibles conflictos de intereses antes de que ocurran.

En cuanto a la aplicación de sanciones, exigir que los funcionarios públicos declaren sus rentas y bienes puede generar una fuente valiosa de información para las investigaciones financieras o sobre actos de corrupción, y puede aportar plena prueba de las rentas no declaradas o ilícitas en enjuiciamientos en los que los actos básicos de corrupción puedan ser difíciles de probar¹.

Hay una gran variedad de métodos de diseño e implementación de los sistemas de DIA, así como una amplia variedad de desafíos encarados por los distintos sistemas. Los sistemas nuevos y emergentes de DIA se pueden topar con problemas vinculados con limitaciones en materia de recursos y capacidad, resistencia política a la implementación, falta de concienciación del público, o limitada capacidad de la sociedad civil para respaldar las actividades de lucha contra la corrupción. Muchos sistemas establecidos también pueden encarar la necesidad de revisar el marco legal, los mecanismos institucionales o mecanismos para la aplicación de sanciones una vez que se torne evidente que los supuestos originales no producen los resultados previstos o que surjan problemas imprevistos. Por lo tanto, esta guía no pretende presentar un método estándar de administración de las DIA. En cambio, en ella se fijan los objetivos, las características y los mecanismos que pueden contribuir a la eficacia de un sistema de DIA y a aumentar su impacto como instrumento de prevención y aplicación de sanciones.

Las conclusiones de esta guía se basan en el análisis de los marcos legales sobre DIA de 88 países y en 11 estudios detallados de casos de sistemas de DIA². Los estudios de casos se compilan en un volumen complementario, *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations* (Declaración de ingresos y activos: Ejemplos de estudios de casos), en el que se estudian el diseño y la implementación del sistema de DIA de Argentina; Croacia; Eslovenia; Guatemala; Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; Indonesia; Jordania; Mongolia; República Kirguisa; Rwanda, y Estados Unidos.

La principal conclusión de esta guía es que no existe un método óptimo único de diseño e implementación del sistema de DIA. El contexto es fundamental. Sin embargo, lo que surge del análisis es que la eficacia depende de que se hagan y contesten las preguntas adecuadas en el momento justo. Los encargados de la formulación de las políticas y los especialistas encaran un conjunto común de preguntas al establecer o fortalecer un régimen de DIA. En esta guía se presentan una reseña de estas preguntas y ejemplos de métodos y consideraciones principales para responderlas eficazmente.

1 El enriquecimiento ilícito como categoría de delito penal se analiza brevemente en la sección 3.3.2. de esta guía bajo el título de “Broader Applications of IAD Enforcement” (Aplicaciones más amplias de la aplicación de sanciones sobre DIA). El tema se estudiará minuciosamente en una publicación de próxima aparición de la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa STAR). A los fines de esta obra, “enriquecimiento ilícito” significa un aumento injustificado de la riqueza de un funcionario público, una señal de alerta para los organismos encargados de recibir las DIA de que se justifica un escrutinio más estricto de las declaraciones de los funcionarios y su posible remisión para una investigación sobre actos de corrupción. Este es un objetivo de muchos sistemas de DIA, independientemente del hecho de que en el derecho nacional se tipifique al “enriquecimiento ilícito” como delito.

2 Véanse una lista de países examinados y la metodología de la guía en el apéndice A.

En el capítulo 1 de esta guía se presenta una reseña de los objetivos de los sistemas de DIA, se especifican los instrumentos pertinentes para la lucha contra la corrupción a nivel internacional y se presenta un resumen de las principales consideraciones que deberían influir en el diseño, la implementación y la aplicación de sanciones de un marco de DIA. En los capítulos 2 y 3 se ahonda en el diseño de los sistemas de DIA y se tratan los aspectos prácticos de la implementación.

Las características básicas del diseño y los problemas de implementación de un régimen de DIA son los siguientes:

- el alcance y los sujetos de la obligación de declarar la información financiera;
- el seguimiento y la facilitación del cumplimiento de la obligación de declarar;
- la verificación o el seguimiento del contenido de las declaraciones;
- la aplicación de sanciones;
- el acceso público a la información.

También es esencial contar con recursos y personal suficientes que tengan las aptitudes necesarias para cumplir estas funciones.

Un alcance y una cobertura demasiado amplios pueden poner en peligro la eficacia y la credibilidad de un régimen DIA. Las decisiones en materia de políticas relativas al alcance y los sujetos de la obligación de declarar la información financiera deben guardar correlación con los objetivos del régimen (como, por ejemplo, la posibilidad de identificar y recopilar información acerca de las personas con relevancia política)³, y con los recursos y la capacidad institucional disponibles.

También deben tenerse en cuenta los problemas operacionales vinculados con la gestión de las DIA de modo que la administración de grandes volúmenes de documentos y datos no sobrecargue los recursos (con frecuencia limitados) del organismo encargado de recibir las declaraciones. Los sistemas que han automatizado sus procedimientos de gestión de la presentación y vigilancia del cumplimiento de la obligación de declarar cuentan con una ventaja al respecto. Un vistazo general de los distintos mecanismos institucionales para la implementación de las DIA y de los respectivos beneficios y problemas de los sistemas delegados y centralizados de presentación de declaraciones, según el órgano que ejerza determinadas funciones, sirve de ejemplo de que hay un margen considerable para distintos diseños de sistemas de DIA y refuerza la necesidad de planteamientos adecuados a las circunstancias específicas de cada país.

Es esencial el escrutinio creíble del contenido de las declaraciones. Los problemas en esta esfera se vinculan con la capacidad interna de administración de recursos y datos, aunque también surgen de la necesidad de acceso a fuentes externas de datos (por ejemplo, registros catastral, del automotor y de la propiedad; información bancaria, tribu-

³ Véase un breve análisis de las vinculaciones entre los sistemas de DIA y la identificación de las personas con relevancia política en la sección 3.3.1. Este tema también se trata en la obra de Rossi y otros (de próxima aparición).

taria o de seguros) contra las cuales verificar los bienes declarados. Se pueden diseñar estrategias de verificación sobre la base de los recursos disponibles y la situación reinante. En esta guía se describe una variedad de instrumentos y planteamientos, como el seguimiento de las declaraciones de un funcionario debido a cambios sospechosos a lo largo del tiempo, verificaciones del estilo de vida, verificaciones específicas según factores de riesgo y el uso de mecanismos de acceso público y de tramitación de quejas del público como manera de reforzar el escrutinio.

Para la eficacia y confiabilidad del sistema de DIA hace falta que existan una *amenaza creíble de detección* de infracciones a la obligación de declarar la información financiera y una *amenaza creíble de consecuencias* por dichas infracciones. En países con niveles elevados de impunidad o de cinismo público en torno a cuestiones de corrupción endémica, un sistema de DIA que solo sea eficaz para exigir el cumplimiento de la obligación de presentar una declaración, pero no para detectar irregularidades o aplicar sanciones por incumplimiento, probablemente no logre proporcionar un mecanismo disuasorio confiable de actos de corrupción o de aplicación de sanciones por ellos. Por lo tanto, para que sean disuasorias, las sanciones deben ser aplicables y proporcionales. Por este motivo, es esencial integrar el régimen de DIA en el medio más amplio institucional, político y cultural. Por ejemplo, recurrir a sanciones penales exige la cooperación eficaz entre los organismos de aplicación de la ley y los órganos independientes de supervisión, y el enjuiciamiento oportuno de los casos de corrupción en los tribunales. El análisis realizado para esta guía señala que las sanciones administrativas, como la suspensión o la inhabilitación para ejercer cargos públicos, las multas y la publicación de los nombres de los funcionarios infractores, son preferibles a las sanciones penales cuando sea probable que estas últimas no resulten aplicables.

El acceso del público a las declaraciones genera controversia y resistencia. No existe una solución sencilla al respecto. Cómo lograr un equilibrio entre el acceso público a la información y el derecho a la confidencialidad de los declarantes, y cómo abordar las inquietudes relativas a los riesgos de seguridad en algunas jurisdicciones, constituye un desafío para la mayoría de los sistemas. Entre los especialistas hay un amplio consenso respecto de que el acceso del público a la información reviste importancia y de que los funcionarios públicos no gozan de los mismos derechos a la confidencialidad que los ciudadanos comunes. El acceso público a la información relativa al desempeño de un sistema de DIA, las tasas de cumplimiento y la aplicación de sanciones también es un factor importante y a veces descuidado del debate en torno al acceso público. El acceso público a la información sobre las DIA demuestra el empeño en la transparencia tanto de las autoridades como de los declarantes, con lo que se refuerza la credibilidad del sistema. El acceso público al contenido de las declaraciones también permite un grado de escrutinio que comúnmente excede la capacidad de un organismo de ejecución. Los sistemas de DIA pueden adoptar estrategias de acceso público que aborden las inquietudes de los declarantes y que, al mismo tiempo, traten de aprovechar los beneficios del escrutinio público, como lo demuestra la gran variedad de planteamientos descritos en esta guía.

El acceso público en sí mismo no es una panacea. Otros factores cruciales son el dinamismo de las organizaciones de la sociedad civil; la presencia de medios de difusión independientes, y la concienciación del público y sus actitudes respecto de los problemas de corrupción. Asimismo, para que el acceso público tenga un impacto pleno beneficioso, es importante que exista un mecanismo eficaz y fiable de presentación de quejas por el público que dé lugar a exámenes o investigaciones, y que el organismo encargado de recibir las DIA eduque a los declarantes y a la sociedad civil sobre su mandato y sus objetivos.

En el volumen complementario de esta guía, *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations* (Declaración de ingresos y activos: Ejemplos de estudios de casos), se examinan los sistemas de DIA de las 11 economías mencionadas antes. En cada estudio de caso se describe el marco legal del régimen de DIA, el mandato y la estructura del organismo encargado de recibir las DIA, y los recursos y procedimientos del sistema de DIA. Las características de cada sistema se destacan de la mano de otras conclusiones que revelan los desafíos que plantea la implementación del sistema, los pasos dados y el avance logrado por el organismo encargado de recibir las DIA en cuanto al cumplimiento de su mandato. En los capítulos no se examinan las aplicaciones más amplias del sistema de DIA en la lucha contra la corrupción, ni ningún resultado logrado que vaya más allá del mandato o del alcance administrativo del organismo encargado de recibir las DIA (como, por ejemplo, los enjuiciamientos efectivos por casos de corrupción en que puedan haber sido de ayuda las declaraciones). Sin embargo, donde resulte aplicable, se describe la relación entre los organismos encargados de recibir las DIA y otras instituciones y actores responsables de aplicar las sanciones dispuestas en la legislación relativa a las DIA.

El volumen de estudios de casos no pretende dar respuesta a la pregunta de “¿Qué da mejor resultado?”. En cambio, en él se describen las experiencias en distintas situaciones y los planteamientos adoptados para solucionar los problemas específicos de cada uno, en la creencia de que estas experiencias pueden brindar ideas valiosas para ayudar a los encargados de formular las políticas y a los especialistas a pensar en las estrategias adecuadas para cumplir con las obligaciones vinculadas con el régimen de DIA en su contexto.

Cabe pensar que un sistema de DIA que logre una tasa de presentación de declaraciones del 100% y que cumpla eficazmente las funciones requeridas bajo su mandato pueda, no obstante, no proporcionar un mecanismo disuasorio confiable o de aplicación de sanciones, particularmente en países con altos niveles de impunidad o de cinismo público en torno a los problemas de corrupción endémica. Aunque el vínculo entre las prácticas de DIA y la reducción de la corrupción es difícil de establecer, el fracaso de un sistema de DIA para cumplir con su mandato o impulsar credibilidad o confianza en la lucha contra la corrupción, indica en primer lugar, que los encargados de formular las políticas deben reexaminar y revisar el mandato y el marco legal del sistema. Es poco probable que un sistema que logre el 100% de cumplimiento de la obligación de los funcionarios públicos de presentar declaraciones pero que no prevea ni aplique

sanciones por declaraciones falsas ejerza un impacto creíble en las percepciones acerca de la integridad o impunidad del poder público. Una de las enseñanzas de esta guía es que la credibilidad de un sistema de DIA debe cimentarse en varios frentes, que no puede ser eficaz aisladamente y que debe integrarse en un marco más amplio de lucha contra la corrupción. Un sistema recientemente creado o en evolución de DIA que aún no haya cumplido con las expectativas vinculadas con su mandato puede, no obstante, ayudar a promover la confianza del público en la integridad y la transparencia del Gobierno al servir como recordatorio a los funcionarios públicos acerca de su deber de rendir cuentas y al enviar una señal de que se están vigilando la riqueza y los intereses de las personas físicas que ocupan cargos de responsabilidad y confianza en la administración pública.

1. Declaración de ingresos y activos: Introducción

1.1 Fundamento de un sistema de declaración de ingresos y activos

La obligación de los funcionarios públicos de declarar sus rentas y bienes tiene por objeto ayudar a disuadir del uso del cargo público para beneficio privado, ya sea de índole financiera o de otra naturaleza, para sí mismo, la familia o personas asociadas. Los sistemas de declaración de ingresos y activos (DIA) pueden ayudar a reducir la incidencia de los conflictos de intereses en el ejercicio de las funciones oficiales y a detectar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos y a enjuiciar a los responsables. Por lo tanto, los sistemas eficaces de DIA pueden ser un componente importante de regímenes más amplios de lucha contra la corrupción y pueden contribuir a crear un clima de integridad en el servicio público, según se define en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), a saber:

Como principio general, es preciso que los organismos públicos creen un ambiente en que la prestación de servicios públicos sea transparente e imparcial, de modo que se sepa que se desaconseja ofrecer y aceptar regalos y en el que no parezca que los intereses personales u otros puedan influir en los actos y decisiones oficiales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito e Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, 2009, 25).

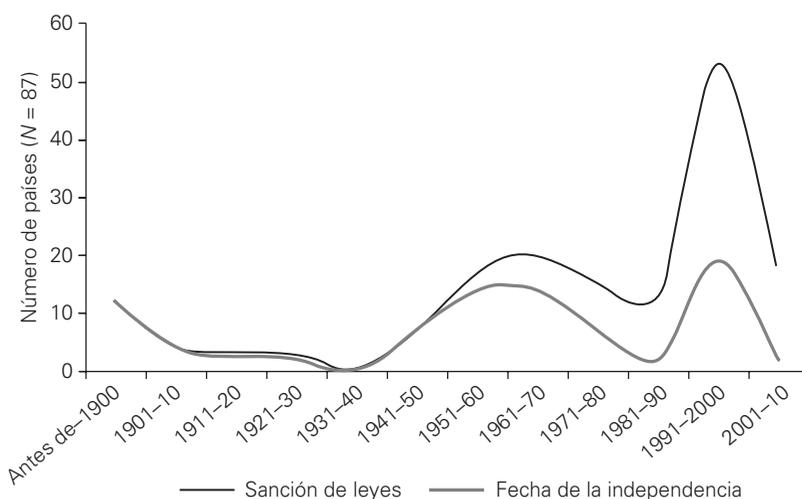
Los sistemas de DIA pueden reportar tres beneficios distintos:

- *Prestar asistencia para la detección y la prevención de actos de corrupción y conflictos de intereses en la administración pública.* Los regímenes de declaración pueden ayudar a evitar actos de corrupción al permitir la detección y el posible enjuiciamiento por actos de corrupción como el cohecho, el robo de fondos públicos y los conflictos de intereses en el ejercicio de los cargos públicos. Aunque no cabe esperar que un sistema de DIA impida por sí mismo, de forma directa e integral, todos los actos de esa índole, puede servir como instrumento poderoso de lucha contra la corrupción, al proporcionar un mecanismo para facilitar el enjuiciamiento de funcionarios por infracciones a la obligación de declarar la información financiera o como resultado de irregularidades en sus DIA, cuando los actos básicos de corrupción puedan ser difíciles de probar. Con el establecimiento del mecanismo adecuado, la destitución de un funcionario corrupto de un cargo público, puede ser una consecuencia directa de un régimen de declaración de la información financiera y puede conducir al enjuiciamiento penal o a otras sanciones.
- *Crear un clima de integridad en la administración pública.* La obligación de DIA también es un recordatorio eficaz para los funcionarios públicos acerca del deber de rendir cuentas que conlleva el cargo público. En una declaración ante el Foro

Mundial contra la Corrupción, en 1999, el juez de los Estados Unidos Stephen G. Breyer señaló, por ejemplo, lo siguiente: “Si bien detesto llenar los formularios de declaración de información financiera, son un recordatorio periódico de mi deberes éticos y de la rendición de cuentas que debo al público” (Breyer, 1999). Además de recordar a los funcionarios sus deberes éticos, los sistemas de DIA pueden cumplir una función importante al proporcionar orientación y asesoramiento a los funcionarios acerca del cumplimiento de la obligación de declarar la información financiera y de cómo identificar y evitar posibles conflictos de intereses.

FIGURA 1.1

Tendencias en la Adopción de la Legislación Anticorrupción



Fuente: Conjunto de datos de la Iniciativa sobre Mecanismos de Rendición de Cuentas Públicas (PAM) del Banco Mundial correspondiente a 87 países, 2010; <https://www.agidata.org/pam> Véase la lista de países comprendidos en los datos de la iniciativa PAM en el apéndice A.

Nota: El aumento en los años noventa cabe atribuirse, en gran medida, a la transición democrática en la Comunidad de Estados Independientes de la antigua Unión Soviética.

- **Reforzar la confianza del público en la integridad del Gobierno.** En términos más generales, pero no menos importantes, un sistema de DIA puede reforzar la confianza del público en la integridad del Gobierno, al enviar la señal de que las finanzas de los funcionarios públicos están sujetas a escrutinio y de que los posibles conflictos de intereses se vigilan y se solucionan. La aplicación eficaz del régimen de declaración de información financiera es importante para que se produzca este beneficio.

La idea de que el uso del cargo público para beneficio personal no es deseable y que es perjudicial para una administración pública eficiente⁴, no es nueva El uso de los sistemas de declaración de información financiera como parte integral de los marcos de

4. En Estados Unidos, por ejemplo, la corrupción política y económica generalizada del siglo XIX proporcionó gran parte del impulso para el desarrollo de la administración pública moderna y para la profesionalización de la administración pública (con la Ley Pendleton de Reforma de la Administración Pública de

lucha contra la corrupción, cobró impulso en la década de 1970 en Estados Unidos tras el escándalo de corrupción del Watergate⁵. Como ha aumentado la preocupación acerca de los posibles conflictos de intereses, son cada vez más los países que han empezado a sancionar leyes que exigen que los funcionarios de alto rango presenten DIA, con frecuencia como parte de estrategias más amplias de lucha contra la corrupción. Estas leyes han crecido con fuerza en las tres últimas décadas, registrando un gran aumento de ellas en los años noventa (véase el gráfico 1.1). En 2003, la UNCAC impulsó especialmente estas medidas, así como lo hicieron también otros instrumentos regionales destinados a luchar contra los problemas mundiales de corrupción (véase el recuadro 1.1). Las convenciones internacionales proporcionan un impulso útil para que los Gobiernos realicen reformas integrales y, a veces, costosas desde el punto de vista político. La puesta en marcha del mecanismo de examen por homólogos de la UNCAC, aprobado en el tercer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la UNCAC en Doha, Qatar, en noviembre de 2009, ejerce más presión para que los Gobiernos apliquen eficazmente la convención.

Si bien una división clara entre los deberes públicos y los intereses privados, en la mayoría de los países, ha pasado a reconocerse como un principio de buen gobierno (Caiden, 2001, 429-55; Stillman, 1987), los desafíos de la vigilancia y la exigencia de la observancia de una conducta ética en los cargos públicos están en constante aumento. La mayor cooperación entre los sectores público y privado ha aumentado las oportunidades de que se incurra en prácticas corruptas y en conflictos de intereses, como resultado de las asociaciones entre los sectores público y privado, los patrocinios, la contratación externa, la autorregulación, etc. (Gilman, 1999; OCDE, 2005). Al seguir evolucionando los límites entre las esferas pública y privada, surgen nuevas presiones sobre las obligaciones y las lealtades de empleos tradicionales, y los desafíos y la importancia de aplicar regímenes eficaces de DIA se vuelven mayores.

1.2 Tipos de sistemas de declaración de ingresos y activos

La finalidad fundamental de un sistema de DIA varía de uno a otro país. La distinción entre los sistemas de gestión de los conflictos de intereses y del enriquecimiento ilícito es que en los sistemas de gestión de los conflictos de intereses el organismo encargado de recibir las DIA tiene fundamentalmente una función asesora con fines preventivos, mientras que en los sistemas de gestión del enriquecimiento ilícito, la función principal de dicho organismo es la facilitación de la detección de bienes adquiridos ilícitamente (véase el gráfico 1.2). Los regímenes de declaración de información financiera pueden variar en la distintas ramas del Gobierno, pudiendo registrarse cada uno de ellos por un

1883), así como para las normas de lucha contra la corrupción con las que se procuró respaldar dicho desarrollo.

5. El escándalo de Watergate de los años setenta comenzó con la incursión en la sede del Comité Democrático Nacional en el complejo de oficinas del edificio Watergate, en la ciudad de Washington, y terminó con la renuncia del presidente de Estados Unidos Richard Nixon. Las DIA se convirtieron en el centro de las políticas tras el escándalo y redundaron en la sanción de dos leyes importantes, a saber: la Ley de Transparencia de la Función Pública de 1976 y la Ley de ética en el Gobierno de 1978.

marco reglamentario y un organismo de aplicación distintos. La decisión de si se debe contar con un solo organismo que supervise las declaraciones de todos los poderes del Gobierno depende de varios factores, incluidas las consideraciones políticas y la capacidad institucional. Independientemente del planteamiento que se adopte, lo fundamental es que los encargados de la formulación de las políticas ponderen las inquietudes relativas de cada poder del Estado, los objetivos del sistema y los desafíos de implementación involucrados.

En general, los países con tradición más larga de profesionalización de la administración pública tienen obligaciones más precisas de declaración de la información financiera y diseñan sus mecanismos de declaración para centrarlos en la prevención de los conflictos de intereses. Esto puede deberse al hecho de que estos países tienen códigos de ética y otros mecanismos de supervisión bien institucionalizados para quienes ocupan cargos públicos. Esto es cierto en los países miembros más antiguos de la Unión Europea⁶, por ejemplo, y en algunos casos se ha repetido en los nuevos países miembros y países adherentes⁷, aunque la mayoría de estos países han adoptado sistemas que se centran tanto en los conflictos de intereses como en el enriquecimiento ilícito (Demmke y otros 2007, 44; OGE, 2006, 7, 28). En Estados Unidos, la principal finalidad de las DIA es la detección y la prevención de posibles conflictos de intereses, con el objetivo final de aumentar la confianza del público en el Gobierno demostrando la integridad del sistema de administración pública (Demmke y otros 2007, 28, 30).

RECUADRO 1.1 Disposiciones de DIA en Instrumentos Internacionales Anticorrupción

La UNCAC se negoció y aprobó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003, y a noviembre de 2010, 148 partes la habían ratificado. El capítulo II de la UNCAC se refiere a la adopción de medidas preventivas dirigidas a los sectores público y privado. Ellas incluyen el establecimiento de órganos de lucha contra la corrupción y más transparencia en la administración pública. En lo que se refiere específicamente a las DIA, en el artículo 8 5) se establece expresamente lo siguiente:

(continúa)

6. La prevalencia de los sistemas de gestión de los conflictos de interés en los países de la Unión Europea, a diferencia de los sistemas que vigilan la riqueza para detectar el enriquecimiento ilícito, se refleja en las normas del Consejo de Europa. En el artículo 14 de la Recomendación Nr. R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros (la primera norma del Consejo de Europa en que se hace referencia a las declaraciones) se estipula lo siguiente: “El funcionario público que ocupe un cargo en el que sus intereses personales o privados probablemente se vean afectados por sus deberes públicos debe, según lo exigido por la ley, declarar al momento de su nombramiento, a intervalos periódicos con posterioridad a él y cuando se produzcan cambios en la naturaleza y la medida de dichos intereses” (citado en OCDE-UE, 2011, 13).

7. Una sólida concentración en las DIA en estos países se debe al hecho de que las normas del Consejo de Europa relativas a los sistemas de declaración de la información financiera se han convertido en un elemento de condicionalidad en la lucha contra la corrupción en el proceso de adhesión a la Unión Europea (OCDE, 2011, 79).

RECUADRO 1.1 (continuación)

Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas, empleos, inversiones, activos y obsequios o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus deberes como funcionarios públicos^a.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) fue aprobada por la Organización de Estados Americanos en 1996. Además de destacarse la integridad pública y el mantenimiento transparente de libros, en la CICC se destaca la función de algunas medidas y mecanismos que pueden ayudar a evitar y erradicar la corrupción. Entre las medidas preventivas exigidas por la CICC, se hace hincapié en los marcos de declaración de bienes. En el artículo III se exige a los Estados lo siguiente:

[...] crear, mantener y fortalecer [...] sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda^b.

La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción fue aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana en 2003. La convención abarca tanto al sector público como al privado y contiene disposiciones que deberían garantizar el acceso a la información y la transparencia en la administración pública, incluida la DIA. En el artículo 7 de la convención se establece expresamente lo siguiente:

A fin de luchar contra la corrupción y los delitos conexos en la administración pública, los Estados parte se comprometen a: 1. Exigir a todo funcionario público o funcionario designado que declare sus bienes al momento de asumir el cargo y durante y con posterioridad al término de su mandato en la administración pública. 2. Crear un comité interno u órgano semejante encargado de establecer un código de conducta y vigilar la aplicación de las normas éticas, y sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos en cuestiones de ética. 3. Formular medidas disciplinarias y procedimientos de investigación en materia de corrupción y delitos conexos con miras a mantenerse al tanto de los adelantos tecnológicos y aumentar la eficiencia de los responsables en esta esfera^c.

La Convención para la represión del cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se firmó el 17 de diciembre de 1997, y entró en vigor el 15 de febrero de 1999. En ella se establecen normas jurídicamente vinculantes para tipificar el soborno de funcionarios públicos extranjeros como delito en las transacciones comerciales internacionales y se disponen varias medidas conexas para su eficaz aplicación. Se trata del primer instrumento internacional de lucha contra la corrupción que se centra fundamentalmente en el “lado de la oferta” de la operación de soborno. Los 34 países miembros de la OCDE y los 6 no miembros—Brasil, China, India, Indonesia, la Federación de Rusia y Sudáfrica—han aprobado la convención. Si bien

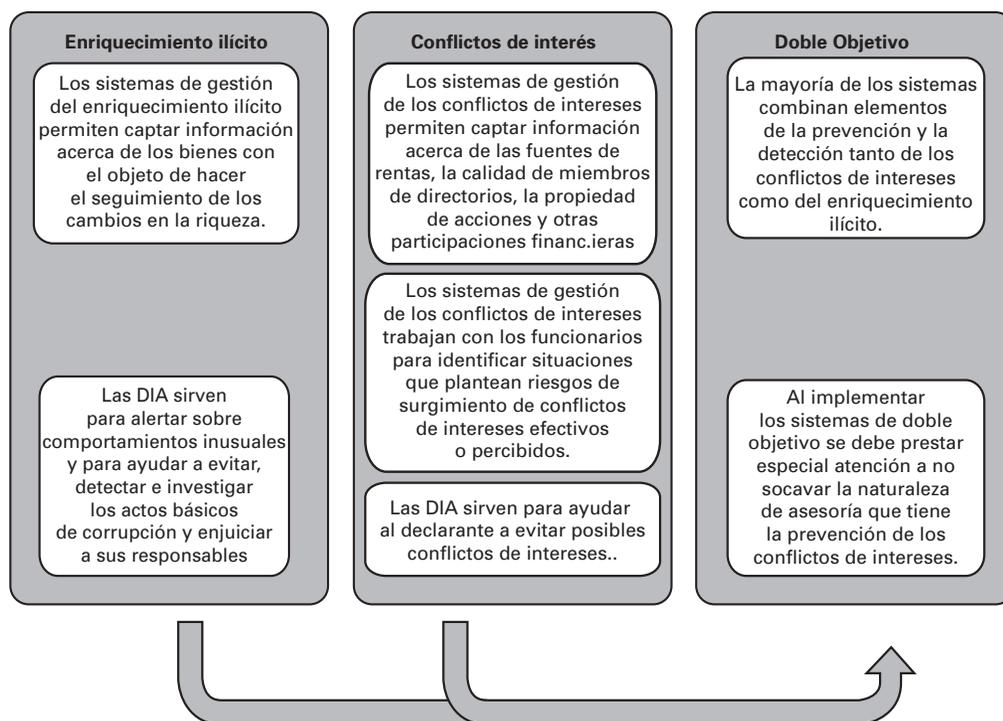
(continúa)

RECUADRO 1.1 (continuación)

no contiene ninguna disposición específica con respecto a la DIA, los sistemas de este tipo que vigilan los cambios en la riqueza de los funcionarios públicos para detectar el enriquecimiento ilícito pueden ayudar a la aplicación de la convención^d.

Fuentes: a. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#textofthe/>; b. <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>; c. <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/treaties.htm>; d. http://www.oecd.org/document/2/0/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

FIGURA 1.2 Objetivos de un Sistema de DIA: Prevención y Detección de Enriquecimiento Ilícito y Conflictos de Interés



Source: Authors' compilation.

Los países cuyos sistemas de declaración de la información financiera se centran en la detección del enriquecimiento ilícito, lo hacen para abordar los abusos específicos del ejercicio del cargo público. Es posible que también sigan las tendencias regionales y que apliquen las disposiciones de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción. En algunos casos, es posible que los países opten por centrarse en el enriquecimiento ilícito y doten al organismo encargado de recibir las DIA de funciones de seguimiento de la riqueza, cuando no exista un régimen eficaz de administración tribu-

taria para cumplir plenamente esa función⁸. Es poco común que un régimen de DIA se centre exclusivamente en el enriquecimiento ilícito (Guatemala es un ejemplo de dicho sistema), porque la mayoría de los sistemas de gestión del enriquecimiento ilícito también se centran, de alguna manera, en la gestión de los conflictos de intereses. Esto sucede en Argentina, donde el sistema de DIA, basado en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública de 1999, se centra en la prevención y en la detección de los conflictos de intereses y el enriquecimiento ilícito. Los sistemas que buscan gestionar y vigilar integralmente las declaraciones de información financiera, encaran un desafío más grande en cuanto al desarrollo de la capacidad necesaria para cumplir ambos objetivos, y en cuanto al logro del equilibrio entre las funciones de prevención y de asesoría vinculadas con la prevención de los conflictos de intereses y las de aplicación de sanciones relacionadas con la detección del enriquecimiento ilícito.

1.2.1 Sistemas de conflicto de intereses

Existe conflicto de intereses cuando un funcionario público está en condiciones de explotar su cargo público para beneficio personal, o para beneficio de terceros del sector privado, aunque no lo haya hecho (véanse las directrices de la OCDE sobre la gestión de los conflictos de intereses en el recuadro 1.2). En otras palabras, la identificación de un posible conflicto de intereses no es un indicador de conducta indebida, sino más bien una señal de advertencia sobre la posibilidad de que se produzca.

Los sistemas de gestión de los conflictos de intereses comúnmente están diseñados para trabajar en colaboración con funcionarios, a fin de evitar situaciones que planteen el riesgo de conductas poco éticas o la percepción de su existencia. Mientras que muchos marcos de gestión de los conflictos de intereses imponen al declarante la carga de reconocer y de evitar posibles conflictos de intereses, las DIA proporcionan un medio para que los Gobiernos vigilen los conflictos de intereses posibles o existentes, proporcionan a los funcionarios recordatorios periódicos para que examinen sus circunstancias a fin de determinar posibles conflictos de intereses y también les brindan orientación acerca de cómo identificarlos y evitarlos. Si bien tal vez no surja ninguna conducta indebida de la situación en que exista un conflicto de intereses, la percepción

8. Existe un vínculo indirecto entre los sistemas de DIA y la administración tributaria. Como se señaló en el informe de la OCDE y la Unión Europea (UE) de 2011, “en la medida en que las declaraciones de los funcionarios públicos cumplan con la finalidad de seguimiento de la riqueza, sus funciones se superponen con las de la administración tributaria. De hecho, la administración tributaria debería ser el órgano más competente para vigilar los ingresos y evitar el enriquecimiento de fuentes ilícitas y, por lo tanto, no sujetas a impuestos” (OCDE-UE, 2011). En el informe de la OCDE se indican varias maneras en que pueden vincularse los procedimientos de la administración tributaria y de la declaración de bienes, incluida la cooperación del organismo encargado de recibir las DIA con la autoridad impositiva para verificar la exactitud de las declaraciones. Según que el sistema de administración tributaria de determinado país funcione eficazmente, “algunos sistemas adolecen de ineficacia en el seguimiento de la riqueza de los funcionarios públicos ya sea porque la verificación de las declaraciones de los funcionarios está demasiado desvinculada de la administración tributaria, o porque la administración tributaria es muy deficiente” (OCDE-UE, 2011, 29-30). Esta posible “superposición” puede, por lo tanto, influir en las decisiones acerca del diseño del sistema de DIA y los procedimientos adoptados para la verificación, según la eficacia del sistema de administración tributaria.

de que existe o puede haber un conflicto de esa naturaleza actúa en detrimento de la credibilidad del funcionario y puede socavar la confianza del público en el Gobierno.

Las reglamentaciones sobre los conflictos de intereses pueden proporcionar o complementar un marco de ética que sirva de orientación a los funcionarios públicos para evitar situaciones de conflictos de intereses que puedan presentar oportunidades de cometer actos de corrupción. En países con una cultura ética institucionalizada, suele ser la responsabilidad del supervisor del funcionario cumplir esa función. En algunos sistemas, los organismos públicos han designado funcionarios encargados de velar por la ética para desempeñar esa función. La ventaja en estas situaciones es la mayor cercanía y familiaridad del supervisor designado con la función y los deberes del funcionario. Para que un organismo encargado de recibir las DIA cumpla satisfactoriamente esa función es de vital importancia que comunique los objetivos del sistema a los funcionarios y que los asesore acerca de los principios de los conflictos de intereses antes de asumir sus funciones. Esto significa que la capacidad de asesoría, capacitación y comunicación es importante para el éxito del sistema de gestión de los conflictos de intereses. Las funciones educativas y de difusión pueden ser desempeñadas tanto por el organismo encargado de recibir las DIA como por otro órgano.

RECUADRO 1.2

¿Qué es un conflicto de intereses? Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Intereses en la Función Pública

En las directrices de la OCDE se define el conflicto de intereses como “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el cual el funcionario público tiene intereses de carácter privado que podrían influir negativamente en el desempeño de sus deberes y responsabilidades como tal”.

Los conflictos de intereses surgen cuando los funcionarios públicos deben tomar decisiones en el trabajo que pueden afectar sus intereses privados. Por ejemplo, un funcionario público que trabaje en el órgano regulador de las telecomunicaciones debe decidir si los cargos por telefonía móvil son demasiado elevados. ¿Se ve influido por la idea de que algún día tal vez quiera conseguir un empleo en una empresa en particular?

Durante muchos años, los Gobiernos han tenido conciencia de los peligros de imparcialidad por cuestiones personales en la toma de decisiones públicas. Pero, en el pasado, estas inquietudes se centraban en las fuentes tradicionales de influencia, como obsequios o atenciones sociales ofrecidos a los funcionarios públicos, y las relaciones personales o familiares. La mayor cooperación con el sector privado en los últimos años ha tornado más compleja toda la cuestión y ha multiplicado las oportunidades para que se produzcan de conflictos de intereses, por ejemplo:

(continúa)

RECUADRO 1.2 (continuación)

- Un funcionario público con participaciones privadas comerciales en forma de asociaciones, propiedad de acciones, participación como miembro en directorios, inversiones, contratos públicos, etc.
- Un funcionario público con afiliaciones con otras organizaciones (por ejemplo, un funcionario público de alta jerarquía se desempeña como miembro del comité de dirección de una organización sin fines de lucro que recibe financiamiento del organismo donde se desempeña el funcionario)
- Un funcionario público que abandona el cargo para trabajar en una empresa privada regulada o un funcionario ejecutivo principal que acepta un cargo clave en un organismo público que tiene una relación comercial con la empresa en la que se desempeñaba antes.

La pregunta clave es si el funcionario público se encuentra en una situación en que sus intereses privados puedan influir indebidamente en la manera en que cumple con su labor. En las directrices de la OCDE se adopta la definición deliberadamente sencilla y práctica de conflicto de intereses que se presentó antes para ayudar a las organizaciones a responder a esta pregunta y, en caso necesario, solucionar el problema.

Fuente: OCDE, 2005, 2.

En los sistemas de gestión de los conflictos de intereses, la finalidad de las DIA es prestar asistencia al declarante para identificar los posibles conflictos de intereses antes de que se produzcan. La declaración de la información financiera no elimina en sí los conflictos pero, en algunos sistemas, ella puede facilitar que se eviten posibles conflictos y que se detecten conflictos efectivos una vez ocurridos (Carney, 1998, 3). Por lo tanto, para ser eficaces, los sistemas de gestión de los conflictos de intereses exigen que el organismo encargado de recibir las DIA cuenten con las aptitudes y con los recursos necesarios para examinar las DIA para detectar conflictos de intereses posibles o efectivos, o que puedan depender del acceso público de las organizaciones de la sociedad civil que cuenten con las aptitudes y con los recursos necesarios para hacer el escrutinio de las declaraciones a fin de detectar posibles conflictos de intereses. El sistema debe tener procedimientos establecidos para que los miembros del personal proporcionen directrices y respondan a las solicitudes de asesoramiento de los declarantes, necesidad que puede ser gravosa durante el período de declaración (después de las elecciones, y en el caso de los sistemas que exigen la presentación de declaraciones anuales).

También es esencial que lo que constituye un conflicto de intereses⁹ se exponga claramente en las leyes y en las reglamentaciones y que se comunique a los declarantes a través de campañas de concienciación y capacitación integrales. Asimismo, a pesar del

9. Véase más información sobre los conflictos de interés y la función de los sistemas de DIA en la gestión de los conflictos de interés en Chêne (2008); Doig (2010); Doig, Watt y Williams (2007); Gilman (2005); Huberts, Maesschalck y Jurkiewicz (2008); Messick (2007), y OCDE (2005, 2011).

énfasis en la prevención, la credibilidad de un sistema de gestión de los conflictos de intereses dependerá de que, en los casos en que se haya producido un conflicto de intereses efectivo, se asegure que se remita el caso al organismo adecuado de investigación y que se apliquen las sanciones correspondientes. En algunos países, se depende del acceso público a las declaraciones para ayudar a detectar conflictos de intereses posibles o efectivos. Si bien esto puede ayudar a detectar un conflicto una vez producido, es menos útil para anticipar y evitar posibles conflictos antes de que se produzcan (véase el análisis del acceso público en la sección 3.4).

1.2.2 Sistemas de enriquecimiento ilícito

En los sistemas de DIA que se centran en la detección y en la prevención del enriquecimiento ilícito, las declaraciones tienen por objeto captar información que permita el seguimiento de la riqueza de un funcionario a fin de detectar todo bien o renta inusual que no pueda atribuirse a su sueldo u otra fuente legítima de ingresos. Concentrarse principal o exclusivamente en la detección del enriquecimiento ilícito podría ser importante en países donde haya una elevada percepción de corrupción e impunidad. Un sistema de DIA que presente *una amenaza creíble de detección y una amenaza creíble de consecuencias* por las infracciones a la obligación de presentar DIA puede ayudar sirviendo de base a los esfuerzos por eliminar los actos de corrupción de los funcionarios públicos.

Los actos básicos de corrupción con los que comúnmente se asocia el enriquecimiento ilícito son los delitos de soborno y desfalco (Jorge, 2007, 54). Debido a la dificultad de detectar ambos tipos de delitos y enjuiciar a sus autores, muchas jurisdicciones optan por implementar un sistema de DIA que se centre en la detección del enriquecimiento ilícito mediante el seguimiento y la alerta acerca de cambios importantes en la riqueza de los funcionarios públicos que no puedan explicarse por sus ingresos legítimos. Cuando se detectan discrepancias entre la declaración de un funcionario y sus ingresos legítimos, el marco de DIA prevé sanciones por la declaración de información falsa. El delito básico o los delitos básicos (determinante o determinantes) de corrupción ocultos por la mentira también pueden redundar en un enjuiciamiento penal independiente. En dichos casos, el formulario o los formularios de infracción de las DIA y el formulario o los formularios de declaración pueden usarse como causa de una investigación, para ayudar en ella o como prueba en un juicio.

Para ser eficaz, un sistema de gestión del enriquecimiento ilícito debe establecer *una amenaza creíble de detección*. Por lo tanto, un aspecto crucial del sistema es la capacidad de verificar las declaraciones para detectar si aparecen posibles “señales de alerta” de enriquecimiento ilícito o si un funcionario ha presentado información falsa en su declaración¹⁰. Hay varios planteamientos para hacer esto, que pueden generar una amenaza más creíble de detección si se combinan:

10. La verificación del contenido de las declaraciones de bienes está especificada en la ley tan solo en entre el 55% y el 65% de los países examinados en la muestra de PAM (véase en el Apéndice A una lista de los países comprendidos en la metodología de la Iniciativa PAM). Aun en menos países —aproximadamente el 30%— se especifican por ley los criterios para la verificación del contenido, independientemente de si se

- Los organismos encargados de recibir las DIA o los agentes de la sociedad civil (si las declaraciones se convierten en públicas) pueden vigilar las declaraciones para detectar cambios significativos en las rentas y en los bienes a lo largo del tiempo, siendo esto posible señal de alerta de ingresos ilícitos.
- Los organismos encargados de recibir las DIA pueden verificar el contenido de las declaraciones con otras fuentes de información acerca de las rentas y bienes de un funcionario (información tributaria y bancaria, registros del automotor y de bienes raíces, etc.) a fin de detectar si el funcionario puede haber presentado información falsa en sus declaraciones.
- Los organismos encargados de recibir las DIA y los agentes de la sociedad civil (si las declaraciones se convierten en públicas) pueden verificar la existencia de discrepancias entre el nivel percibido de vida del funcionario y sus ingresos oficiales. Dichas discrepancias pueden detectarse realizando “verificaciones del estilo de vida”, actividad que los organismos a veces llevan a cabo por sí mismos, pero para la cual es más común que se basen en el acceso público a las declaraciones por parte de periodistas de investigación u organizaciones interesadas de la sociedad civil (véase el análisis de las prácticas de verificación y el acceso público en el capítulo 3).

En algunos sistemas, los organismos encargados de recibir las DIA se basan exclusivamente en las alegaciones del público como *mecanismo impulsor* de la verificación de la declaración o las declaraciones de un funcionario, en lugar de utilizar un proceso sistemático de examen para detectar posibles irregularidades.

1.2.3 Sistemas con objetivos dobles

A pesar de la clara distinción entre los objetivos del enriquecimiento ilícito y el conflicto de intereses, muchos sistemas combinan elementos de ambos. Esta combinación permite al sistema de DIA abarcar una gama más amplia de objetivos de lucha contra la corrupción, pero requiere un marco reglamentario más integral y plantea un desafío mayor en cuanto a los recursos y a las aptitudes necesarios, y abarca funciones tanto de asesoría como de verificación. En los sistemas con doble objetivo, se debe prestar especial atención también a la formulación de procedimientos de aplicación de sanciones, a fin de no poner en riesgo la función de asesoría que los organismos cumplen al prestar asistencia a los declarantes para identificar y evitar posibles conflictos de intereses. Es conveniente hacer una clara distinción entre las funciones de orientación en materia de conflictos de intereses y de detección del enriquecimiento ilícito y enjuiciamiento de los responsables de este. En el momento de decidir si se debe adoptar un sistema con doble objetivo, los responsables de la formulación de las políticas deben tener particular cuidado en no fijar metas demasiado ambiciosas, como se señaló en un estudio de la OCDE de 2011:

están examinando conflictos de interés o se tienen en mira casos de enriquecimiento ilícito. Sin embargo, estos criterios pueden estar presentes en instrumentos jurídicos de menor jerarquía, directrices de procedimiento o reglamentos de organismos que se refieren específicamente a pequeños grupos de funcionarios (por ejemplo, los encargados de las adquisiciones, aduanas y otros).

Los sistemas de reciente creación suelen aspirar al logro de objetivos complejos, que apuntan tanto al control de los conflictos de intereses como al seguimiento de la riqueza. Dicha circunstancia parece asentarse en bases sólidas porque, a simple vista, ambos fines son legítimos y por cierto relevantes. Mientras tanto, el planteamiento sencillamente omnicompreensivo puede tomarse como una señal de evaluación poco pragmática acerca de lo que puede lograrse o no puede lograrse con las declaraciones (OCDE, 2011, 101).

Como se describió antes, ambos planteamientos difieren debido a el tipo de comportamiento al que están dirigidos; en los sistemas de gestión de los conflictos de intereses se hace más hincapié en la función de asesoría del sistema, en tanto que, en los sistemas de gestión del enriquecimiento ilícito, se pone más énfasis en los mecanismos de detección.

Como se mencionó, para ser eficaces, los sistemas de declaración de la información financiera deben presentar *una amenaza creíble de detección* tanto para los declarantes como para el público. Sin embargo, la detección es tan solo parte del panorama. Los sistemas de DIA también deben presentar *una amenaza creíble de consecuencias* para los funcionarios que infringen las disposiciones relativas a la obligación de declarar. Un sistema de DIA debe, por lo tanto, ser respaldado por *sanciones aplicables proporcionales a la infracción del marco legal de DIA*¹¹ y que se apliquen en forma oportuna y coherente.

1.3 Consideraciones clave en el diseño e implementación de sistemas de declaración de ingresos y activos

No existe un diseño único que sea mejor en todos los contextos porque los resultados dependen de factores que varían en alcance e intensidad de un país a otro. En la práctica, los sistemas de DIA distan de estar normalizados a nivel internacional y pueden diferir dentro del mismo país entre los poderes públicos y entre los niveles federal, regional y municipal.

Pese a estas variaciones, son varias las preguntas clave que todos los encargados de la formulación de las políticas y los administradores encaran al momento de determinar qué tipo de sistema de DIA adoptar, o al momento de introducir cambios o mejoras en un sistema de DIA. Los últimos estudios empíricos en materia de políticas y prácticas de DIA¹² han mostrado ejemplos de algunas de las principales consideraciones que

11. Las sanciones por la comisión de actos básicos de corrupción comúnmente se especifican en los códigos penales y no en los marcos reglamentarios de las DIA, y caen fuera del ámbito de las funciones de exigencia del cumplimiento del organismo encargado de recibir las DIA. (Véase el análisis de las sanciones en la sección 3.3).

12. Iniciativa PAM, conjunto de indicadores legislativos de la DIA, 2009; sitio web interno del Banco Mundial: <https://www.agidata.info/pam>, sitio web externo del Banco Mundial: <https://www.agidata.org/pam>; Premisas Económicas del Banco Mundial “Sistemas de Declaración de Rentas y Bienes: <http://www.worldbank.org/economicpremise>; Nota PREM del Banco Mundial: “Salient Issues in Income and Asset Disclosure Systems”: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote151.pdf>; *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs*, publicación preparada para la Conferencia de 2009 de los Estados Partes en la UNCAC.

habrán de determinar las opciones elegidas en respuesta a estas preguntas. Ellas se resumen de la siguiente manera:

- *¿Qué necesidades o comportamientos se propone abordar el sistema?* Las decisiones acerca del diseño de un sistema de DIA deben determinarse por los comportamientos que el sistema se propone abordar y por las consideraciones relativas al medio (institucional, político) en el que funcionará dicho sistema. Como se describió en la sección anterior, en el caso de los países donde hay una elevada percepción de corrupción, podría ser importante el diseño de un sistema para detectar el enriquecimiento ilícito. Prestar asistencia a los funcionarios para detectar y evitar los posibles conflictos de intereses, si bien es una prioridad para la mayoría de los países, adquiere mayor importancia dentro de un marco de DIA cuando no hay mecanismos institucionalizados de supervisión en la administración pública, por ejemplo, si aún no existe un código de ética que sea comprendido por los empleados públicos y al que estos ajusten su conducta, o un medio en el que los supervisores directos o los funcionarios designados para velar por la ética puedan ejercer una función de supervisión e impartir orientaciones creíbles acerca de los posibles conflictos de intereses.

Cuando faltan dichos mecanismos, se torna tanto más importante contar con un sistema de DIA que fije y aplique directrices que, por ejemplo, impidan a los funcionarios participar en decisiones o funciones públicas que se superpongan con sus intereses personales, establezcan prohibiciones de combinar determinadas funciones y actividades (también denominadas incompatibilidades), apliquen restricciones a los funcionarios que ingresen al sector privado después de dejar un cargo en el Gobierno, o regulen la recepción de obsequios y atenciones sociales por parte de los miembros del Poder Ejecutivo. La función y las responsabilidades precisas del sistema de DIA y el tipo de función de asesoría y supervisión que el organismo encargado de recibir las DIA deberá cumplir dependerán, por lo tanto, del medio institucional más amplio.

- *¿Cuántos declarantes estarían obligados a declarar, cuánta información y con qué frecuencia?* Esta pregunta se relaciona con los sujetos de la obligación de declarar la información financiera y el alcance del sistema de DIA. La primera dificultad de un sistema de DIA es asegurar que todos los funcionarios obligados a presentar un formulario de declaración de la información financiera lo hagan efectivamente. Una cobertura demasiado amplia podría disminuir la capacidad del organismo encargado de recibir las declaraciones para hacer frente a sus responsabilidades y podría socavar la credibilidad del sistema. Dicha situación podría redundar, por ejemplo, en que el organismo de ejecución dedicara a asegurar el cumplimiento de la presentación de declaraciones una cantidad de sus recursos muy superior a la dedicada a las demás tareas comprendidas en su mandato. Es probable que sea más estratégico y eficaz en función de los costos limitar la obligación de declarar la información financiera en los cargos que presenten más riesgo de que se produzcan conflictos de intereses o enriquecimiento ilícito. Si los recursos y la capacidad son limitados, los Gobiernos podrían considerar también

ampliar paulatinamente el número de sujetos obligados a presentar declaraciones (centrándose primero en los miembros superiores del Poder Ejecutivo y otros cargos principales, para después ampliar la cobertura a medida que aumente la capacidad).

El alcance del sistema (cuánta información se declara y con qué frecuencia) exige una consideración similar de la capacidad y la escala. El tipo de información declarada estará determinada, en gran medida, por el mandato del sistema y, aunque en la práctica hay elementos universales—rentas, bienes muebles e inmuebles, obligaciones—, la información requerida en los formularios de declaración varía ampliamente, aun entre sistemas con mandatos semejantes. Pueden tenerse en cuenta algunos aspectos para optimizar la capacidad del sistema para gestionar el volumen de declaraciones recibidas (por ejemplo, manteniendo la sencillez de los formularios y haciendo que exista claridad en cuanto a la obligación de declarar y la periodicidad o previsibilidad de la frecuencia de las presentaciones). (Véase el análisis del alcance y los sujetos de la obligación de presentar declaraciones de la información financiera en la sección 2.3).

- *¿Qué tipo de apoyo presupuestario y de recursos es necesario?* Es difícil generalizar acerca de las necesidades presupuestarias para implementar un sistema de DIA o comparar las prácticas entre distintos países. Esto se debe a las limitaciones de datos disponibles y a las variaciones en la práctica derivadas de los distintos mandatos y situaciones de los sistemas nacionales. Mientras que todos los organismos exigen (por lo menos) financiamiento suficiente para gestionar y vigilar el cumplimiento de la obligación de declarar información financiera, el mandato y el contexto determinarán el planteamiento adoptado respecto de la verificación, la supervisión, el acceso público y los procedimientos de aplicación. El alcance y los sujetos de la obligación de declarar la información financiera en virtud del sistema y las decisiones relativas al uso de tecnología también tendrán repercusiones importantes para la carga de trabajo y el presupuesto del sistema. La principal consideración es que el presupuesto sea suficiente, estable y previsible para asegurar la dotación adecuada de personal y el funcionamiento del sistema de acuerdo con su mandato. A tal fin, es muy útil que el organismo encargado de recibir las DIA cuente con capacidad para seguir su desempeño de las funciones asignadas y los resultados logrados. Una contabilidad basada en hechos del funcionamiento del organismo encargado de recibir las declaraciones puede usarse entonces para defender cualquier cambio en el presupuesto de dicho organismo, proceso crucial para el mejoramiento eficaz y la sostenibilidad del sistema.
- *¿Debería verificarse el contenido de las declaraciones y, en tal caso, de qué manera?* Como principio general, para que un sistema de DIA establezca una amenaza creíble de detección del enriquecimiento ilícito y de los conflictos de intereses, es preciso algún tipo de escrutinio de las declaraciones. Además de examinar las declaraciones para cerciorarse de que estén completas en el momento de su presentación, hay varios planteamientos posibles a fin de cerciorarse de que la

información sea precisa. Estos planteamientos son los siguientes: a) verificar la coherencia interna de las declaraciones individuales, b) comparar las declaraciones para vigilar los cambios a lo largo del tiempo, c) verificar las declaraciones con fuentes y bases de datos externas (catastro de tierras y registro del automotor, información tributaria y bancaria, clasificación crediticia, datos sobre bienes en jurisdicciones extranjeras, etc.), y d) verificar el estilo de vida (a fin de corroborar que el estilo de vida sea congruente con los ingresos). Para examinar las declaraciones a fin de verificar que no presenten señales de conflictos de intereses posibles o efectivos es preciso: e) analizar las declaraciones para detectar posibles incompatibilidades (o conflictos entre los intereses privados y los deberes públicos).

La capacidad del organismo encargado de recibir las DIA para verificar el contenido de las declaraciones a fin de determinar su precisión depende de la existencia y la disponibilidad de fuentes externas de datos contra las cuales comparar las rentas y los bienes declarados por los funcionarios (por ejemplo, información bancaria y tributaria; catastro de tierras, registro del automotor y otros registros de la propiedad). Si se dispone de estas fuentes de datos (particularmente en forma electrónica) o si hay una colaboración eficaz entre los organismos, tal vez sea posible que el organismo encargado de recibir las declaraciones pueda verificar una cantidad relativamente grande de declaraciones para determinar la precisión de algunas categorías de rentas o bienes. Sin embargo, en muchos países la disponibilidad de dichas fuentes de datos es mixta, y en otros es muy irregular. Por lo tanto, las estrategias para examinar el contenido y verificar la precisión de las declaraciones deberían tener en cuenta estos factores y ajustar las estrategias de examen para aprovechar al máximo las fuentes de datos disponibles.

Si la disponibilidad es irregular, tal vez sea aconsejable adoptar una combinación de los planteamientos de examen ya enumerados. Si no se dispone de fuentes de datos, el organismo encargado de recibir las declaraciones podría tener que poner más énfasis en las verificaciones del estilo de vida. El permitir el acceso público al contenido de las declaraciones torna más viable este planteamiento, particularmente cuando se lo combina con un mecanismo de tramitación de quejas del público que permita al organismo encargado de recibir las DIA basarse en las alegaciones del público para dar lugar a exámenes más cabales o verificaciones del estilo de vida o, en última instancia, investigaciones. La existencia de organizaciones de la sociedad civil interesadas y de medios de difusión independientes aumentará considerablemente la viabilidad de este planteamiento, y en dichas condiciones puede ser una estrategia eficaz en función de los costos para un sistema de DIA. (Véase la sección 3.2 sobre verificación del contenido de las declaraciones y la sección 3.4 sobre el acceso público a las declaraciones).

- *¿Debería darse acceso público a la información relativa al contenido de las declaraciones y, en su caso, de qué manera?* El acceso del público a la información de las DIA puede contribuir a la eficacia y a la credibilidad del sistema de DIA. El acceso libre es útil porque permite a los ciudadanos informarse, tomar decisiones funda-

das en las urnas y presionar a sus representantes elegidos a ocuparse de cualquier inquietud que surja de esa información. También puede permitir al sistema de DIA incorporar a la sociedad civil en el apoyo a la verificación de las declaraciones, posiblemente mejorando la aplicación y la credibilidad del sistema (aunque el riesgo de dañar inicialmente la credibilidad también existe en los sistemas que están creando capacidad bajo la presión de expectativas elevadas).

Si bien el acceso público es un complemento valioso de la verificación, no es un sustituto; la verificación eficaz es una tarea especializada, con más razón en los sistemas de gestión de los conflictos de intereses, y requiere conocimientos jurídicos que comúnmente exceden la capacidad (o el presupuesto) de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. Empero, en los países con medios independientes de difusión y una sociedad civil dinámica, las organizaciones de la sociedad civil tal vez puedan realizar verificaciones del estilo de vida que están por encima de los recursos y la capacidad de lo que el organismo de ejecución puede lograr en forma realista. El acceso público puede, por lo tanto, funcionar como otro factor disuasivo del abuso del cargo público, habida cuenta del escrutinio adicional que permite. Los medios de difusión pueden tener un interés particularmente elevado en el acceso libre durante los períodos electorales.

Cualquiera que sea el planteamiento adoptado, es importante lograr un equilibrio entre las cuestiones de privacidad y el derecho del público a saber. El valor real del acceso público podría, de hecho, residir menos en su posibilidad de contribuir a las funciones de verificación del sistema, que en el refuerzo del mensaje de que el deber del funcionario público de rendir cuentas es en interés del público. Este beneficio se pierde en los países en que no se otorga acceso al público o en que las DIA son consideradas de carácter confidencial. (Véase el análisis del acceso público en la sección 3.4).

- *¿Qué clase de sanciones deberían aplicarse en caso de incumplimiento?* En caso de regir las mismas condiciones para que un sistema de DIA detecte comportamientos ilícitos, la prueba definitiva de un régimen de DIA radica en su capacidad para establecer *una amenaza creíble de consecuencias por infracciones a la obligación de presentar DIA*. Es importante que los países preparen sanciones adecuadas y proporcionales y que ellas se apliquen de manera uniforme. Al respecto es fundamental que exista suficiente apoyo político y de las autoridades para el sistema de DIA, a fin de asegurar que el organismo de ejecución tenga la autoridad suficiente para aplicar las reglamentaciones relativas a las DIA. Las sanciones pueden variar de sanciones administrativas menores (como multas, reprimendas, publicación de la infracción en el boletín oficial) a sanciones administrativas más serias (como la suspensión en el cargo, la destitución y la suspensión temporaria del pago de la remuneración) —comúnmente por el incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones— hasta sanciones penales, por ejemplo, por declarar información falsa.

Reviste particular importancia para la credibilidad del sistema, que se apliquen sanciones proporcionales por declaraciones falsas y por presentación tardía o falta de presentación de una declaración. Para determinar qué tipo de sanciones aplicar por las distintas clases de infracciones, se debe tener en cuenta la posibilidad de aplicar las sanciones y el impacto percibido de estas en el cumplimiento. Por ejemplo, si los tribunales se muestran renuentes a aplicar sanciones penales por infracciones relativas a la presentación de declaraciones, una condena de prisión, si fuera poco probable su aplicación, puede ser un factor disuasivo tan ineficaz como una pequeña multa, con la consiguiente erosión de la confianza pública en el sistema de DIA.

En tales circunstancias, las sanciones administrativas serias por la infracción a la obligación de presentar DIA también podrían ser más eficaces y dar lugar a una investigación posterior y al posible enjuiciamiento penal por parte de los organismos pertinentes de aplicación de la ley por cualquier acto de corrupción que hubiera sido ocultado en la declaración falsa. La gravedad de las sanciones, por lo tanto, debe calibrarse de acuerdo tanto con su aplicabilidad como con su posibilidad de actuar como factor disuasivo del incumplimiento.

Como principio general, estas consideraciones se basan en la necesidad de fijar objetivos que puedan alcanzarse. Al respecto son consideraciones cruciales el entendimiento del contexto, la creación incremental de capacidad y la gestión de las expectativas. También es importante señalar que estas consideraciones serán distintas según se trate del diseño de un nuevo sistema de DIA o de la mejora o reforma del sistema existente. Es probable que un planteamiento incremental sea aun más importante en un sistema nuevo mientras se está desarrollando la capacidad.

- *Entendimiento del contexto.* Como lo ilustran las consideraciones mencionadas, la eficacia de un sistema de DIA depende, en gran medida, de componentes del medio más amplio institucional, cultural y político en el que funciona el sistema (el enjuiciamiento eficaz en los tribunales para que puedan aplicarse sanciones penales; la disponibilidad de bases de datos bancarios, tributarios o de la propiedad para verificar las declaraciones; el grado de institucionalización de los códigos de ética y su aplicación en el sector público; etc.). Estos componentes podrían en última instancia determinar la eficacia de un régimen de DIA. Por lo tanto, la evaluación de estos factores antes del diseño o la mejora de un sistema de DIA es importante para asegurar que las funciones y los procedimientos del organismo encargado de recibir las declaraciones se ajusten al medio más amplio. El principio fundamental es que *el contexto reviste importancia*. Estos factores externos deben examinarse ya que evolucionan y cambian a lo largo del tiempo. Y cabe señalar que el organismo encargado de recibir las DIA y sus procedimientos pueden influir en la evolución del medio más amplio. Por ejemplo, el organismo encargado de recibir las DIA puede trabajar activamente para modificar el entendimiento y las actitudes del público respecto de la ética y la corrupción, alterando de esa manera el medio en que funciona.

- *Creación incremental de capacidad.* Si bien no existe un planteamiento único o estandarizado que resulte útil en todo contexto, los sistemas que empiezan con demasiados requisitos, como un conjunto demasiado grande de declarantes, y con capacidad *institucional* insuficiente para administrar el cumplimiento y aplicar sanciones, tienen más probabilidades de fracasar que los que empiezan con objetivos modestos y manejables. La creación incremental de capacidad puede lograrse, por ejemplo, ampliando paulatinamente el número de sujetos de la obligación de declarar la información financiera, empezando por los funcionarios de más alta jerarquía; estableciendo la capacidad y los procedimientos para gestionar el cumplimiento de la obligación de declarar la información financiera antes de introducir los procedimientos de verificación, o limitando funciones costosas, como la verificación, a una fracción del total de declaraciones, ya sea mediante el muestreo aleatorio sistemático de las declaraciones o mediante una selección basada en el riesgo de las declaraciones para su verificación.
- *Gestión de las expectativas: Establecer la credibilidad del sistema para los interesados.* La credibilidad de la labor del Gobierno encaminada a establecer e implementar los sistemas de DIA ayuda mucho a crear una “cultura de integridad” que imbuya al Gobierno de normas de comportamiento ético. La promoción de la confianza en la capacidad de un sistema de DIA para aumentar la transparencia puede cambiar en forma positiva la percepción de corrupción, lo que a su vez influye en los comportamientos. Sin embargo, el proceso de desarrollo de sistemas de DIA suele estar muy politizado, y la gestión de las expectativas durante lo que puede ser un proceso prolongado de discusión e implementación paulatina, puede ser crucial para que tenga éxito.

Las medidas relativas a las DIA que se ponen en marcha con gran despliegue publicitario después de escándalos de corrupción o como parte de grandes promesas de lucha contra la corrupción por un nuevo Gobierno, están particularmente destinadas a ser decepcionantes o, lo que es aún más problemático a dar lugar a una oposición política enérgica. Reviste importancia vital que los resultados previstos sean alcanzables y que estas expectativas se comuniquen claramente a todos los interesados desde un principio. La gestión de las expectativas requiere el compromiso de considerar la economía política en torno al sistema de DIA y tener en cuenta las consideraciones analizadas antes para asegurar su eficacia. Las consultas participativas en la etapa de diseño y la comunicación clara de los objetivos y resultados previstos, ayudarán a gestionar las expectativas y a mantener la credibilidad del sistema a lo largo del tiempo. La mayor parte de la atención pública se centra en las deliberaciones conducentes a la redacción de la nueva legislación en materia de DIA, cuando las expectativas son muy altas. Las declaraciones exageradas acerca de la capacidad de los nuevos programas para “eliminar la corrupción” pueden terminar con la buena disposición relacionada con las campañas de lucha contra la corrupción, particularmente cuando las promesas de resultados rápidos e integrales no se cumplen.

2. Elementos de un Sistema de Declaración de Ingresos y Activos

La administración de un sistema de declaración de ingresos y activos (DIA) depende de los siguientes elementos:

- Los marcos legales y regulatorios
- Los arreglos institucionales necesarios para la implementación del sistema
- El alcance y cobertura del sistema
- Las funciones administrativas y capacidades institucionales necesarias para que el sistema funcione

El diseño de un sistema de DIA dependerá de los objetivos del sistema. Como se explica en el capítulo 1, hay dos modelos generales de un sistema de DIA vinculado a dos objetivos diferentes: (a) la identificación y prevención de los conflictos de interés y (b) la detección y prevención del enriquecimiento ilícito. Sin embargo, los países que se concentraron exclusivamente en uno u otro modelo son la minoría. La mayoría de los países utiliza una combinación de estos modelos para alcanzar los objetivos de gobernabilidad asociados a un régimen de declaración de información financiera. En las primeras etapas del diseño o reforma de un sistema de DIA, las decisiones sobre los recursos y procedimientos deben estar vinculados a los objetivos del sistema. La consideración principal en la determinación de las modalidades óptimas para un sistema de DIA es asegurar que el sistema es capaz de alcanzar sus metas, y que el organismo de implementación tiene la independencia y los recursos y autoridad necesarios para cumplir su mandato. Estos arreglos también pueden afectar la capacidad del organismo de implementación para coordinar con otras instituciones, un elemento esencial en la aplicación del sistema.

2.1 Marcos regulatorio

Una ley de declaración de activos exitosa no existe en el vacío. Más bien, los objetivos de un sistema de declaración de activos—mejorar la integridad pública y mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales—se logra mejor cuando el requerimiento de divulgación se “enmarca” en un conjunto de normas legales que obligan a los funcionarios públicos a comportarse de una manera determinada.

Estas normas suelen establecerse en las leyes administrativas, civiles y de estado, y en las leyes penales, y en los códigos de ética.¹³

Las disposiciones que requieren declaraciones de funcionarios públicos por lo general se han incorporado de una de dos maneras: Se incluyen en un conjunto integral de leyes contra la corrupción o se adoptan como legislación independiente o como código de conducta. Sea cual fuere el enfoque, un nexo claro entre un código de ética o un código penal y el sistema DIA provee las siguientes ventajas:

- *“Enmarcar” la declaración de activos en las normas de un código de conducta provee al funcionario la motivación adicional para completar el formulario de manera oportuna, completa y precisa.* Por su parte, los códigos de ética pueden funcionar como una declaración profesional, expresando el compromiso de la función pública con un conjunto específico de estándares éticos. También hacen que sea más probable que los funcionarios consideren la declaración de activos como un acto obligado más que un ejercicio burocrático vacío.
- *Vincular el sistema de DIA con un código ético, civil, administrativo o penal provee parámetros técnicos a la DIA.* Por ejemplo, si una decisión política, como se refleja en un código ético u otro código, sólo prohíbe la aceptación de regalos por parte de funcionarios por encima de US\$ 50, el formulario de declaración no tendría que exigir la divulgación de cantidades más pequeñas. “Enmarcarlo” sería por lo tanto mejorar la consistencia entre la implementación del sistema DIA (es decir, lo que realmente se requiere en los formularios) y su mandato legislativo o regulatorio, y proveería una clara orientación acerca de las prioridades del sistema al organismo de implementación.
- *Enmarcarlo provee legitimidad para exigir el cumplimiento de las leyes de la DIA mediante la creación de un vínculo explícito entre las obligaciones de declaración y las sanciones que resulten de una conducta poco ética o criminal prohibida.* Por ejemplo, el cónyuge de un funcionario público hereda una gran participación de acciones de una empresa petrolera, mientras que el funcionario tiene una posición oficial en un organismo regulador de energía. Sin un código que enfatice el problema de la utilización de un cargo público para beneficio privado, una petición de desinvertir en base a su declaración podría parecer intrascendente e ilógica. Cualquier regla parecería aún más arbitraria si no se basa en una norma ética o de conducta. Cuando se justifica la sanción, sin embargo, y está explícitamente identificada en relación con una violación de una norma ética (por ejemplo, no utilizar un cargo público para beneficio privado), el sistema adquiere legitimidad porque el funcionario entiende más claramente por qué su transgresión es inaceptable. Esta legitimidad, a su vez, fomenta el cumplimiento

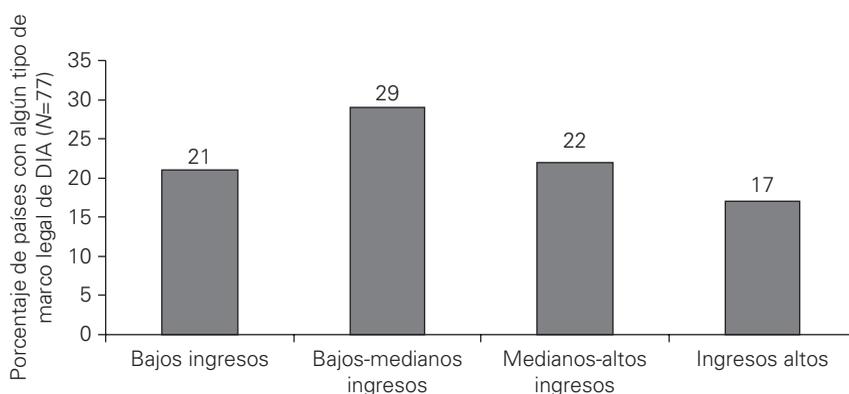
13. El Artículo 52 (5) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) también contiene una disposición específica para la declaración de ingresos y activos: “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer, de conformidad con su derecho interno, sistemas efectivos de divulgación financiera para los funcionarios públicos pertinentes y dispondrá sanciones adecuadas para todo caso de incumplimiento.”

y el respeto al estado de derecho. Además, en el caso de sanciones penales, éstas constituyen un fuerte efecto disuasivo agregado debido al estigma asociado con la delincuencia y las sanciones más severas relacionadas con la conducta delictiva.

- *Un código provee el postulado para requerir la divulgación de información personal confidencial.* Al vincular la divulgación a un código, un funcionario declarante adquiere una mayor comprensión de por qué él o ella debe revelar información personal confidencial sobre sus ingresos o activos. Al considerar esta invasión de privacidad a la luz de su deber ético de servir al interés público, los funcionarios son más propensos a cumplir con las obligaciones de la DIA porque aprecian el carácter razonable de la norma.
- *Enmarcar la declaración de activos en un código de ética o disposiciones penales, civiles o administrativas permite que el sistema de DIA siga desarrollándose orgánicamente a través del perfeccionamiento de las normas emitidas por autoridades judiciales o administrativas.* La interpretación de las disposiciones del derecho penal en general cae bajo la prerrogativa de las autoridades judiciales de un país. Los códigos éticos de conducta se aclaran por lo general a través de opiniones consultivas emitidas por el organismo regulador encargado de la implementación de las normas éticas (como, por ejemplo, en los Estados Unidos). El conjunto de normas creciente que emana de estos órganos puede asegurar de este modo que el sistema de DIA se mantenga actualizado, justo, y arraigado en los principios legales y constitucionales de cada país.

La definición y codificación claras de un sistema de DIA—la descripción legal de su función, y su fundamento en las normas y sanciones penales, civiles y administrativas—son necesarias para su éxito y efectividad (Bigelow 1989, 44; de Michele 2001, 14; OSCE 2004, 135). La autoridad otorgada a las personas que ocupan posiciones de poder, tales como presidentes, jueces y miembros del Parlamento y del Congreso, requiere que los marcos de DIA sean institucionalizados tanto en términos de conducta como codificados por la ley, con la suficiente autoridad conferida al órgano u organismo responsable de implementar plenamente sus disposiciones (Orentlicher, de próxima publicación). Esta autoridad podría incluir la facultad del organismo para realizar audiencias administrativas, realizar remisiones a un órgano judicial especial, u otros mecanismos directos o indirectos de remoción de la posición o reducción de las responsabilidades oficiales del funcionario involucrado (por ejemplo, imposibilidad de votar o firmar documentos oficiales o contratos). En el conjunto de datos del Mecanismo de Rendición de Cuentas Pública (PAM), el 88 por ciento de los países tenía algún tipo de marco legal vigente de DIA, y los restantes no especificaron los requerimientos de DIA para ninguna categoría de funcionario. Como se muestra en la Figura 2.1, un menor número de países de bajos ingresos regulan la DIA para funcionarios públicos y sus familiares, mientras que los países de ingresos medianos-bajos presentan el mayor porcentaje de regulaciones de divulgación, cerca de 30 por ciento de cobertura en la muestra. Los países de ingresos altos tienden a evitar regímenes de divulgación para todos los funcionarios públicos, por varias razones, incluyendo la gran cantidad de declaraciones que se generarían y el menor riesgo de corrupción planteado por posiciones de función pública de nivel bajo o medio.

FIGURA 2.1 Existencia de Marcos Legales de DIA por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Para obtener más información sobre la clasificación de ingresos, vea <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>.

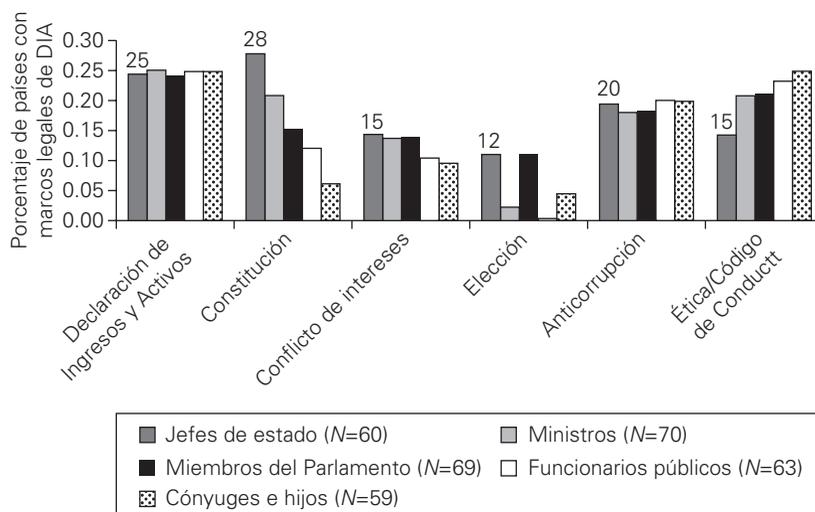
Las disposiciones constitucionales pueden ayudar a afianzar los requerimientos de DIA en el marco legal, y pueden servir como fundamento para los estatutos y regulaciones de implementación que proveen los parámetros específicos del mandato del organismo responsable y los procedimientos de administración del requerimiento de divulgación. Las disposiciones constitucionales de DIA son más comunes para jefes de Estado, miembros del Parlamento y ministros, y son poco comunes para funcionarios públicos, una distinción que refleja las diferentes responsabilidades de rendición de cuentas de los funcionarios elegidos o nombrados por razones políticas, y de los funcionarios públicos de carrera, cuyas obligaciones éticas son por lo general cubiertas por las leyes de la función pública. El veinte por ciento de los países en el conjunto de datos PAM tienen requerimientos constitucionales de DIA, pero menos de la mitad de estos países ha aprobado las regulaciones de implementación que llevan a la práctica los sistemas de DIA.

Las leyes de DIA son bastante comunes, si bien de vez en cuando coexisten con otras leyes. Las leyes electorales de los jefes de estado y miembros del Parlamento a menudo contienen prescripciones para la presentación de DIA como parte del proceso de candidatura (esto es común en Europa del Este y algunas partes de África subsahariana). Las leyes del estatuto personal, que son las leyes que se refieren específicamente a ciertas categorías de funcionarios públicos (leyes de la función pública, leyes para los miembros del Parlamento, leyes sobre la presidencia, y así sucesivamente), también pueden contener disposiciones de DIA.

Como se ilustra en la Figura 2.2, una ley específica para la declaración de activos es el arreglo más común para regular los requerimientos de divulgación, aunque las leyes sobre conflicto de interés y lucha contra la corrupción son prevalentes en alrededor de 10 a 15 por ciento de los casos. Muy pocos países usan un código de conducta como

único instrumento para regir un marco de DIA, y en los países donde se utiliza (Noruega, Reino Unido, Estados Unidos), sólo los miembros del Parlamento o los miembros del Congreso están sujetos a sus disposiciones. Sin embargo, cuando se combina con regulaciones de ética, los códigos de conducta son por lo general aplicables a todas las categorías de declarantes

FIGURA 2.2 Tipos de Leyes que se Aplican a Diferentes Categorías de Declarantes



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Es raro que una ley sobre función pública, u otra ley de estatuto personal, sirva como único marco para la DIA, a menudo hay otra ley que establece la arquitectura general de la DIA. Las leyes de DIA específicas son más frecuentes para funcionarios públicos, mientras que las leyes sobre conflicto de interés y la legislación contra la corrupción son más comunes para miembros del Parlamento. De hecho, la DIA de los funcionarios públicos en ocasiones se regula mediante una ley contra la corrupción o una ley de divulgación financiera y es reforzada con una ley sobre la función pública, como en Azerbaiyán, la República Eslovaca, y Tayikistán.

Aproximadamente el 11 por ciento de los países en el conjunto de datos PAM utilizado para este estudio aprueban leyes de aplicación o decretos para poner en práctica sus sistemas de DIA. El resto de los países que tienen sistemas de DIA en operación se basa en las directrices internas del organismo de implementación y en los procedimientos operativos. Los reglamentos de aplicación permiten un cierto grado de transparencia, pero tienden a ser bastante inflexibles, sobre todo en respuesta a las deficiencias codificadas en la ley, o cuando el diseño necesita ser modificado para adaptarse a circunstancias que cambian rápidamente. Donde sea posible y adecuado, se pueden utilizar decretos ministeriales o presidenciales para modificar los procedimientos de implementación, pero esto requiere la participación de funcionarios de alto nivel en las deci-

siones políticas sobre la implementación del marco de DIA. Las directrices internas, los procedimientos y manuales son mucho más adaptables en este respecto, y pueden ser más apropiados para sistemas nuevos de DIA que invariablemente necesitarán ajustar el proceso de implementación a medida que avanzan. Los principales beneficios de la emisión de regulaciones, sin embargo, son la estabilidad y legitimidad, lo que garantiza que el proceso de implementación no sea obstruido por un gobierno o por organismos que no cooperan.

Los manuales de operaciones internas se utilizan a veces en lugar de las leyes de aplicación o para complementar las leyes, como en Indonesia, Jordania y Ruanda. En Jordania, las instrucciones para la organización del departamento de DIA son emitidas por el Consejo de Ministros de conformidad con las recomendaciones provistas por el Ministerio de Justicia. Un manual de operaciones es entonces redactado y aprobado por el director del departamento de DIA, el jefe del departamento de control de calidad, el jefe del departamento de políticas institucionales y desarrollo, y el viceministro de justicia, de acuerdo con la ley de DIA y las instrucciones de organización del departamento de DIA. La Comisión para la Prevención de la Corrupción en Eslovenia emite legislación de aplicación como lo requiere la ley, y también escribe procedimientos de operación que se publican en el sitio web del organismo. Argentina, Hong Kong SAR, China, y Estados Unidos también utilizan tanto reglamentos como manuales de operación para aplicar sus marcos de DIA, lo que refleja el carácter federal del sistema y la autonomía de los organismos para emitir sus propias regulaciones administrativas de acuerdo con las leyes de DIA.

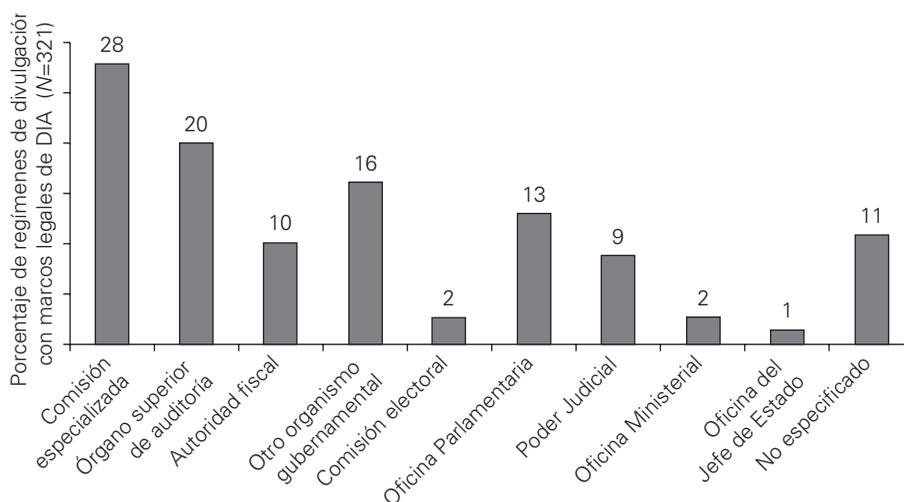
2.2 Arreglos institucionales

Existe una amplia diversidad en el tipo de organismo responsable de la gestión de los sistemas de DIA en todo el mundo. Esta diversidad se deriva, en parte, de las diferencias en los objetivos de los sistemas, pero también es producto de las circunstancias políticas y el entorno institucional en que surgen. Los sistemas federales pueden emplear un organismo diferente para los distintos niveles de gobierno (como Argentina), y diferentes organismos pueden estar a cargo de administrar las declaraciones de información financiera de diferentes poderes del gobierno (como en Croacia, por ejemplo, donde la mayoría de los funcionarios públicos presentan sus declaraciones ante una comisión parlamentaria, mientras que los fiscales y jueces deben presentarla al departamento de recursos humanos del Ministerio de Justicia). La variedad en el tipo de organismos designados por ley para gestionar la administración de las DIA es ilustrada en las Figuras 2.3 y 2.4 (que grafican una muestra de 87 países). Aunque se asignan funciones de presentación y aplicación a comisiones especializadas más a menudo que a cualquier otra institución, también pueden asignarse funciones dentro del marco de DIA a organismos de la función pública, instituciones supremas de auditoría, autoridades fiscales y comisiones parlamentarias.

La decisión de tener un solo organismo que supervisa las declaraciones de todos los poderes del Estado puede ser difícil. Las cuestiones de capacidad, logística, y cantidad pueden ser una consideración, pero los factores determinantes por lo general son políticos. Por un lado, los poderes legislativos suelen ser reacios a hacer cumplir normas éticas en contra de sus propios miembros. Por otro lado, un organismo controlado por el Poder Ejecutivo puede percibirse como flexible a ser usado como arma política. No hay una respuesta correcta a esta pregunta. Una opción es confiar en los diferentes órganos de cada poder, mientras se asegura que cada uno sea relativamente independiente. Por ejemplo, una legislatura puede crear un organismo no partidista, independiente y ético para administrar su propio sistema de DIA. Independientemente del diseño institucional específico, la clave es que los responsables de formular políticas evalúen las inquietudes relativas a cada poder.

Los sistemas de DIA también varían en el grado en el que la administración de las declaraciones es centralizada o tiene funciones específicas delegadas a organismos competentes y otros órganos del gobierno, por lo general departamentos de recursos humanos u oficiales de ética designados, en caso de que éstos sean utilizados. Hay muchas ventajas en este enfoque, con la importante salvedad de que la eficacia de las funciones delegadas puede depender de una estrecha colaboración entre el organismo central de DIA y las oficinas de recursos humanos individuales, y de las capacidades de

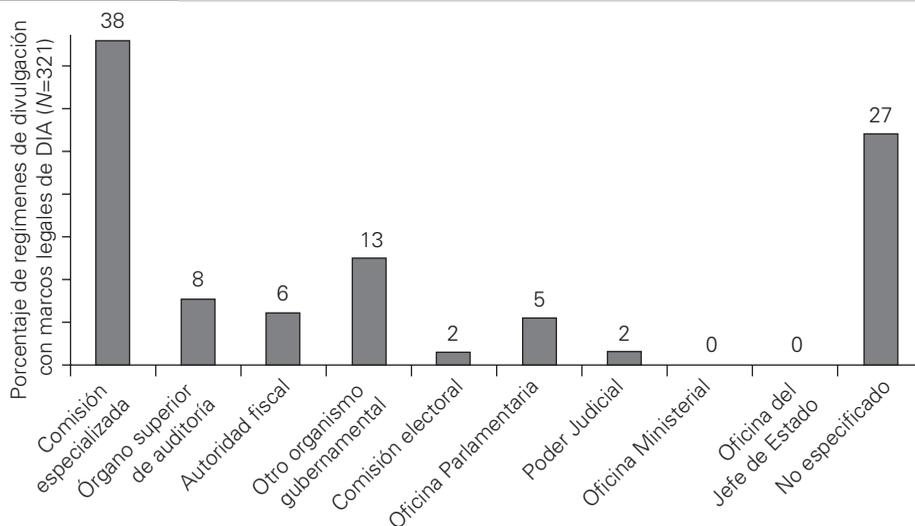
FIGURA 2.3 Tipos de Organismos Encargados de Recibir y Gestionar Declaraciones



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.
Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de Estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por los marcos legales de DIA.

FIGURA 2.4

Tipos de Organismos Encargados de Hacer Cumplir Regulaciones de DIA



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

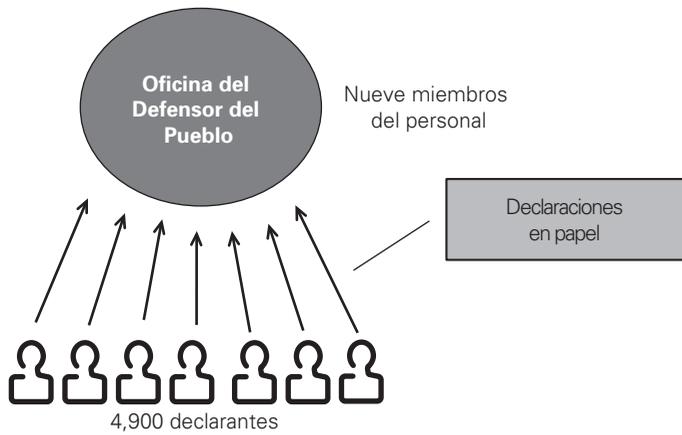
Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): los jefes de Estado, ministros, parlamentarios, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos en los marcos legales de DIA.

estas últimas. (Argentina y Estados Unidos son ejemplos de sistemas en los que determinadas funciones o responsabilidades son delegadas a las oficinas de recursos humanos asignadas u oficiales de ética designados.) Figuras 2.5, 2.6 y 2.7 ilustran ejemplos de sistemas centralizados y sistemas delegados de presentación.

Debido a que los sistemas de conflicto de intereses (COI) tienden a centrarse en la prevención y en la adopción de una relación de asesoramiento con los declarantes, puede ser preferible que las funciones de asesoramiento y verificación y de aplicación sean gestionadas por unidades separadas o departamentos separados dentro del mismo organismo. Esto es particularmente importante si el sistema también monitorea el patrimonio de los funcionarios para detectar el enriquecimiento ilícito.

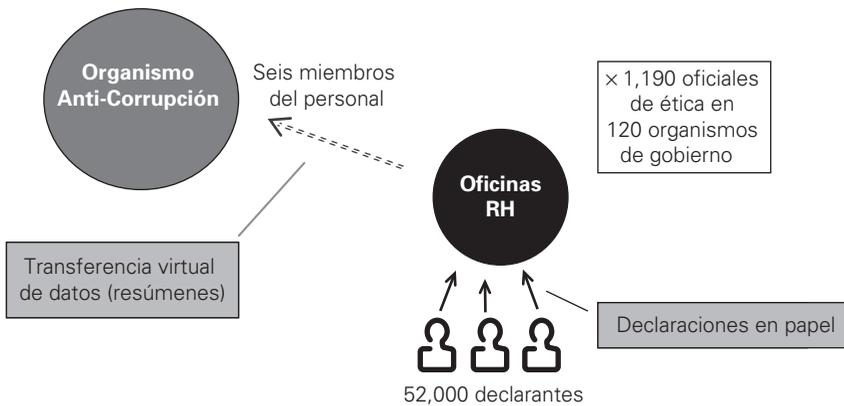
Como las Figuras 2.3 y 2.4 ilustran, las instituciones encargadas de la administración de las DIA incluyen comisiones especializadas, instituciones superiores de auditoría, autoridades fiscales y organismos políticos (como comisiones parlamentarias y autoridades electorales). Cuando un organismo responsable no está designado por la ley, hay un mayor riesgo de que el sistema no sea implementado en la práctica. Es ligeramente más probable que se asignen las responsabilidades de DIA a las comisiones anticorrupción especializadas antes que a otros organismos. Estas comisiones suelen tener presupuestos independientes y en algunos casos poderes policiales y capacidad

FIGURA 2.5 Procedimiento Centralizado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel—Ejemplo: Ruanda



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 2.6 Sistema Delegado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel y Resúmenes Electrónicos—Ejemplo: Mongolia



Fuente: Elaboración propia.

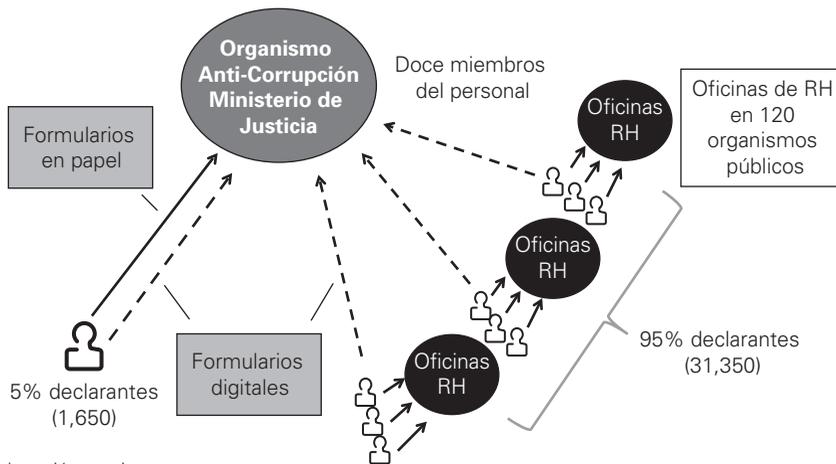
de investigación independientes, lo que puede ayudar a garantizar que un sistema de DIA se tome en serio. Las comisiones parlamentarias, sin embargo, pueden estar sujetas a más presiones políticas y han demostrado que son (también) a menudo mal utilizadas con fines políticos (el partido) y para obtener ganancias políticas debido a su ubicación institucional dentro del poder político del gobierno.

2.2.1 División de Funciones entre Instituciones o Departamentos

Algunos sistemas ubican las funciones de revisión y verificación en una entidad separada del órgano que recibe y almacena las declaraciones, o al menos en un departamento separado dentro del mismo organismo. Esta división de trabajo puede ayudar a un sistema incipiente a ampliar su capacidad, y puede proveer un control eficaz sobre las operaciones del otro organismo. La creación de unidades independientes para monitorear el cumplimiento de la presentación, proveer orientación sobre COI, y realizar investigaciones preliminares también puede mitigar las posibles tensiones entre las funciones de asesoramiento y de aplicación de un organismo. También puede facilitar una mejor adaptación de las cualificaciones y salarios con las responsabilidades (Recuadro 2.1).

FIGURA 2.7

Sistema Delegado de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel y En Línea—Ejemplo: Argentina



Fuente: Elaboración propia.
Nota: MJ = Ministerio de Justicia

2.2.2 Delegación de funciones a Organismos Competentes

Como se ha señalado, los sistemas en los que todas las funciones están centralizadas y aquellos en los que algunas se delegan a organismos competentes presentan desafíos y beneficios muy diferentes. Ambas funciones, tanto la administrativa como la sustantiva pueden delegarse a organismos competentes, por lo general a la oficina de administración de recursos humanos o a oficiales de ética designados dentro del organismo. Las funciones administrativas pueden incluir tareas relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de la lista de declarantes, como la de notificar a los funcionarios de la obligación de declarar, además de recibir y almacenar las declaraciones. Las funciones sustantivas pueden incluir revisar o analizar el contenido de las declaraciones y proveer a los declarantes asesoramiento en cuanto a COI. Delegar funciones puede ser extremadamente útil si el organismo de implementación enfrenta limitaciones en su capaci-

dad de manejar todo el volumen de trabajo relacionado con la gestión del cumplimiento de las presentaciones. (Los sistemas de Mongolia, Argentina y Estados Unidos proveen ejemplos de sistemas con funciones delegadas; véase el Recuadro 2.2.)

RECUADRO 2.1

División de Funciones de DIA entre Instituciones o Departamentos: Guatemala, Argentina y Estados Unidos

En Guatemala, donde el sistema de DIA está diseñado principalmente para detectar el enriquecimiento ilícito, el papel de la implementación de las DIA se encuentra en dos unidades separadas: el Departamento de Declaración Jurada Patrimonial y el Departamento de Análisis, Verificación e Investigación Patrimonial. En términos generales, el Departamento de Declaración Jurada Patrimonial mantiene el registro de los funcionarios obligados a presentar declaración, asegura la presentación oportuna y correcta de las declaraciones, impone multas por incumplimiento, y gestiona el almacenamiento de las declaraciones. En cambio, el Departamento de Análisis, Verificación e Investigación Patrimonial realiza investigaciones de una muestra de declaraciones seleccionadas a partir de un grupo de alto riesgo (alrededor de 1 por ciento del total), y compara los activos declarados a la entrada y salida de la función, para detectar cualquier aumento sospechoso.

Argentina, que se centra tanto en la prevención de conflictos de intereses como en el enriquecimiento ilícito en el poder ejecutivo federal, ha dividido las funciones de cumplimiento de presentación y verificación e investigaciones formales entre la Unidad de Control y Seguimiento De Las Declaraciones Juradas (Unidad DIA) y el Departamento de Investigaciones (Departamento de Investigaciones), que se ocupa de todas las investigaciones relacionadas con la corrupción. Hay oficinas separadas dentro de la Unidad de DIA responsables (a) de la gestión del cumplimiento de presentación y verificación de las declaraciones para el enriquecimiento ilícito y (b) de la verificación de las declaraciones para conflictos de interés potenciales y de proveer orientación en estos casos. Cuando la Unidad de DIA detecta irregularidades que sugieren enriquecimiento ilícito, o confirma que un conflicto de intereses ha existido, se remite el caso al Departamento de Investigaciones, donde se emprende una investigación formal y, potencialmente, se pone en marcha un proceso penal. El Departamento de Investigaciones también solicita acceso a las declaraciones para las investigaciones en curso, si estas son necesarias o útiles como prueba.

En los Estados Unidos, donde el objetivo principal del sistema de DIA a nivel federal es la detección y prevención de posibles conflictos de intereses, no hay ninguna unidad especial encargada de verificar la precisión de las declaraciones. El organismo de implementación, la Oficina de Ética Gubernamental y los oficiales de ética designados en el organismo están encargados principalmente del manejo de los formularios de declaración, de referir casos a los organismos fiscales (Oficina del Inspector General, Oficina Federal de Investigaciones, o Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia) cuando se recibe una queja o se detecta una ilegalidad en la declaración.

Existen desventajas, sin embargo, en esta estrategia: el organismo de implementación debe asegurarse de que cada una de las oficinas o unidades responsables en los organismos competentes siga confiablemente los reglamentos y regulaciones, y provea informes sobre sus actividades, incluyendo las tasas de cumplimiento de presentación. Capacidades desiguales entre los organismos competentes y la dificultad agregada de garantizar enfoques uniformes para la aplicación, puede hacer que sea preferible delegar funciones administrativas diseñadas para aliviar la carga del cumplimiento de presentación en el organismo de implementación, en lugar de funciones de revisión o investigación. El organismo de implementación central puede también querer desarrollar mecanismos para facilitar la supervisión de las funciones delegadas. El sistema de doble presentación en Argentina permite al organismo central delegar funciones de cumplimiento de presentación a organismos competentes sin perder de vista las tasas de presentación, gracias a la presentación electrónica de declaraciones (véase el Recuadro 2.2). El enfoque o equilibrio apropiado dependerá de las necesidades y capacidades de cada país. Permitir el acceso público al contenido de las verificaciones puede también ser más complicado cuando las funciones de presentación se delegan. Si los datos deben ser publicados en línea por la unidad central, este proceso dependerá de la transferencia efectiva y oportuna de los datos por parte de los organismos competentes. Si se da acceso público a la edición impresa de las declaraciones, entonces hay un riesgo de prácticas de acceso público no estandarizadas por parte de los organismos competentes de todo el país.

RECUADRO 2.2 Procesos Delegados de Presentación de DIA en Mongolia, Argentina y Estados Unidos

La delegación de funciones de DIA puede tener muchas formas.

En Mongolia la mayor parte de la responsabilidad de gestión y aplicación del sistema está en manos de la Agencia Independiente contra la Corrupción (IAAC). Sin embargo, la recepción y almacenamiento de las declaraciones de los funcionarios públicos está a cargo de oficiales de ética designados en cada órgano competente, lo que requiere una estrecha colaboración entre el organismo anticorrupción y los funcionarios responsables en los organismos competentes individuales.

Un oficial designado para la declaración de activos en cada organismo mantiene la lista de personas que deben declarar sus activos y verifica que presenten sus declaraciones a tiempo. Una vez que se presenta una declaración, este oficial es responsable de transferir los datos de la copia en papel del formulario a un archivo electrónico, que luego se transmite a la IAAC, un paso vital para permitir la supervisión de los datos por el organismo central. Todas las demás funciones del sistema DIA son entonces manejados por la propia IAAC. Este enfoque fue adoptado como resultado directo de la falta de capacidad de la IAAC para manejar la carga de trabajo de transferir el contenido de más de 52.000 declaraciones en papel a archivos electrónicos.

Argentina también ha delegado determinadas funciones a las oficinas de administración de recursos humanos de los organismos competentes. Si bien el sistema es administrado e implementado a nivel central, el 95 por ciento de las

(continúa)

RECUADRO 2.2 *(continuación)*

declaraciones (para unos 33.000 declarantes) es recibido físicamente y almacenado en los 190 organismos competentes en los que los oficiales son empleados. Los declarantes que presentan sus declaraciones por vía electrónica (en línea y encriptado) en la unidad central de DIA, imprimen y firman una copia impresa de las declaraciones, y la presentan en su oficina local de Recursos Humanos.

Las oficinas de recursos humanos locales se encargan de recordar a los funcionarios la obligación de presentar, así como también de dar apoyo a los declarantes, y asesorar a la Unidad de DIA de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia acerca de los cambios en el registro de los sujetos obligados. También archivan las copias en papel de las declaraciones con el objetivo de mantener registros. El 5 por ciento de los funcionarios gubernamentales de más alto rango presentan sus declaraciones electrónicas y en papel directamente a la Unidad de DIA (ver Figura 2.7). Gracias a la presentación electrónica, la Unidad Central de DIA es capaz de controlar el cumplimiento de la presentación de forma remota (lo cual hace en coordinación con las oficinas de recursos humanos). También puede manejar todos los procedimientos de verificación a partir de datos electrónicos generados por los propios declarantes. La presentación electrónica también facilita la coordinación y la comunicación entre la Unidad de DIA y las oficinas de recursos humanos locales, permitiendo a la Unidad de DIA dar seguimiento al desempeño de las oficinas de recursos humanos en cuanto al manejo de los documentos presentados por el personal local y proveer apoyo y orientación a las oficinas de recursos humanos donde sea necesario.

Los Estados Unidos delegan una responsabilidad aún mayor a los organismos competentes de lo que lo hacen Mongolia o Argentina. Allí, cada organismo competente individual tiene una oficina de ética que es responsable de la administración de sus propios procesos de DIA. La Oficina Central de Ética del Gobierno es la principal responsable de establecer las políticas generales para cada organismo competente individual y de asistirlos en la implementación de sus propios sistemas, que pueden variar un poco en términos del apoyo prestado a los declarantes y en la rapidez de las acciones de aplicación. Sin embargo, la Oficina de Ética del Gobierno conserva una fuerte función reguladora que le permite proveer orientación significativa a los organismos individuales.

En la mayoría de los sistemas, la aplicación de sanciones administrativas y el enjuiciamiento penal de infracciones en DIA (en su caso) serán administrados por organismos distintos de los directamente responsables de la recepción de las declaraciones y de garantizar el cumplimiento de los requerimientos de DIA. Cuando sanciones administrativas, como multas, deben ser aplicadas, el organismo DIA normalmente notificará a la oficina de recursos humanos del organismo competente donde el funcionario está empleado. Para infracciones más graves, se puede notificar a los tribunales administrativos o, cuando se apliquen sanciones penales, puede referirse el caso para su investigación formal a la Oficina del Fiscal o a un organismo de investigación anticorrupción

especializado, dependiendo de los arreglos institucionales en el país. Por lo tanto, una buena comunicación o coordinación entre los organismos de DIA y estos órganos de administración o de aplicación es importante.

2.3 Alcance y Aplicación del Sistema

El alcance y la cobertura de un sistema de DIA están determinados por los siguientes tres parámetros de política:

- ¿Quién está obligado a presentar?
- ¿Qué información están los declarantes obligados a presentar?
- ¿Con qué frecuencia deben declarar los declarantes?

El alcance y la cobertura de un sistema de DIA es definido por la ley y dependerá de los objetivos del régimen de divulgación. Los sistemas varían ampliamente en su alcance y cobertura, desde los que tienen pequeños grupos de declarantes, con la obligación de presentar declaraciones breves o simplificadas, hasta aquellos con un extenso grupo de declarantes y requerimientos generales de declaración. La frecuencia con la que se requiere que los funcionarios presenten o actualicen las declaraciones también varía ampliamente.

Sistemas nuevos o emergentes de DIA o aquellos en proceso de reforma pueden correr el riesgo de ser demasiado ambiciosos en cuanto a su alcance o cobertura. La consecuencia podría ser que adopten un mandato y objetivos que excedan a sus capacidades institucionales (Demmke et al. 2007,132), o que considerando las limitaciones existentes, sean impracticables en el entorno más amplio. Las decisiones políticas que establecen el alcance y cobertura de un sistema de DIA deben reflejar la consideración cuidadosa del presupuesto que se dedicará a la implementación del sistema y los recursos disponibles en el organismo de implementación, incluyendo las demandas y beneficios de los diversos grados de gestión electrónica de datos, desde procesos de presentación totalmente electrónicos a la transferencia manual de datos de formularios de declaración a bases de datos con opción de búsqueda.

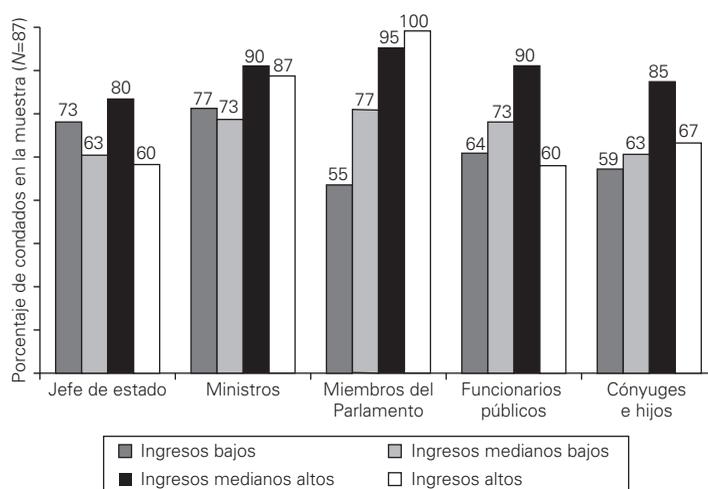
2.3.1 ¿Quién Está Obligado a Presentar?

El alcance y tamaño de una población de declarantes varía ampliamente de país a país, desde sistemas que requieren que todos los funcionarios públicos presenten una declaración a aquellos que requieren que sólo los funcionarios de alto rango presenten una declaración (ver Figura 2.8).¹⁴ La cobertura universal o muy extensa es a menudo poco práctica e innecesaria, y pocos sistemas eligen este enfoque. Los sistemas de DIA

14. Si bien la gama de funcionarios obligados a declarar varía ampliamente, la cobertura puede abarcar jefes de Estado, ministros y miembros del gabinete, miembros del Parlamento, altos funcionarios de organismos gubernamentales, jefes y altos funcionarios de empresas públicas, funcionarios públicos de alto rango, y jueces y altos funcionarios del Poder Judicial (en algunos sistemas, los jueces y fiscales están cu-

que requieren que la totalidad o una gran parte de los funcionarios públicos divulguen sus ingresos producen cantidades masivas de información, a veces muy detallada, difícil de procesar y controlar y el hacerlo requiere mucho tiempo (Chêne 2008, 3; Messick 2006, 2). Los regímenes de DIA que son demasiado ambiciosos en este sentido deben asignar importantes recursos a la supervisión del cumplimiento de presentación y es probable que queden cortos en su capacidad de administrar otros elementos del sistema, y por lo tanto arriesgan su credibilidad. Esto es particularmente laborioso para los sistemas que no delegan procedimientos de presentación (como se mencionó anteriormente en la sección 2.1).

FIGURA 2.8 Cobertura de Marcos Legales de DIA por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Para obtener más información sobre la clasificación de ingresos, vea <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>.

Por otra parte, un sistema de DIA con cobertura muy amplia puede dar la impresión de enviar un mensaje de que las autoridades están dando un enfoque integral en la lucha contra la corrupción e inculcando ética pública, mientras que en realidad lo que hace esto, es garantizar que el sistema no funcione. Limitar el alcance de la cobertura para concentrarse en puestos de alto nivel o de alto riesgo puede ayudar a asegurar que el organismo no sobrecargue demasiado su capacidad y sea capaz de implementar adecuadamente todas las funciones asociadas con el requerimiento de divulgación (Mukherjee y Gokcekus 2006, 325). Dos criterios generales pueden aplicarse en la limitación del alcance de la cobertura: (a) un enfoque selectivo de cobertura sobre la base

biertos por un sistema separado, al igual que los militares y policías). Algunos sistemas también cubren a los candidatos a cargos de elección popular.

de *responsabilidades o función* o (b) un enfoque de cobertura por niveles basado en rangos.¹⁵

Cobertura Selectiva Basada en Responsabilidades o Funciones

Determinar cuáles de los funcionarios públicos están sujetos a presentar dependerá en parte de los objetivos del sistema. Los declarantes pueden ser clasificados por cargo o función. La clasificación por cargo significaría identificar declarantes por título (ministro, director, y así sucesivamente); clasificar por función significaría identificar declarantes de acuerdo con su mandato (recaudación de ingresos, gestión de adquisiciones, concesión de beneficios o licencias, y así sucesivamente). Los sistemas orientados a prevenir conflictos de intereses pueden requerir la divulgación sólo de aquellos que están en condiciones de abusar de su cargo, por ejemplo, mediante la cesión de contratos públicos y concesiones, el desarrollo de políticas, o redacción de legislación (OGE 2005, 7). Alternativamente, si la detección de enriquecimiento ilícito es un objetivo primordial, puede ser más efectivo apuntar hacia las posiciones probables de proveer oportunidades para obtener ganancias ilícitas, como los que tienen autoridad para manejar fondos públicos o conceder beneficios en representación del gobierno, como licencias o permisos de construcción. Este enfoque puede resultar en una cobertura muy amplia, sin embargo, dado que es probable que el número de funcionarios en posiciones “de riesgo” sea grande (Demmke et al. 2007, 132; OCDE 2006b, 11). Dar el paso adicional de establecer un umbral mínimo (relacionado con el valor de las transacciones manejadas como parte de las funciones oficiales, la responsabilidad de determinados tipos de contratación de supervisión fiduciaria, etc.) puede mantener el tamaño de la población de declarantes dentro de límites manejables. Establecer este umbral evitará que el sistema tienda a una red demasiado amplia que genere una gran carga administrativa en el organismo, e imponga un requerimiento innecesario a funcionarios de rangos inferiores de presentar declaración, por ejemplo, los funcionarios que procesan el pago de multas de aparcamiento (Messick 2009, 7).

Cobertura por Niveles Basada en Rango

Otro enfoque es centrarse en funcionarios públicos que ocupan puestos de cierto rango (Chêne 2008, 3; OCDE 2011). Esta estrategia se basa en la suposición de que los funcionarios públicos de alto rango pueden tener más discreción y autoridad para abusar de los cargos públicos. Una de las ventajas de esta estrategia, ya que se basa en un enfoque piramidal de cobertura, es que la tarea de mantener y actualizar el registro de funcionarios obligados a declarar es algo más fácil que en un enfoque basado en apuntar a posiciones de riesgo a través de varios niveles de gobierno. Este enfoque también puede adoptarse para facilitar el despliegue gradual de un nuevo sistema o sistema emergente, en el cual el requerimiento de divulgar es desplegado de manera sucesiva abarcando niveles cada vez más bajos de funcionarios, empezando por los funcionarios electos de más alto nivel, mientras que el organismo desarrolla tanto su credibilidad como su capacidad para implementar el sistema. Una posible forma de simplificar la tarea de identificar los funcionarios por encima de un cierto rango es establecer un umbral

15. Véase también el análisis de estos enfoques en OCDE (2011, 32-43).

basado en el salario. Este es el enfoque utilizado en Guatemala, por ejemplo, donde el punto de corte para el requerimiento de presentar una declaración son los funcionarios que ganan más de 8.000 quetzales al mes (aproximadamente US\$ 1.000 dólares).

Declaraciones de Cónyuges y Niños

Los funcionarios decididos a hacer mal uso de la función pública o desviar dinero público para beneficio personal buscarán maneras de eludir los mecanismos de supervisión (véase Transparencia Internacional 2004). Los activos o ingresos ilícitos pueden ocultarse a nombre de miembros de la familia, incluyendo cónyuges y descendientes. En un intento de abordar este riesgo, algunos países han ampliado la obligación de declarar a los miembros de la familia, por lo general cónyuges e hijos menores de edad, pero en algunos casos también a allegados o miembros del hogar. Kenia, Nigeria, Tanzania y Uganda requieren declaraciones separadas para cónyuges e hijos (Chêne 2008, 4). Otros sistemas requieren que un funcionario incluya en sus declaraciones detalles de los ingresos y bienes de su cónyuge e hijos menores de edad. En Eslovenia, las declaraciones de activos de cónyuges, hijos y miembros del hogar sólo se solicitan cuando hay motivos razonables para sospechar que un funcionario está ocultando ingresos o activos. Ampliar la cobertura a los miembros del hogar y allegados provee una capa adicional de escrutinio, pero no necesariamente disuadirá a un funcionario determinado de ocultar bienes en otros lugares. En algunos países, el requerimiento de declaración de activos de cónyuges y niños ha provocado un debate intenso en torno a los derechos de privacidad.

2.3.2 ¿Qué Información están los Declarantes Obligados a Presentar?

Las declaraciones de ingresos y activos varían considerablemente de un sistema a otro, en cuanto a la longitud del formulario y el nivel de detalle y complejidad de la información requerida (ver muestra de formularios de declaración en el apéndice A). En general, esta variación debe reflejar el propósito del sistema, el nivel de escrutinio que busca proveer, y la capacidad del organismo de manejar información detallada o compleja sobre ingresos y activos. Los sistemas de DIA tienden a incluir las mismas categorías básicas de información en los formularios de declaración: activos, pasivos y fuentes de ingresos. Es el tipo de detalle requerido, y lo que se hace con la información, lo que diferencia un sistema de otro e influirá en su eficacia.

Si bien las prácticas varían ampliamente, se disciernen dos principios generales en cuanto al contenido de los formularios de declaración:

- Los sistemas de DIA enfocados en la identificación y prevención de conflictos de intereses harán hincapié en la divulgación de las *fuentes de ingresos* y la *identificación de los intereses del negocio*. Incluyendo (en muchos casos) la membrecía en juntas directivas de empresas y la tenencia de acciones. Los sistemas de COI también pueden requerir que el *valor* de los activos sea declarado, a veces de manera agregada. Detalles de la procedencia y el valor de *regalos* también pueden ser incluidos.

- Los sistemas enfocados en monitorear los cambios en la riqueza con el fin de prevenir y detectar el enriquecimiento ilícito harán hincapié en la divulgación del *valor de los activos* (ya sea en su conjunto o dentro una cierta banda de valor, es decir, si el valor total de una categoría de activos cae dentro de un rango de US\$ 5.000 dólares a US\$ 25,000 o US\$ 25.001 dólares a US\$ 50.000 y así sucesivamente). Los sistemas de enriquecimiento ilícito por lo general requieren un mayor grado de detalle de activos que los sistemas de COI, incluyendo marca y modelo de automóviles, valor e identificación de bienes raíces, y así sucesivamente), y la *cantidad de ingresos* que los funcionarios ganan en sus empleos fuera de sus deberes formales (en países en los que el empleo externo está permitido).

Los sistemas de doble objetivo normalmente requieren ambos tipos de información. En los sistemas que requieren declaraciones de ingresos y activos de cónyuges e hijos menores, se aplicarán los mismos requerimientos.

Es preferible lograr un equilibrio entre el suficiente detalle como para permitir que el sistema sirva para su propósito pero no tanto que el requerimiento se convierta en algo prohibitivamente laborioso para el declarante y el organismo. Algunos sistemas (como el que se utiliza para el gobierno federal de los EE.UU.) han logrado institucionalizar el uso de formularios de declaración largos y detallados. En tales casos, una clave para el éxito del sistema es la disponibilidad de miembros del personal del organismo u oficiales de ética para ayudar a los funcionarios a comprender y completar el formulario. La orientación y asistencia también pueden ayudar a reducir el resentimiento por largos trámites y reducir el riesgo de declaraciones incompletas o mal presentadas. Este enfoque es posible gracias a los amplios recursos dedicados a la implementación del sistema de COI en los Estados Unidos, un enfoque que sería impracticable si los recursos son más escasos.

2.3.3 ¿Con qué Frecuencia deben Declarar los Declarantes?

La frecuencia con la que se exija a los funcionarios presentar una declaración debe determinarse sobre la base de factores que incluyen los siguientes:

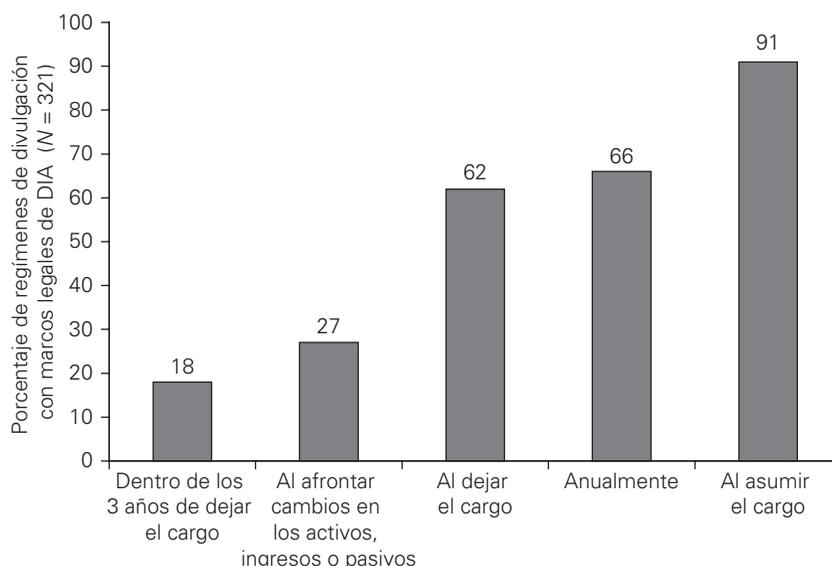
- El valor de información más actualizada para posibilitar que el sistema cumpla su mandato
- La capacidad del organismo para manejar volúmenes de información
- Evitar una obligación demasiado laboriosa para los funcionarios públicos, con el riesgo consecuente de incumplimiento

La declaración de entrada y de salida es una característica estándar básica de la mayoría de los sistemas. Esto significa que se requiere que los funcionarios presenten una declaración al asumir y dejar un cargo, por lo general dentro de un plazo fijo estipulado (por ejemplo, 30 días) después de esa fecha. Algunos sistemas también requieren declaraciones durante un período después de que el funcionario haya dejado el cargo (durante el período en que los ex funcionarios públicos a menudo tienen prohibido tomar empleos en sectores relacionados con sus funciones oficiales), o en algunos casos de los candidatos a las elecciones. La mayoría de los sistemas también requieren que los funcionarios presenten declaraciones

durante su mandato, ya sea de forma periódica, por lo general anualmente o cuando se produzca un cambio significativo en el valor de sus ingresos o activos (declaraciones ad hoc). Los sistemas que requieren declaraciones ad hoc, colocan la responsabilidad del cumplimiento en el declarante. Francia 16 emplea este enfoque, al igual que Croacia, por ejemplo. Aunque este enfoque es bastante frecuente, el requerimiento de que todos los funcionarios presenten una declaración nueva o actualizada en el mismo tiempo cada año parece ser el enfoque preferido (véase el Gráfico 2.9).

Una de las dificultades para hacer efectivo el enfoque ad hoc es determinar dónde establecer el umbral para lo que constituye *un cambio significativo* en los ingresos o activos. Existe el riesgo de que si el umbral se coloca demasiado bajo, la carga administrativa del organismo y el declarante puede aumentar innecesariamente, sin mejorar la eficacia del sistema; al colocarlo demasiado alto, el organismo puede parecer ser insuficientemente riguroso para monitorear los cambios en la riqueza, lo que socavaría su credibilidad. El umbral óptimo variará en cada contexto en función a los tipos de conducta hacia los cuales el régimen está buscando apuntar.

FIGURA 2.9 Frecuencia de Requerimiento de Presentación



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de Estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por los marcos legales de DIA.

16. En la Unión Europea, la mayoría de los países proveen un calendario exacto de los requerimientos de divulgación, aunque los detalles varían. Los legisladores polacos, por ejemplo, tienen que presentar una declaración de su situación financiera dentro de los 30 días de asumir el cargo, y anualmente a partir de entonces. Alemania exige a cada miembro presentarla al comienzo de su mandato de cuatro años, y también obliga a los funcionarios a reportar cualquier ingreso adicional, honorarios, o regalos durante ese período. Algunos países, como la República Checa e Irlanda, se limitan a exigir que los miembros presenten sus declaraciones cada año (Demmke et al. 2007, 70).

En jurisdicciones con recursos más limitados, mantener el umbral para declaraciones ad hoc relativamente alto significará requerimientos de presentación menos frecuentes y puede resultar en un sistema de DIA más creíble y efectivo de lo que lograría un umbral más bajo. En cualquiera de los casos, un requerimiento de declaraciones ad hoc conlleva un mayor riesgo de incumplimiento, dada la dificultad inherente para determinar un fallo de omisión por parte de funcionarios que deberían haber declarado, lo que significa que el organismo también será incapaz de monitorear e informar sobre las tasas de cumplimiento. Para sistemas con recursos limitados, o sistemas que no han establecido una amenaza creíble de detección y aplicación por infracciones, esto podría agravar el escepticismo público sobre la efectividad de la exigencia de los requerimientos de DIA como una herramienta de lucha contra la corrupción.

Algunos sistemas de DIA requieren declaraciones de entrada y salida y una presentación anual de todos los funcionarios cubiertos por la ley. Este es un enfoque bastante común y se utiliza, por ejemplo, en Argentina, Eslovenia, y Estados Unidos. En los Estados Unidos, donde se presentan anualmente aproximadamente 25.000 declaraciones públicas y 250.000 declaraciones confidenciales (y donde el sistema requiere que todas las declaraciones sean revisadas y todos los declarantes reciban orientación sobre posibles conflictos de intereses dentro de los 60 días de la presentación), hay suficiente personal y recursos tecnológicos para manejar este requerimiento y la gran cantidad de información presentada. En Argentina, también se cuenta con un sistema de presentación descentralizado y automatizado que ha hecho posible la declaración y verificación selectiva anual de aproximadamente 33.000 declaraciones anuales.

Una combinación de declaraciones de entrada y salida y actualizaciones periódicas mientras se ocupa el cargo parece ser preferible. Es importante simplificar el proceso de requerimiento de declaración periódica tanto como sea posible, porque los organismos reciben un gran volumen de declaraciones de una vez, un reto al que se enfrentan todos los sistemas con las declaraciones de entrada y de salida luego de las elecciones. Dar a los declarantes la opción de presentar una declaración actualizada, en lugar de una declaración completa cada vez, es uno de los enfoques para simplificar las declaraciones periódicas. Indonesia, por ejemplo, tiene dos formularios de declaración por este motivo: uno para la declaración de entrada al tomar un cargo y otro para las actualizaciones mientras se ocupe el cargo y al dejarlo. Si un organismo de DIA es capaz de proveer a los declarantes una copia de su declaración(es) anterior(es), esto también puede ayudar a hacer más fácil la tarea de los declarantes. Argentina, por ejemplo, puede hacer esto con bastante facilidad gracias a sus procedimientos electrónicos de gestión de datos. Argentina también decidió ajustar las fechas de las declaraciones anuales para que coincida con la fecha límite de declaración de impuestos, aliviando así parte de la carga sobre los declarantes al permitirles preparar sus declaraciones de impuestos y de DIA simultáneamente.

En conclusión, el alcance y la cobertura de un sistema de DIA (es decir quien la presenta, cantidad de información, y con qué frecuencia) deben ser diseñados con el objetivo de optimizar la efectividad del sistema teniendo en cuenta la capacidad del organismo y los objetivos del sistema. Los sistemas de DIA que requieren que todos

los funcionarios públicos divulguen sus ingresos y activos producen cantidades masivas de información a veces muy detallada lo cual dificulta el proceso y monitoreo de la misma además de requerir más tiempo para ello (Chêne 2008, 3; Messick 2006, 2). Limitar la cobertura a posiciones de alto rango o funciones de alto riesgo (o desplegar la cobertura de manera gradual) puede ayudar a asegurar la capacidad del organismo para implementar y verificar adecuadamente el sistema, mientras amplía su capacidad y credibilidad (Mukherjee y Gokcekus 2006, 325).

2.4 Capacidades Institucionales

Las capacidades institucionales de un organismo de DIA comprenden su presupuesto (tanto los fondos a su disposición como la capacidad de gestionar su presupuesto), los recursos humanos (incluyendo la contratación y los procesos de capacitación y el complemento de destrezas de su personal), las instalaciones (y su importancia para garantizar tanto la eficiencia del sistema como la gestión segura de la información), y la tecnología (con su gama de aplicaciones como una herramienta para la gestión de datos y el acceso a la información). Estos se discuten a continuación.

2.4.1 Presupuesto

Sin recursos suficientes, aún el sistema de DIA mejor diseñado funcionará de manera deficiente. El presupuesto de un organismo de DIA debe ser suficiente, estable y predecible para asegurar su correcto funcionamiento. Esto requiere la predicción efectiva del presupuesto, la gestión y presentación de informes por el organismo de implementación y suficiente autonomía presupuestaria para limitar la interferencia en la disponibilidad de recursos. Asegurarse de que la asignación del presupuesto es suficiente y predecible puede, por lo tanto, requerir que el organismo de DIA consiga activamente el apoyo del liderazgo y aumente la conciencia pública de su mandato. Otro desafío común que enfrentan los organismos de DIA es la brecha frecuente entre la previsión y los presupuestos reales. Un flujo de recursos impredecible socavaría la capacidad de los directivos del organismo de DIA de hacer compromisos creíbles con los funcionarios, proveedores y contratistas.

De esta manera, los desafíos de la presupuestación presentan dos frentes distintos: (a) establecer el presupuesto y (b) ejecutar el presupuesto. Si bien proporcionar autoridad presupuestaria independiente al organismo de DIA puede ser una opción atractiva desde el punto de vista de la previsibilidad, los presupuestos deben ser discutibles dentro del sistema político, porque la presupuestación es una de las funciones clave, tanto del poder ejecutivo como del Parlamento. Para permitir que el organismo de DIA argumente el caso de por qué necesita un mayor presupuesto, las mediciones detalladas de desempeño pueden resultar muy útiles.

Los indicadores analizados en el apéndice B proveen un punto de partida para que los sistemas de DIA sigan con atención su capacidad para realizar las funciones asignadas y el impacto de estas funciones. La recopilación sistemática de estos datos puede per-

mitir al organismo señalar específicamente por qué necesita un mayor apoyo presupuestario, que va desde la necesidad de mayor financiación para permitir la verificación de un número mayor de declaraciones a la evidencia de la alta tasa de rotación del personal como consecuencia de los desequilibrios salariales con otros organismos gubernamentales.

Independientemente del punto de datos específico, el factor clave es elaborar una contabilidad basada en hechos de la operación del organismo, que luego se puede utilizar para argumentar convincentemente ante el Parlamento, el Ejecutivo y las partes interesadas pertinentes por qué el sistema de DIA requiere un nivel de financiación específico. Este enfoque de presupuestación facilitará la vinculación de la dotación de recursos con la carga de trabajo del organismo. La clave es asegurar que el presupuesto para un sistema de DIA es suficiente y está protegido de cambios bruscos y de maniobras políticas indebidas.

Es difícil generalizar sobre las necesidades presupuestarias para la implementación de un sistema de DIA o comparar prácticas entre países. Esto se debe a las limitaciones de datos disponibles y las variaciones en la práctica como resultado de los diferentes mandatos y contextos de los sistemas de los países. Si bien todos los organismos requieren (como mínimo) una financiación suficiente para gestionar y controlar el cumplimiento de la presentación, el mandato y el contexto determinarán el enfoque adoptado para la verificación, la supervisión, el acceso del público, y los procedimientos de aplicación. Además, algunos sistemas se basan en la presentación de declaraciones en papel y, por lo tanto, gastan la mayor parte de su presupuesto en salarios de personal, mientras que otros sistemas utilizan la presentación electrónica o gestión de datos, y por lo tanto (potencialmente) requieren menos personal, pero tienen otros gastos importantes.

La clave es comprender qué recursos están disponibles y cuáles son las implicancias correspondientes para el alcance de las actividades que se pueden realizar. En un sistema que no está sujeto a ninguna restricción de costos, se podría preferir poder no sólo monitorear la presentación de todas las declaraciones, sino también realizar una verificación a fondo de la precisión de todas las declaraciones. Sin embargo, los recursos necesarios para lograr ese resultado probablemente estén por encima de cualquier sistema y no son rentables. Es, por tanto, razonable concentrar el uso de los recursos para maximizar la efectividad del organismo, apuntando a puestos de alto nivel para un escrutinio específico, o a cargos que puedan suponer un mayor riesgo de enriquecimiento ilícito o situaciones de COI (como empleados de la autoridad aduanera o funcionarios de adquisiciones). En la investigación realizada para esta guía, se encontró que muchos países no han recogido datos sobre costos y rentabilidad. Dicho seguimiento permitiría al organismo de DIA de un país monitorear la eficiencia de costos, y evaluar si los cambios en el presupuesto y el gasto están asociados a cambios en el desempeño.

Además de la gestión efectiva del presupuesto, la autonomía presupuestaria también puede ser una cuestión importante. Por ejemplo, la Comisión de Croacia para la Pre-

vención de Conflictos de Intereses no tiene un presupuesto independiente, sino que recibe fondos del presupuesto administrativo del Parlamento. Esta falta de control presupuestario, especialmente teniendo en cuenta la supervisión directa de los parlamentarios, podría obstaculizar su independencia real o percibida. El presupuesto de Argentina, que proviene del ministerio constitutivo, está sujeto a riesgos similares. La Unidad de DIA de Guatemala recibe su presupuesto de la agencia anticorrupción descentralizada, la Oficina del Contralor General (Contraloría General de Cuentas, CGC). Si bien esta estructura garantiza su independencia, la fiabilidad de la futura financiación está sujeta a la discreción de la CGC. El presupuesto de la CGC en sí ha disminuido en los últimos años y se ha mantenido siempre por debajo del mandato legal del 0,7 por ciento del producto interno bruto.¹⁷ La Comisión para la Prevención de la Corrupción de Eslovenia presenta su propuesta de presupuesto directamente al Ministerio de Hacienda para su aprobación por el Parlamento. La Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia tiene un presupuesto independiente que se somete a revisión parlamentaria y aprobación anual. A pesar de la resistencia significativa de los miembros del Parlamento a la amplia autoridad de la Comisión de Erradicación de la Corrupción, la Comisión - que recoge y publica datos sobre su desempeño - ha ganado la aprobación para un aumento del presupuesto en 2010 para contratar nuevos funcionarios. Sin embargo, ha sufrido históricamente un déficit entre los presupuestos aprobados y los desembolsos reales. Además de las implicancias obvias en términos de la calidad general de las operaciones, los déficits presupuestarios también ponen de relieve la dependencia y la vulnerabilidad potencial del organismo de implementación a la interferencia política, de nuevo destacando la importancia de recoger datos de desempeño y operativos de manera cuidadosa para que la unidad de DIA pueda argumentar persuasivamente por qué merece un mayor apoyo presupuestario.

2.4.2 Recursos Humanos

La gestión de un sistema de DIA requiere profesionales competentes, procedimientos operativos integrales, y capacitación continua para asegurar su éxito. Dada la necesidad de legitimidad pública e institucional, la dotación de personal de las unidades de DIA debe lograrse sobre la base de la contratación competitiva y debe proveer una remuneración adecuada con capacitación adicional provista luego de la contratación y de manera continua (Cuadro 2.1).

Algunos países incluso han optado por priorizar la lucha contra la corrupción y los sistemas de DIA, los miembros de personal de la IAAC de Mongolia, por ejemplo, reciben salarios más altos que los funcionarios públicos del resto del gobierno con rango equivalente. Esto ha facilitado la contratación de individuos calificados y ha enviado un mensaje a la opinión pública respecto de las prioridades del gobierno.¹⁸

17. Este número no sugiere que las unidades deben tener por mandato legal un presupuesto como porcentaje del producto interno bruto. Como se señaló anteriormente, el presupuesto de la unidad debe estar vinculado a la carga de trabajo y los objetivos del organismo.

18. Ver el Estudio de Caso de Mongolia en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/STAR 2012).

CUADRO 2.1		Prácticas de Gestión de Recursos Humanos en los Sistemas de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos																				
		Argentina		Croacia		Guatemala		China		Hong Kong SAR,		República de Kirguistán		Mongolia		Ruanda		Eslovenia		Estados Unidos		
Contratación competitiva	Sí	—	—	—	Sí	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Sí
Uso de personal provisorio	Sí	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Evaluaciones de Desempeño	Sí	—	—	—	Sí	Sí	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Sí
Capacitación	Sí	—	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).
Nota: — = no disponible.

Si bien tal priorización puede ayudar a un organismo a contratar individuos cualificados, es importante que esta decisión sea tomada en el contexto de la política general del Gobierno. Los salarios para el personal de DIA en Eslovenia, por ejemplo, se establecen de acuerdo con el sistema de salario público, el cual no es competitivo con el sector privado.

Se debe prestar especial atención a la contratación de personal complementario de tal modo que posea como grupo toda la gama de habilidades necesarias para la presentación, el monitoreo, verificación de la precisión de las declaraciones, capacitación de los declarantes, y educación del público. Se debe proveer a los miembros del personal manuales de operación claros y capacitación integral. Por ejemplo, deben ser capacitados, dependiendo de sus funciones particulares, en los procesos administrativos relevantes, las leyes y regulaciones que regulan la declaración de ingresos y activos y sobre todo en lo que respecta al software y hardware correspondiente. La Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia, donde se encuentra la unidad de DIA, utiliza la contratación competitiva para contratar nuevos empleados y requiere que éstos tengan las cualificaciones de experiencia laboral relevantes, realiza revisiones anuales de los empleados para supervisar el desempeño, y provee capacitación individualizada y desarrollo profesional para ellos. Además, el organismo cuenta con perfiles profesionales para cada posición que delimitan claramente las responsabilidades de los miembros del personal y realiza verificaciones de fondo minuciosas como parte del proceso de contratación.

Para proveer un poco de contexto, en Argentina, el personal de 12 de DIA incluye abogados, contadores y expertos en ciencias políticas (dos de los cuales realizan tareas asociadas a la gestión de la base de datos y la selección específica de las declaraciones para la verificación, cuatro realizan tareas de verificación para comprobar la consistencia y precisión de las declaraciones, y uno [un abogado] analiza las declaraciones por posibles conflictos de interés. Los restantes miembros del personal realizan tareas administrativas).¹⁹ El organismo de implementación de Croacia tiene un personal permanente de dos abogados y dos economistas (para aproximadamente 1.800 declaraciones), y contrata un máximo de 10 miembros adicionales de manera provisoria durante el período ajetreado luego de las elecciones para transferir los datos a la página web de la Comisión para la Prevención de Conflictos de Interés.

2.4.3 Instalaciones

No obstante la aparición en algunas jurisdicciones de presentación en línea de formularios de declaración, los sistemas de DIA producen grandes cantidades de documentos en papel que necesitan ser conservados durante varios años (si bien muchas jurisdicciones no especifican cuanto tiempo deben mantenerse los registros). E incluso con los procesos de presentación electrónica, el almacenamiento de copias en papel de las

19. Ver el Estudio de Caso de Argentina en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). El Departamento de Investigaciones cuenta con un equipo de 37, la Unidad de DIA tiene 12 personas en su personal (7 de los cuales son funcionarios públicos, y 5 son contratados) que revisan aproximadamente 4.000 declaraciones de activos al año.

RECUADRO 2.3

Abordando Cuestiones de Capacidad de Almacenamiento en Mongolia, Argentina, y Ruanda

La capacidad de almacenamiento de las declaraciones de bienes sigue siendo un problema para muchos países.

En Mongolia, por ejemplo, el organismo de implementación tiene capacidad limitada en las instalaciones para el almacenamiento de las declaraciones. Por lo tanto, da prioridad a las declaraciones de los 256 funcionarios de más alto rango en el gobierno, y las conserva en el lugar durante dos años y luego las transfiere a un archivo por un período adicional de tres años. Las 50.000 + declaraciones restantes se almacenan dentro de los organismos individuales en los que los declarantes trabajan.^a Sin embargo, estas declaraciones pueden imponer una carga importante para los organismos competentes individuales, algunos de los cuales deben mantener miles de declaraciones. Además, puede ser difícil para el organismo central de DIA supervisar el funcionamiento de cada organismo para asegurarse que están recibiendo y almacenando correctamente todas las declaraciones requeridas.

Además de la cuestión de si una población tan grande de declarantes es óptima, el enfoque de Mongolia a sus necesidades de almacenamiento prioriza los funcionarios de más alto rango, que son los que justifican el escrutinio más minucioso y atraen el mayor interés público.^b Sin embargo, este enfoque presenta un obstáculo importante para hacer que la gran mayoría de las declaraciones originales sean accesibles al público (aunque hasta la fecha, nunca se ha presentado ninguna solicitud de acceso del público respecto de ningún funcionario fuera de los 256 de más alto rango). Esta situación podría poner en peligro la credibilidad del sistema si los ciudadanos y funcionarios públicos consideran la declaración como algo con poco o ningún riesgo de consecuencias adversas. Mongolia ha abordado este problema, en parte, al exigir a los organismos individuales que envíen resúmenes de declaración de cada declarante.

En Argentina, las copias en papel de las declaraciones deben conservarse durante 10 años después que un empleado haya dejado el cargo.^c Los funcionarios informan que el almacenamiento disponible pronto podría llegar a ser insuficiente (las declaraciones del 5 por ciento superior de los funcionarios - alrededor de 1600, de un total de 33.000 en 2008 - se almacenan en una bóveda del edificio del Ministerio de Justicia, mientras que las declaraciones restantes son almacenadas fuera del sitio por los departamentos de recursos humanos de los organismos competentes). Las versiones públicas de las declaraciones de activos (anexos públicos), cuando se someten a revisión o investigación formal, se almacenan en las oficinas de la Unidad de Declaración de Activos o en el Departamento de Investigaciones del Ministerio de Justicia, a veces por períodos de tiempo indeterminados. Los anexos privados confidenciales (anexos privados) se almacenan en sobres cerrados en una habitación cerrada con llave.^d

(continúa)

RECUADRO 2.3 (continuación)

El espacio es muy limitado, para los miembros del personal y el almacenamiento de declaraciones actuales en proceso de revisión y verificación. El Departamento de Investigaciones, en particular, ha superado el espacio de oficinas disponible e informó que se ha superado el límite de seguridad del edificio en cuanto a peso como resultado de la acumulación de papel en los nueve años transcurridos desde la creación del departamento.

Una forma de manejar estas restricciones físicas es establecer la presentación en línea y almacenamiento electrónico de todas las declaraciones en lugar del almacenamiento físico.^e O bien, en casos en que se guarden copias físicas (además de las copias electrónicas) por razones de seguridad, estas copias pueden ser almacenadas en archivos fuera de las instalaciones, reduciendo así la presión inmediata sobre el organismo responsable. En Argentina, por ejemplo, el sistema de presentación en línea implementado recientemente ha facilitado el acceso de las unidades al 95 por ciento de las declaraciones de activos que se almacenan (en papel original) en los organismos de los empleadores de los funcionarios declarantes.^f Estas declaraciones son accedidas electrónicamente por la Unidad central de DIA a los efectos de verificación de contenido. Si no fuera por la descentralización de la gestión y el almacenamiento de las declaraciones, y el acceso de la unidad central a las versiones electrónicas de las declaraciones, la Unidad de DIA estaría literalmente inundada de papel. Una advertencia importante aquí es que la presentación y el almacenamiento electrónico de datos no son en sí mismos la respuesta, sino que es esencial una estrategia efectiva de gestión de datos para asegurar que los mismos puedan ser buscados y analizados de manera significativa.

Además de la planta física de los organismos competentes, la fuente de alimentación puede ser una variable importante que puede influir en el desempeño del organismo. En Ruanda, el gobierno exige que todos los organismos gubernamentales mantengan generadores de respaldo para asegurar el suministro continuo de electricidad en caso de una pérdida de energía de la red eléctrica estándar. Este requerimiento puede ser particularmente importante para los países donde el suministro de electricidad es poco fiable, y existe la necesidad de mantener la capacidad de acceder a los registros electrónicos, aceptar declaraciones electrónicas, y mantener la integridad de sus sistemas de seguridad.

a. Ver el Estudio de Caso de Mongolia en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). La República de Kirguistán también ha considerado priorizar el almacenamiento de las declaraciones de cargos políticos y especiales, manteniendo este último durante un período prolongado de tiempo. Ver el Estudio de Caso de la República de Kirguistán en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). Ver el Estudio de Caso de Argentina en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). d. Los anexos privados se mantienen en sobre sellado y se guardan bajo llave en la Unidad de Declaración de Activos mientras son actuales, después de lo cual son enviados a los archivos del Ministerio de Justicia por 10 años. Ver el Estudio de Caso de Argentina en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). e. Por ejemplo, el Condado de Montgomery de Maryland en los Estados Unidos; ver el caso de estudio de EE.UU. en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). f. Ver el Estudio de Caso de Argentina en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

declaraciones firmadas también puede ser necesario. La frecuencia de presentación también tiene un impacto en los requerimientos de almacenamiento. Conforme los sistemas de DIA maduran, el alcance de los empleados cubiertos por las leyes de divulgación también puede expandirse, lo que aumenta la necesidad de espacio físico para almacenar las declaraciones. Además de las necesidades de almacenamiento del papel y electrónico, los organismos de DIA necesitan instalaciones para gestionar las diversas funciones que realizan, como la recepción de las declaraciones, la gestión del cumplimiento de presentación, los procedimientos de verificación, la respuesta a preguntas técnicas de los funcionarios, o las solicitudes de información del público (por teléfono, pero a menudo en persona también). Para realizar efectivamente las actividades operativas del sistema de DIA, el organismo de implementación debe contar con instalaciones adecuadas (Recuadro 2.3).

Las instalaciones deben ser seguras. La seguridad de las instalaciones es de igual importancia tanto para los sistemas en papel como para los electrónicos de DIA. El almacenamiento electrónico de las declaraciones de activos con copias de seguridad efectivas puede reducir el riesgo de destrucción o robo. Los requerimientos para las copias de seguridad efectivas incluyen consideraciones tales como la frecuencia de las copias de seguridad, ubicación y material de almacenamiento diferente para datos originales y copia de seguridad, cortafuegos y otros requerimientos de seguridad tanto para acceso de lectura como de lectura y escritura. El monitoreo y la limitación del acceso físico a las instalaciones también es importante.

RECUADRO 2.4

Garantizando la Seguridad de Almacenamiento de Datos de DIA en Macao SAR, China; Eslovenia y Argentina

El sistema en Macao SAR, China, aunque no es electrónico, tiene la intención de mitigar el riesgo de pérdida de datos de su sistema basado en papel, proveyendo formularios de declaración que producen copias con papel carbono, que se almacenarán en un edificio separado para proteger del fuego o desastres naturales.

Otra dimensión de la seguridad es el enfoque utilizado para la organización de un archivo de DIA. El mantenimiento de las declaraciones en papel en instalaciones cerradas con llave y datos electrónicos en servidores seguros es un requerimiento importante. La forma en que se organizan los datos es otra consideración. Por ejemplo, archivar formularios en papel en orden alfabético haría más fácil que una violación de la seguridad física de lugar a una fuga de información potencialmente confidencial. Archivar las declaraciones con números de identificación únicos es una forma de mitigar este riesgo.

Este es el enfoque utilizado por Eslovenia, por ejemplo, donde sólo la información personal de los declarantes se almacena electrónicamente; los formularios de DIA se mantienen en una habitación cerrada con llave en armarios cerrados con llave. A todos los declarantes se les asigna un número al azar y todos los datos se almacenan de acuerdo a este número (tanto en papel como electrónicos) y no por identificadores personales (fecha de nacimiento, organismo, etc.).

(continúa)

RECUADRO 2.4 (continuación)

Argentina también utiliza números de identificación únicos para organizar el almacenamiento de las declaraciones y facilitar la recuperación de los datos electrónicos asociados con un declarante.

Estos requerimientos obviamente tienen sus análogos para sistemas de almacenamiento en papel. El riesgo de destrucción o robo requiere el mismo tipo de medidas de reducción del riesgo, independientemente de si los datos se almacenan en papel o de manera electrónica. Además, el almacenamiento de las declaraciones de DIA en el mismo centro donde trabajan los funcionarios puede plantear interrogantes sobre la protección de datos y puede suponer un peligro de alteración o remoción de los formularios que contienen información sensible o potencialmente perjudicial para el declarante, a menos que se tomen medidas cuidadosas para evitar el acceso no autorizado a las declaraciones (Recuadro 2.4).

2.4.4 Tecnología

Los sistemas de DIA de todo el mundo se basan en diferentes grados de tecnología, para alcanzar sus objetivos. Los sistemas de DIA pueden variar desde completamente en papel a totalmente electrónico, aunque la mayoría está en algún punto intermedio. Estas diferencias son a menudo una cuestión de elección o inercia más que una consecuencia del presupuesto, diseño, o disponibilidad de tecnología, como lo confirma el hecho que los Estados Unidos continúe utilizando formularios de declaración en papel para algunos declarantes.

Beneficios y Costos de la Tecnología

Si bien hay poca evidencia empírica que mida el impacto de la tecnología de sistemas de DIA en sus respectivas jurisdicciones,²⁰ los diferentes usos de la tecnología en diferentes países han demostrado que *puede* contribuir de manera significativa a la efectividad de sistemas de DIA, por ejemplo, eliminando errores humanos en el cumplimiento de la presentación, aumentando la eficacia de los procesos de verificación, mejorando el acceso público, y permitiendo un mejor seguimiento y presentación de informes de desempeño del sistema por el organismo responsable. Los sistemas electrónicos también son considerados más seguros que los sistemas en papel (Kossick 2002, 10).

El nivel y el alcance de la tecnología utilizada por un sistema de DIA puede tener importantes implicancias para la eficiencia, las operaciones, y el costo del sistema. Los sistemas más integrales tecnológicamente, son aquellos en que las declaraciones de ingresos

20. Las medidas cuantitativas de la efectividad de DIA tienden a limitarse a la implementación de tecnologías mejoradas, como los casos de Argentina y México; del nivel de cooperación con el programa, como en la República de Kirguistán, y de actividades operativas, como en los Estados Unidos.

y activos son presentadas al organismo correspondiente por vía electrónica. Este tipo de sistema tiene la ventaja de reducir la cantidad de tiempo que el personal del organismo debe invertir en el control de la presentación de las declaraciones, elimina toda o parte de la necesidad de transferir datos de las declaraciones en papel a los formularios electrónicos o sistemas de gestión de base de datos (como se hace en Croacia y Guatemala, por ejemplo), y ayuda en la gestión y recuperación de datos. Sin la necesidad de destruir regularmente los documentos más antiguos para dejar espacio para los nuevos, las declaraciones electrónicas se pueden conservar y consultar más fácilmente durante períodos largos de tiempo, a diferencia de archivar y ubicar copias físicas. La presentación en línea también puede aumentar el cumplimiento reduciendo las cargas y costos de traslado asociados con la presentación física de la declaración (en particular cuando las presentaciones deben recibirse en persona o el funcionario trabaja fuera de la ciudad capital, donde se encuentra el organismo de implementación).

Tecnología que Facilita la Presentación de Declaraciones y Monitoreo del Cumplimiento de Presentación

Un sistema de presentación electrónica no es necesariamente costoso de desarrollar y podrá reducir costos una vez implementado (ver Recuadro 2.5), pero sí implica gastos de mantenimiento, reduciendo potencialmente su viabilidad en entornos con limitaciones de presupuesto. Es importante comprender tanto el costo inicial de desarrollar el software adecuado, y la compra de los equipos necesarios como los costos continuos de mantenimiento de los ordenadores, servidores y capacidad de almacenamiento de este tipo de sistema. En Argentina, por ejemplo, donde la presentación en línea se ha convertido en la norma para los 33.000 funcionarios que presentan declaraciones de ingresos y bienes, el hardware actual data desde el inicio del sistema en el 2000, lo que ha resultado en velocidades de procesador cada vez más lentas que dificultan la gestión de la base de datos cada vez mayor de DIA del organismo anticorrupción.²¹ Un sistema más sofisticado también requiere expertos técnicos capacitados para garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas de gestión de datos, aumentando así los costos de un sistema de este tipo. El sistema de presentación electrónico de Argentina ha resultado en enormes dividendos en términos de capacidad del organismo para manejar un gran número de declaraciones, y (a pesar de algunas reticencias iniciales a cruzar la brecha digital) ha hecho el proceso de presentación más fácil para los declarantes.

México ofrece un ejemplo de un país que ha realizado la transición a la declaración en línea con la implementación de su sistema *Declaranet* (Kossick 2002), una experiencia que destaca algunas consideraciones clave para los países en transición a sistemas auto-matizados. México no tiene una cultura digital totalmente integrada, por lo que los funcionarios públicos fueron inicialmente reacios a abandonar los formularios de declaración de papel y tinta. Para superar esta resistencia, el gobierno creó un portal de instrucciones en línea, proveyó sesiones de tutorías, creó un centro de llamadas telefónicas gratuito, y estableció centros de capacitación para ayudar a los declarantes a declarar sus activos.

21. Ver el Estudio de Caso de Argentina en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

RECUADRO 2.5

Impactos de los Procesos de Presentación Electrónica en Argentina

La Oficina Anticorrupción de Argentina rediseñó el sistema de divulgación de información financiera para el Poder Ejecutivo y lo transformó de un sistema basado en papel a uno que utiliza formularios electrónicos y software de fácil manejo. El sistema mejorado se introdujo en el 2000 como respuesta al enorme desafío logístico de la gestión de un sistema en papel. Los impactos fueron significativos y rápidos.

El software de presentación de declaraciones (disponible para descarga en el sitio Web del Ministerio de Justicia o en CD-ROM) requiere que el declarante complete todos los campos necesarios antes de que el formulario pueda ser presentado, lo que resulta en una reducción significativa en el número de errores o formularios de DIA llenados incorrectamente. Esto contribuye a un aumento en las tasas de cumplimiento y una reducción de la carga en el organismo de implementación en cuanto a contactar con los declarantes para aclaraciones sobre declaraciones incompletas o mal presentadas. El sistema también provee salvaguardias adicionales para la privacidad de la información personal.^a

El sistema electrónico abastece el proceso de presentación dual de Argentina (de anexos privados y públicos).^b En el año siguiente a la implementación, las tasas de cumplimiento de presentación aumentaron de 67 por ciento a 96 por ciento y el costo estimado para el gobierno por formulario disminuyó de US\$ 70 a US\$ 8. Además, el número de investigaciones de conflicto de interés aumentaron de 40 a 331, y el número de solicitudes de información de divulgación financiera aumentó desde 66 hasta 823.^c Estas solicitudes de divulgación provienen de los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y funcionarios públicos. De hecho, la automatización de los procesos de presentación también facilitó la capacidad del gobierno para recoger datos sobre el desempeño del sistema, incluyendo este tipo de impacto.

a. OCDE 2005, 66. b. Railla 2004, 9. c. de Michele 2001, 19; OCDE 2005, 66.

A pesar de su enorme potencial para aumentar la eficiencia, la presentación en línea de las declaraciones aún no está disponible en muchas economías, incluyendo Guatemala, Hong Kong SAR, China, y los Estados Unidos. Las razones de esto varían. Algunas economías carecen de los recursos necesarios para cambiar a un sistema en línea, mientras que otros han tomado una decisión deliberada de permanecer con sistemas basados en papel.

En este último caso, la decisión puede ser lógica, en Hong Kong SAR, China, y Estados Unidos, por ejemplo, los sistemas de DIA se centran exclusivamente en la prevención de conflictos de intereses. Como resultado, estas economías han optado por confiar en oficiales de ética designados para examinar las DIAs individuales y trabajar con los declarantes para identificar los conflictos de intereses potenciales o reales. Como hemos comentado, el énfasis de este tipo de sistemas está a menudo en la colaboración entre oficiales de ética y declarantes, más que en la verificación de la precisión de las declara-

ciones, reduciendo así los beneficios de la presentación electrónica, ya que un personal adecuado debe estar disponible para proveer orientación a los declarantes. Sin embargo, estos sistemas enfrentan potencialmente mayores tensiones para el monitoreo y almacenamiento de las declaraciones en papel (Cuadro 2.2).

Tecnología que Facilita la Gestión de Datos y Verificación de las Declaraciones

Incluso si la presentación en línea resulta demasiado costosa o impracticable, la tecnología aún puede facilitar el procesamiento y el análisis de las declaraciones. Por ejemplo, Mongolia transfiere los datos de todas las 52.000 declaraciones en papel a planillas de cálculo electrónicas a fin de que las declaraciones se puedan almacenar, transmitir y analizar fácilmente. El reto, sin embargo, es que cada declaración deberá ingresarse manualmente en archivos electrónicos, aumentando significativamente los costos de mano de obra. Croacia hace lo mismo con sus 1.800 declaraciones, para lo que la Comisión para la Prevención de Conflictos de Interés contrata personal provisorio durante el período ajetreado luego de las elecciones para publicar la información en su sitio web y almacenarla electrónicamente. El formulario de declaración de Croacia es breve, sin embargo, y el personal no verifica la exactitud ni los conflictos de interés de las declaraciones, sino que se basa en el acceso público al sitio web ese para ese propósito. (El análisis de las declaraciones de los posibles conflictos de interés requerirían mucho más tiempo y personal calificado.)

Independientemente del tipo de software utilizado, el mantenimiento de registros electrónicos puede ser un aspecto importante de un sistema de declaración de activos eficiente, ya que permite una fácil presentación, catalogación y recuperación rápida de archivos, agiliza la transferencia de registros entre organismos (por ejemplo, entre el organismo de recolección y el de investigación), y disminuye el riesgo de que la declaración de activos se pierda o destruya. Los registros electrónicos también pueden facilitar una verificación más efectiva y selectiva del contenido de las declaraciones. Sin embargo, para gestionar un gran número de declaraciones, en particular para fines de verificación, el organismo de DIA necesita adquirir o desarrollar un software de gestión de base de datos.²²

La verificación no requiere presentación ni sistemas de gestión de datos electrónicos, si bien éstos multiplican exponencialmente la gama de opciones disponibles. Para facilitar la verificación, el almacenamiento de datos, o el acceso público, muchos sistemas en papel pasan por algún tipo de transferencia de datos (de la declaración en papel a la base de datos electrónica). La transferencia de datos permite la detección rudimentaria de irregularidades y comparaciones de ingresos y activos en el tiempo, haciendo posible la detección de ciertos tipos de señales de alerta, lo que sería muy difícil en sistemas

22. La investigación realizada para esta guía no ha descubierto ninguna solución de gestión de datos a medida que pueda adaptarse para el uso universal de sistemas de DIA. Los países que utilizan la gestión electrónica de datos tienden a diseñar sistemas sui generis utilizando software estándar de oficina o programas de gestión de base de datos disponibles para la compra. Desarrollar un programa de software a medida para los procesos de presentación, verificación, e información estadística de las DIA es un área que ha suscitado cierto interés entre profesionales.

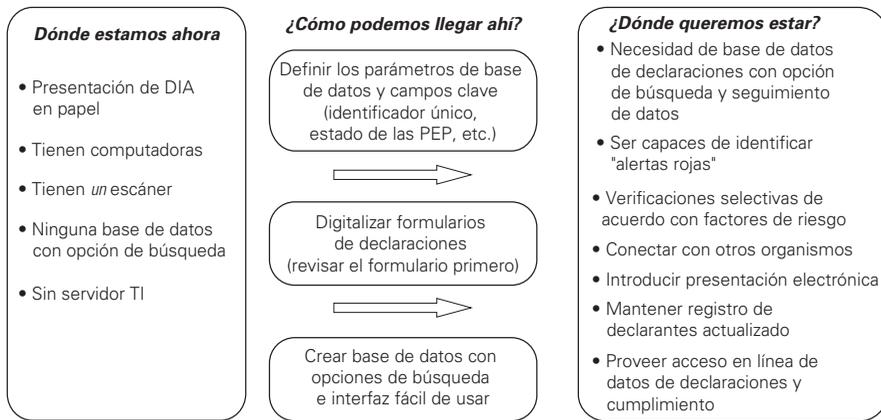
CUADRO 2.2		Uso de Tecnología de Información y Comunicación en la Administración de DIA en una Muestra de Sistemas de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos													
		Argentina		Croacia	Guatemala	Hong Kong SAR, China		Indonesia	Jordania	República de Kirguistán		Mongolia	Ruanda	Eslovenia	Estados Unidos
Formulario disponible en línea	Sí	—	—	—	—	—	—	Sí	—	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí
Presentación en línea	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Utilizado en Algunos organismos
Software de Gestión de Base de Datos utilizado para la verificación	Sí	—	—	—	—	—	—	Sí	—	—	Sí	—	—	—	—
Almacenamiento de Datos electrónicos— Datos Personales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Almacenamiento de Datos electrónicos— Datos Financieros	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí	—	—
Publicación en línea Datos de DIA	Sí	Sí	—	—	Sí	—	Sí	—	—	Sí	—	—	—	Sí	—
Publicación en línea— Datos de Cumplimiento	Sí	—	—	—	Sí	—	Sí	—	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Source: Companion volume, *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations* (World Bank/STAR 2012).

Note: — = not available.

exclusivamente de papel. Finalmente, los sistemas electrónicos pueden mejorar en gran medida la capacidad del organismo de implementación en cuanto a realizar un seguimiento de datos de desempeño, informar sobre el funcionamiento del sistema, y obtener datos de eficiencia sobre su propio funcionamiento. Véase la Figura 2.10 para un enfoque sobre la construcción de capacidad de gestión de datos.

FIGURA 2.10 Ampliación de Capacidades en Gestión de Datos



Fuente: Elaboración propia..

Tecnología que Facilita el Acceso Público de Declaraciones de Activos

Para los sistemas que ponen las declaraciones a disposición del público, la digitalización de las declaraciones de ingresos y activos puede facilitar el acceso del público al hacer más fácil que el contenido de las declaraciones esté disponible en línea. Si bien existe una amplia variación en la forma en que los países hacen disponibles las declaraciones (ver sección 3.4 en gestión del acceso público a las declaraciones), y algunos específicamente eligen no hacer disponibles las declaraciones por vía electrónica a pesar de mantener registros digitales, poner las declaraciones en línea puede ser un método eficaz de proveer acceso público. Un ejemplo de este sistema se encuentra en Croacia: aunque la presentación es en papel, el personal de apoyo de la Comisión para la Prevención de Conflictos de Interés ingresa datos seleccionados de los activos de los funcionarios en su sitio web, lo que permite el acceso público a esa información. (El acceso a la declaración completa está disponible para individuos que lo solicitan con antelación y se presentan a una cita en la Comisión). Si bien Argentina fue uno de los primeros países en introducir sistemas de verificación selectiva y presentación automatizada en América Latina, Costa Rica y México también están desarrollando este tipo de sistema.

3. Implementar y Hacer Cumplir un Sistema de Declaración de Activos

Los procedimientos relacionados con la implementación y el cumplimiento de un sistema de declaración de ingresos y activos (DIA) giran en torno a las siguientes funciones esenciales:

- Gestión del cumplimiento de la presentación
- Verificación del contenido de las declaraciones
- Gestión del acceso público a la información de DIA

No todos los sistemas de DIA realizan las tres funciones, en sistemas donde no hay verificación de las declaraciones o ningún acceso público al contenido de las declaraciones, los organismos de DIA pueden servir sólo como agencias de cumplimiento de presentación y depósito. Sin embargo, ya sea que la verificación o el acceso público a las declaraciones sea parte del mandato del organismo o no, la gama completa de funciones básicas realizadas por un organismo de DIA (como se muestra en la Figura 3.1) necesitará incluir la realización de funciones transversales como la coordinación interinstitucional para la aplicación efectiva (ver sección 3.3 sobre las sanciones por infracciones de DIA); informar sobre el desempeño del sistema, y la comunicación con los declarantes y el público (ver sección 3.4 sobre la gestión del acceso público a las declaraciones e información sobre el desempeño del sistema de DIA). Como se describe en la sección 2.2 sobre los arreglos institucionales, algunos sistemas de DIA dividen estas funciones entre instituciones o departamentos dentro del organismo de DIA.

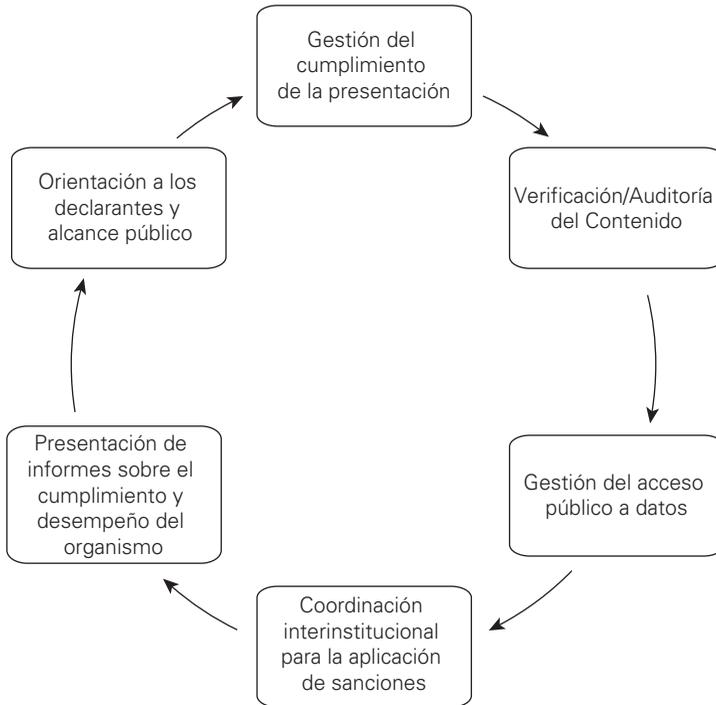
3.1 Gestión del Cumplimiento de la Presentación

Garantizar que los funcionarios públicos obligados a presentar una declaración lo hagan a tiempo y de acuerdo con las leyes o regulaciones de DIA, requerirá que el organismo de DIA realice algunos o la mayoría de los pasos descritos a continuación (e ilustrados en la Figura 3.2). Este es un proceso cíclico e iterativo cuyo calendario será determinado por los ciclos electorales y los plazos anuales (u otros periódicos) de presentación. (Ver Cuadro 3.1 para una descripción de los procedimientos de presentación y recepción de las declaraciones utilizadas en una muestra de sistemas de DIA).

Un paso inicial para un nuevo organismo de DIA será la elaboración del formulario de declaración. El formulario debe reflejar los requerimientos legales establecidos en las leyes y regulaciones pertinentes. Se debe prestar atención a la facilidad de uso (ya sea en papel o en línea). En muchos sistemas, el formulario está disponible en línea (para que

FIGURA 3.1

Funciones Principales de un Organismo de DIA



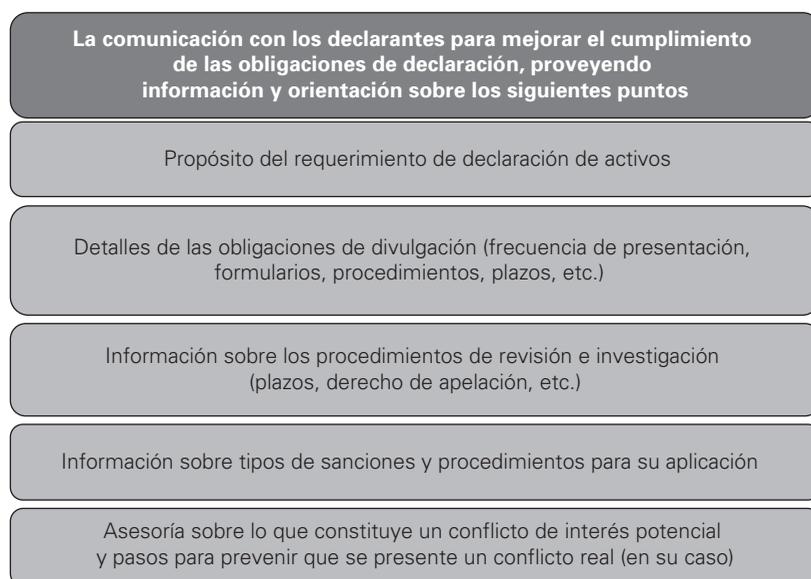
Fuente: Elaboración propia.

los funcionarios lo completen en línea y luego lo impriman o lo impriman primero y luego lo completen y lo presenten en forma impresa). Esto puede ser útil incluso en sistemas que no utilizan la presentación electrónica. El organismo debe adjuntar ambas instrucciones para completar el formulario y las directrices para la presentación. (Ver Apéndice A para encontrar ejemplos de formularios de declaración.) La conveniencia y facilidad de uso del formulario deben ser revisadas por el organismo periódicamente y después de cualquier cambio en la ley.

- *Creación y gestión de un registro de funcionarios obligados a presentar.* El tamaño y composición de una población de declarantes es determinado por las leyes o regulaciones de DIA (que suelen identificar a los declarantes por la responsabilidad, función o rango). Hacer un seguimiento del número e identidades de los funcionarios que ocupan estos puestos y funciones suele ser responsabilidad del organismo de DIA. Un registro de los funcionarios obligados a presentar necesita, por lo tanto, ser generado y mantenerse actualizado. Éste suele elaborado por el organismo de DIA en coordinación con las oficinas de RH de los organismos gubernamentales o entidades en las cuales los funcionarios públicos están empleados, ya que estos son los más indicados para notificar al organismo de DIA cuando un funcionario asume o deja un puesto.

FIGURA 3.2

Comunicación con los Declarantes para Facilitar el Cumplimiento de la Presentación



Fuente: Elaboración propia.

Establecer mecanismos de comunicación y coordinación con las oficinas de RH es un paso vital para garantizar que el registro de los sujetos obligados sea preciso y se mantenga actualizado. En algunos casos, esta coordinación también es necesaria para la aplicación de sanciones (como la aplicación de la suspensión de sueldo por presentación fuera de plazo, o el despido de su cargo por infracciones más graves). Dónde existan limitaciones de capacidad en materia de administración de RH públicos, dotar al organismo DIA con la capacidad de remitir e informar a los funcionarios de RH sobre los procedimientos y requerimientos de DIA, y tomar medidas en el seguimiento de solicitudes de información o aplicación de sanciones, podría ser una importante contribución a la efectividad del sistema de DIA y la coordinación interinstitucional. En Argentina, por ejemplo, la Unidad de DIA actúa de enlace con las más de 190 oficinas de RH independientes en entidades gubernamentales para asegurar el cumplimiento de la presentación.

- *Comunicación con los declarantes para notificarles su obligación.* Dependiendo de la estructura del sistema, ya sea el organismo de DIA o la oficina de RH tendrá la responsabilidad de notificar a los funcionarios recién nombrados de su obligación de presentar una declaración. Idealmente, este paso también implica comunicar a los declarantes el propósito, procedimientos, beneficios y sanciones asociados con el requerimiento de DIA (ver Figura 3.3).
- *Recepción de declaraciones.* Normalmente, esto implicará una revisión formal de la declaración para verificar la completación, consistencia interna, o errores manifiestos de presentación. Este paso no se realiza en sistemas en los que las declara-

FIGURA 3.3

Procedimientos Involucrados en la Gestión de Cumplimiento de la Presentación



Fuente: Elaboración propia.

ciones son confidenciales y permanecen selladas a menos que se reciba una denuncia. Verificar que las declaraciones estén completas puede ser innecesario en sistemas de presentación totalmente automatizados, ya que estos sistemas pueden prevenir que las declaraciones se presenten cuando un campo se deja en blanco, como es el caso de Argentina. (La automatización puede reducir así la incidencia de presentación incompleta, aunque no, por supuesto de la presentación incorrecta).

- *Transferencia de datos.* En la mayoría de los sistemas de DIA, ya sea parcialmente automatizado o no, el organismo de DIA realizará algún tipo de transferencia de datos de la declaración a una base de datos para habilitar las funciones administrativas relacionadas con la recuperación de datos, procedimientos de verificación, seguimiento de datos y, en su caso, la publicación de datos en Internet o en otro medio de acceso público. En la mayoría de los sistemas, esto requiere transcribir los datos de una declaración en papel a un programa de software de gestión de base de datos (como en Croacia y Guatemala).

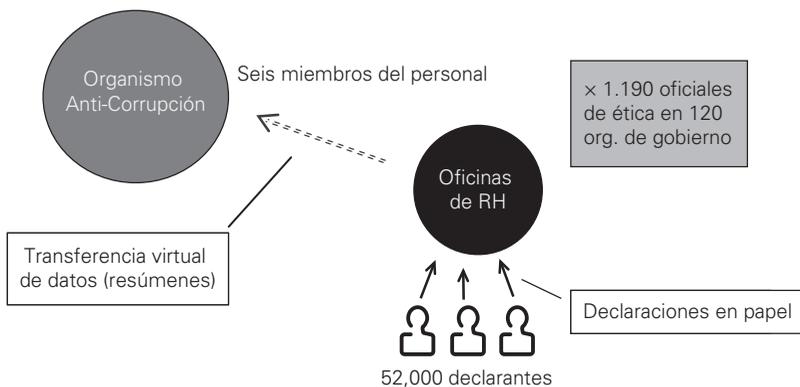
En Croacia, el personal de apoyo administrativo de la Comisión para la Prevención de Conflictos de Intereses transfiere información de las declaraciones en papel a la página web de la Comisión. Si bien las declaraciones son relativamente breves, la Comisión tiene que contratar hasta 10 personas adicionales provisorias durante los períodos de

mucho trabajo luego de las elecciones para realizar esta transferencia de datos. En tales casos, es poco probable que los funcionarios provisorios sean entrenados en la detección de factores de riesgo (por posibles conflictos de intereses). El sistema de DIA en Croacia se basa en el acceso público a las declaraciones para realizar este tipo de escrutinio.

El organismo de DIA de Indonesia, la Comisión de Erradicación de la Corrupción, tiene un sistema electrónico y personalizado de administración de DIA. Las declaraciones se presentan en papel (116.451 declaraciones fueron presentadas en 2009), las cuales se escanean para propósitos de archivo y recuperación y los datos son ingresados por 80 miembros del personal con gerentes de línea ayudando a validar los datos y proveer orientación. En sistemas en los que la recepción de declaraciones se delega a otras entidades, como oficinas de RH de organismos donde trabajan los funcionarios, la transferencia de datos es realizada por la oficina de RH. En el caso de Mongolia (ver Gráfico 3.4), las oficinas de RH locales presentan un resumen electrónico de las declaraciones al organismo central de DIA en la capital. En sistemas en los que las declaraciones quedan selladas y son confidenciales (como en Jordania, por ejemplo), no se realiza la transferencia de datos.

Una consideración importante en el proceso de transferencia de datos es garantizar el almacenamiento seguro y la fácil recuperación de información. Para efectos de presentación, algunos sistemas asignan a cada declarante y a cada declaración un número identificador único. Este número permite la recuperación rápida de todas las declaraciones presentadas por un declarante a través del tiempo, y posibilita que la identidad del declarante permanezca oculta durante los procedimientos de revisión y verificación formales, y elimina posibles errores resultantes de la duplicación de nombres (enfoque utilizado en Eslovenia, por ejemplo). El número identificador único es particularmente útil para el almacenamiento y recuperación de datos electrónicos.

FIGURA 3.4 Transferencia de Datos en Sistemas Delegados de Presentación Utilizando Declaraciones en Papel—Ejemplo: Mongolia



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3.1 Procedimientos para la Presentación y Recepción de Declaraciones en una muestra de Sistemas de DIA: Datos de Estudios de Casos

	Argentina	Croacia	Guatemala	Hong Kong SAR, China	Indonesia	Jordania	República de Kirguistán	Mongolia	Ruanda	Eslovenia	Estados Unidos
Número total de declaraciones archivadas	36,000	1,800	12,000	—	116,451	4,117	18,000	52,800	4,900	6,300	19,000+
Estructura administrativa del proceso de presentación	Ambos	Centralizada	Centralized	Delegada	Delegada	Centralizada	Both	Delegada	Centralizada	Centralizada	Delegada
Disponibilidad de presentar formularios en papel (P) y/o electrónicamente (E)	E	E	P	P	E/P	P	E/P	E/P	E/P	E	E/P

Presentación electrónica de declaraciones a través de un formulario en línea	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	
Tipo de contenido de DIA almacenado electrónicamente por el organismo	Toda la información	None	Toda la información	Ninguna	Información Personal	Información Personal	Toda la información	Totales para categorías	Todo el contenido de casos auditados	Información Personal	Varía según el organismo
Se verifica que los formularios de DIA están completos (al ser presentados)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Volumen complementario, Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos (Banco Mundial/StAR 2012).
Nota: — = no disponible.

La presentación eficaz debe ser manejada en dos frentes: el archivo de datos almacenados electrónicamente y almacenamiento de copias impresas de las declaraciones y otros documentos. Incluso en los sistemas con presentaciones totalmente electrónicas y automatizadas, como el de Argentina, las copias impresas también deben ser retenidas si hay un requerimiento legal de que una firma original se adjunte a la declaración y sea archivada. Las firmas electrónicas podrían obviar esta necesidad, pero sólo si son legalmente admisibles. Los sistemas de archivo de copias impresas de las declaraciones varían de país en país.

- *Facilitar y hacer cumplir.* Esto incluye
 - Recordar a los funcionarios que no hayan presentado una declaración su obligación de presentar dentro de los plazos prescritos. Este recordatorio puede realizarse directamente por el organismo de DIA, o indirectamente, en coordinación con las oficinas de RH.
 - Contactar a los declarantes para solicitar que las declaraciones incompletas sean completadas o que los errores o inconsistencias evidentes sean corregidos. Algunos sistemas proveen un corto período de gracia luego de la fecha límite de presentación para permitir correcciones y aclaraciones.
 - Aplicar sanciones por no declarar según lo estipulado por la ley o, como es más probable que sea el caso, remitir el asunto al órgano competente para la aplicación de sanciones por no declarar.

3.2 Verificación del Contenido de las Declaraciones

Los procedimientos administrativos que son parte de la verificación de las declaraciones se realizan en respuesta a tres consideraciones amplias:

- Comprobar o no el contenido de las declaraciones, y cómo hacerlo
- Cuántas y cuáles declaraciones deben ser verificadas
- Qué buscar al verificar el contenido de las declaraciones

3.2.1 Verificar o no el Contenido de las Declaraciones, y Cómo Hacerlo

Como principio general, si un sistema de DIA quiere establecer *una amenaza creíble de detección* de enriquecimiento ilícito y conflictos de interés, se requiere algún tipo de escrutinio de las declaraciones. Existen varios enfoques posibles para revisar las declaraciones a fin de monitorear los cambios sospechosos en la riqueza y garantizar que los ingresos y activos declarados son consistentes con los ingresos legítimos de un funcionario y no presentan indicadores de conflictos de interés potenciales o reales. Estos enfoques incluyen (a) verificar la consistencia interna de las respuestas en las declaraciones individuales, (b) comparar las declaraciones para monitorear cambios en el tiempo, (c) realizar una verificación cruzada de las declaraciones con fuentes y bases de datos externas (tierra, auto, fiscales, bancarios, etc.), (d) analizar las declaraciones por incompatibilidades potenciales (o conflictos entre intereses privados y obligaciones oficiales), y (e) realizar controles de estilo de vida (para comprobar que el estilo de vida es consistente con los ingresos declarados).

Si un organismo de DIA verifica o no el contenido de las declaraciones depende primero de las leyes y la constitución del país, aunque otros factores también juegan un papel en las decisiones sobre si y cómo verificar el contenido de las declaraciones. En algunos países, las leyes de privacidad o la confidencialidad de los ingresos y declaraciones de activos excluye cualquier posibilidad de verificación del contenido por el organismo de DIA (este es el caso de Jordania, por ejemplo, donde las declaraciones sólo pueden ser vistas por un comité judicial formado para tal efecto si se han realizado y fundamentado acusaciones contra un funcionario. En Argentina, sólo el “anexo público” de las declaraciones puede verse con fines de verificación, el “anexo privado”, que contiene los números de cuenta bancaria, una copia de la declaración de impuestos de la persona e información financiera personal adicional se mantiene sellada salvo por orden judicial).

Verificar la precisión de las declaraciones mediante la revisión cruzada de ingresos y activos declarados contra otras fuentes de datos, tales como registros de tierra, auto, y propiedad, o contra información bancaria y fiscal, depende de la disponibilidad, accesibilidad y confiabilidad de las fuentes de información. En muchos países, la disponibilidad de tales fuentes de datos es mixta y en algunos, es muy irregular. Como tal, las estrategias para revisar el contenido y verificar la precisión de las declaraciones deben tener en cuenta la disponibilidad de fuentes de datos y personalizar las funciones de revisión para aprovechar al máximo las fuentes de datos u otras opciones de revisión que estén accesibles.

Acceder a la información bancaria y tributaria de un declarante puede ser una opción para corroborar su declaración, si bien en algunos países esto sólo es posible una vez que ya se ha desencadenado una investigación, y no para propósitos de verificación preliminar. Ante la falta de fuentes de datos externas, ¿qué es lo que un organismo debe hacer? Adoptar una combinación de estrategias puede ser aconsejable.²⁴ Dado que en la mayoría de los sistemas las investigaciones se activan ya sea por una acusación de infracción de DIA (o de corrupción en términos más amplios), o ante un hallazgo sospechoso o inconsistencia durante la revisión inicial de una declaración, facilitar el escrutinio público de las declaraciones para fomentar el uso de mecanismos de queja, y asegurar que el organismo de DIA es capaz de monitorear efectivamente las declaraciones en cuanto a consistencia o cambios en el tiempo, se convierten en lo más importante.

En algunos casos (Mongolia, Nigeria, Filipinas, Rumania, Ruanda), el organismo de DIA realiza controles de estilo de vida como parte de su enfoque de verificación están-

24. En Argentina, por ejemplo, donde el organismo de DIA tiene un enfoque integral de verificación (seleccionando declaraciones para revisión sobre la base de factores de riesgo, analizando las declaraciones por posibles conflictos de interés, y revisando las declaraciones en cuanto a su precisión), el organismo de DIA tiene acceso en línea a un registro de bienes raíces para la ciudad de Buenos Aires, pero no más allá, lo que significa que sólo los bienes de propiedad de la capital pueden ser verificados. El registro está disponible en línea y es fácil de consultar (y el organismo de DIA tiene acceso sin restricciones a la información, la cual no está a disposición del público sin justificación legal). El organismo de DIA utiliza la verificación cruzada de datos como un procedimiento más en la combinación de procedimientos de revisión (incluyendo la comparación de declaraciones en cuanto a cambios o inconsistencias en el tiempo, la verificación de la consistencia interna de las declaraciones, y el seguimiento de las denuncias de infracciones).

dar, o cuando se recibe una denuncia de corrupción o una infracción del requerimiento de divulgación por parte del público. Un control de estilo de vida consiste en la verificación cruzada de ingresos y activos declarados de un declarante contra sus ingresos y activos aparentes. La verificación de estilo de vida probablemente comprende el nivel de vida de la familia del declarante (y a veces colaboradores cercanos), lo que aumenta la probabilidad de detectar los activos que puedan haber sido ocultados por un declarante a nombre de un miembro o allegado de la familia.

Realizar controles de estilo de vida como método de verificación estándar es probable que requiera muchos recursos por parte de un organismo de DIA. Si los controles de estilo de vida producirán resultados más fiables que otras formas de verificación cruzada en un contexto particular, tener un mecanismo de denuncia pública efectivo y permitir el acceso público al contenido de las declaraciones se vuelve particularmente importante, ya que permite a los ciudadanos interesados, organizaciones de la sociedad civil, y a los medios, ejercer un tipo de escrutinio que puede ir más allá de las capacidades del organismo y puede ayudar a provocar investigaciones. Si bien el acceso público a la información de DIA ofrece diversos beneficios (discutidos en la sección 3.4), si un sistema de DIA se apoya únicamente en el escrutinio público para proveer una amenaza creíble de detección, entonces la existencia de organizaciones capaces e interesadas de la sociedad civil y medios de comunicación independientes se vuelven más importantes para que el sistema sea efectivo.

Dado que la verificación exhaustiva es poco probable que sea rentable o viable, dependiendo del contexto, una combinación de estos enfoques puede ser útil. Una consideración fundamental para todos los sistemas de DIA es cómo equilibrar la necesidad de un escrutinio detallado de una selección de declaraciones con el monitoreo amplio de una gran cantidad de declaraciones. Ver Cuadro 3.2 para los enfoques de verificación de países seleccionados.

3.2.2 Qué Declaraciones Verificar y Cómo Hacerlo

Dado que la verificación de todas las declaraciones en pocos casos sería rentable, los sistemas de DIA deben determinar cómo seleccionar cuáles declaraciones verificar. El enfoque preferido es por lo general priorizar las declaraciones de funcionarios cuyo puesto o función representan un mayor riesgo de conducta corrupta. La verificación aleatoria es también una opción, pero la verificación al azar por sí sola puede exponer a un organismo de DIA a la percepción de que la influencia política está interfiriendo en sus procedimientos de aplicación. Para asegurar una amenaza creíble de detección, y para evitar socavar la independencia que se percibe del organismo, se recomienda usar una combinación de enfoques. Asegurar que el enfoque utilizado se define claramente y se aplica consistentemente también es importante para la credibilidad del sistema en su conjunto. Un enfoque dirigido a la verificación puede basarse en los siguientes criterios generales (dependiendo de la naturaleza del sistema, otros enfoques son, por supuesto, posibles):

- *Dar prioridad a la verificación de declaraciones de funcionarios de alto rango.* Apuntar a funcionarios por encima de un cierto rango es una manera de limitar el alcance de la verificación y apuntar a individuos de alto riesgo y mayor visibilidad. En Argentina, por ejemplo, la Unidad de DIA verifica sistemáticamente las declaraciones de declarantes de más alto rango, (aproximadamente 1.690 declarantes, o alrededor de 5 por ciento de la población de declarantes de más de 33.000). Después de haber verificado todas las declaraciones del 5% superior de los declarantes, la Unidad de DIA verifica una muestra de las declaraciones restantes, que se seleccionan en base a otros factores de riesgo (función, organismo, o aquellos cuyas declaraciones muestran cambios significativos en la riqueza). Este enfoque requiere que el organismo sea capaz de identificar y realizar el seguimiento de manera efectiva del rango y deberes de los funcionarios, por lo general, como parte del proceso de mantener el registro de sujetos obligados.
- *Dar prioridad a la verificación de declaraciones de funcionarios de ciertos organismos.* Concentrarse en funcionarios que trabajan en ministerios u organismos gubernamentales particulares (como impuestos, aduanas, etc.) puede ser una manera eficaz y bastante sencilla de reducir el tamaño de la población objetivo y de aumentar el enfoque hacia individuos cuya función es probable que presente un mayor riesgo de conducta corrupta (aunque otro nivel de triaje, como apuntar a funciones particulares puede ser necesario para reducir aún más el tamaño de la población objetivo). Este enfoque se basa en que el organismo tenga un registro preciso de los sujetos obligados que identifica el organismo en el que trabajan los funcionarios.
- *Dar prioridad a la verificación de declaraciones de funcionarios con tareas o funciones particulares.* Apuntar a funcionarios que realizan ciertos tipos de funciones, independientemente del organismo en que trabajan, es otra posibilidad (esto podría incluir funcionarios con responsabilidades en la gestión de fondos estatales, adquisiciones, o con funciones que impliquen la concesión de permisos o licencias, o manejo de transacciones con el sector privado y público). Este enfoque es un poco más complicado, ya que requiere que el registro de los declarantes también identifique las funciones de los funcionarios públicos de acuerdo a criterios claramente establecidos y realice un seguimiento de los roles de los funcionarios públicos conforme evolucionan o cuando los funcionarios son promovidos o transferidos.
- *Apuntar la verificación hacia las declaraciones de un individuo en las que se han detectado “alertas rojas”.* Este enfoque presupone que el organismo tiene los medios para detectar alertas rojas potenciales entre todo el cuerpo o una muestra de declaraciones. Las alertas rojas pueden consistir en cambios significativos en la riqueza de una declaración a la siguiente. (La Figura 3.5 provee un ejemplo de cómo se detecta este tipo de alerta roja usando el sistema de gestión de base de datos de DIA en Argentina.) Este enfoque requiere que el organismo pueda comparar elementos de datos básicos (como totales de activos e ingresos) en toda una muestra de declaraciones, y en las declaraciones de un funcionario a través del tiempo. La detección de irregularidades no numéricas (por ejemplo, cambios en las marcas de automóviles y ubicación de bienes inmuebles) no puede ser automatizada; las verificaciones efectivas siempre requieren algún grado de escrutinio manual por personal cualificado.

CUADRO 3.2	Enfoque de Verificación de Sistemas Seleccionados de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos										
	Argentina	Croacia	Guatemala	Hong Kong SAR, China	Indonesia	Jordania	República de Kirguistán	Mongolia	Ruanda	Eslovenia	Estados Unidos
¿Analiza el organismo las declaraciones por conflictos de interés?	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
¿Verifica el organismo sistemáticamente las declaraciones en cuanto a su precisión?	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
¿Cuál es el método de selección para la verificación: Selectivo o Aleatorio?	Selectivo	—	Selectivo	—	Selectivo	—	—	Selectivo Aleatorio	Aleatorio	—	—
¿Se verifica la precisión de las declaraciones cuando hay queja?	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No

¿Cuál es el porcentaje total de declaraciones que son sistemáticamente verificadas en cuanto a precisión (2008/09)?	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	6%	33%	0%
¿Cuál es el ratio entre el número total de declaraciones y el número de declaraciones verificadas automáticamente en cuanto a precisión?	36,000:2.520	1,800:0	—	—	116,456: 1,000–6,000	—	—	—	52,800:1.056	4,900:294	6,300:2.079	—
¿Provee el sistema una oportunidad a la sociedad civil para acceder al contenido de las declaraciones?	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Volumen complementario, Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos (Banco Mundial/StAR 2012).

Nota: - = no disponible.

FIGURA 3.5

Captura de Pantalla de la Función de Búsqueda de la Base de Datos de Argentina para la Selección de Declaraciones de Alto Riesgo para la Verificación en Profundidad: Comparación de Variaciones en Activos a través del Tiempo

PLANILLA de EVOLUCION PATRIMONIAL						
APELLIDO	NOMBRE	Nro. DOCUM	ORGANISMO	CARGO		
Moy...	JUAN CARLOS	9.999.999	AFIP DGA ADUANA	OFICINA		
	Año	2004	2005	Monto Diferencia	% Diferencia	
	Tipo	Anual	Anual			
	Valor muebles	13.000	12.500	(-500)	(-4)	
	Valor inmuebles	17.912	24.540	6.628	37	
	Valor títulos	0	0	0	0	
	Participación sociedades	0	0	0	0	
	Acreencia pesos	0	0	0	0	
	Acreencia dolares	0	0	0	0	
	Acreencia euros	0	0	0	0	
	Depositos en Pesos	2.000	600	(-1.400)	(-70)	
	Depositos en Dolares	0	0	0	0	
	Depositos en Euros	0	0	0	0	
	Rentas anuales	0	0	0	0	
	Ingresos anuales	39.185	50.986	11.801	30	
	Deudas en pesos	9.780	3.684	(-6.096)	(-62)	
	Deudas en dolares	0	0	0	0	
	Deudas en euros	0	0	0	0	
	Patrimonio Total en Pesos	23.132	33.956	10.824	47	

Fuente: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia de Argentina.

- *Verificar las declaraciones de funcionarios que han sido objeto de denuncias por mala conducta.* Algunos sistemas se basan en las acusaciones como único criterio para la verificación. En estos sistemas (por ejemplo, Croacia y Jordania), hacer disponible al público el contenido de las declaraciones es la única forma de garantizar que las infracciones de los requerimientos de divulgación llamen la atención del organismo de implementación.
- *Realizar la verificación aleatoria de una selección de declaraciones basada, por ejemplo, en las iniciales de los funcionarios o en números identificadores únicos asociados a declarantes o declaraciones.* En los sistemas automatizados, este enfoque, ya sea solo o en combinación con otras formas específicas de selección, puede proveer una detección de amenazas básicas sin que parezca ser objeto de interferencias arbitrarias o políticas.

Los sistemas en papel son más limitados en su capacidad de seleccionar declaraciones para la verificación sobre la base de categorías que no sean organismo, puesto, o función. Los pasos necesarios para verificar el contenido de las declaraciones también son significativamente más laboriosos sin la capacidad de gestión de datos electrónicos. Incluso sin ningún tipo de transferencia de datos, sin embargo, los sistemas en papel

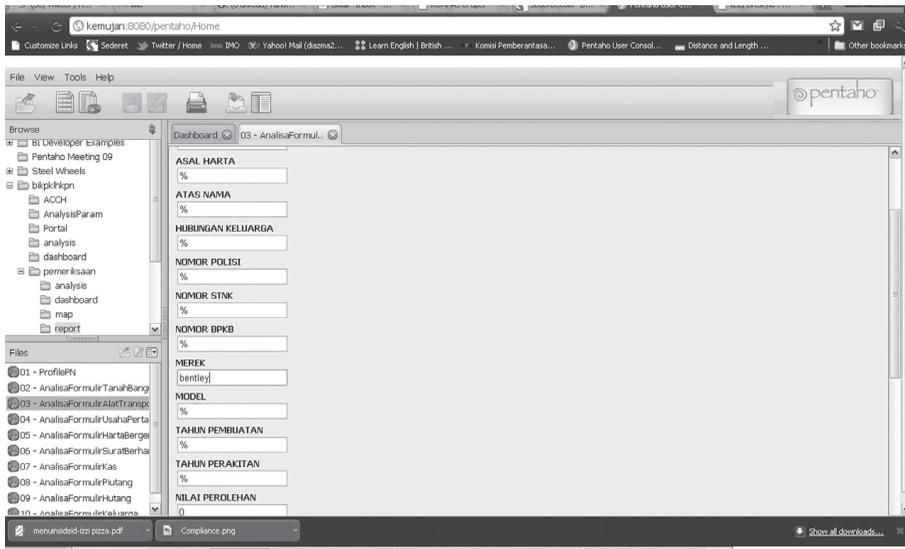
pueden todavía dar prioridad a la verificación de ciertas categorías de declarantes (basada en el rango, agencia, función), siempre y cuando el registro de declarantes les permita identificar de forma fiable estas categorías. Lo que es importante es que los sistemas basados en papel sean lo más estratégicos posible para decidir cuales declaraciones verificar.

Indonesia ha introducido análisis y presentación de informes mejorados utilizando herramientas de almacenamiento de datos e inteligencia empresarial que proveen opciones específicas de verificación, estadísticas y tendencias, permitiendo al personal del organismo analizar datos a través de varias dimensiones (ver Figura 3.6).

3.2.3 Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones

Lo que se debe buscar al verificar el contenido de las declaraciones dependerá del tipo de sistema, y la información capturada en el formulario de declaración. Como se ha señalado, las declaraciones pueden variar mucho de un país a otro, incluso para sistemas con un mandato similar. Los sistemas de conflicto de interés (COI) y de enriquecimiento ilícito difieren respecto del enfoque y método de verificación. Los sistemas de COI tienden a buscar incompatibilidades potenciales entre los intereses personales y financieros de un funcionario y sus funciones oficiales. Los sistemas de enriquecimiento ilícito buscarán detectar cambios o irregularidades en el valor de los activos e ingresos a través del tiempo y verificar además la precisión de los valores declarados mediante la detección de inconsistencias entre los activos declarados y otras fuentes de datos sobre los ingresos y activos de un funcionario (Cuadro 3.3).

FIGURA 3.6 Herramientas de Extracción de Datos para la Verificación de Activos, Incluyendo Búsquedas de Datos Numéricos y No Numéricos, Indonesia



Fuente: Departamento de Declaraciones de Riqueza, Comisión de Erradicación de la Corrupción, Indonesia.

3.2.4 Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones: Sistemas de COI

Un sistema que se centra exclusivamente en la detección de posibles conflictos de intereses analizará declaraciones para buscar información acerca de los intereses empresariales, tenencia de acciones, titularidad de propiedades u otros activos de importancia, membresía de consejos de administración; fuentes de ingresos, incluyendo regalos, y cualquier posible incompatibilidad entre los intereses y actividades de un funcionario y sus funciones públicas. Las incompatibilidades potenciales se presentan de dos formas básicas: (A) transacciones individuales (por ejemplo, decisiones de contratación pública, solución de conflictos, otras adjudicaciones de casos individuales) y (b) medidas de políticas (por ejemplo, emisión de políticas o regulaciones).

El potencial de *incompatibilidades de transacciones individuales* surge cuando un funcionario está en condiciones de influir, ya sea en la selección de un proveedor (en una decisión de adquisiciones) o en las condiciones de una operación en la que este funcionario también tiene un interés en una o más de las partes directamente afectadas por esta transacción.

El potencial de *incompatibilidades en medidas políticas* surge cuando un funcionario está en una posición de influir en los parámetros de una medida política (política, regulación, procedimiento), mientras tiene un interés en los flujos de activos o ingresos que podrían verse afectados por esa medida política. Una incompatibilidad también se utiliza en algunos países para definir la prohibición en cuanto a que los funcionarios ocupen más de un puesto (aunque dicha posición no presente ningún conflicto de intereses). La verificación de las declaraciones en cuanto a conflictos de interés potenciales o reales requiere un análisis cuidadoso por una persona calificada. También puede requerir corroboración de los intereses declarados con fuentes de datos externas (verificar que una empresa en la cual un funcionario de educación es miembro del consejo directivo vende muebles, por ejemplo, y no libros de texto, y que dicha empresa no tiene antecedentes de contratos con el sistema de educación pública). Vale la pena recordar que el enfoque de los sistemas de COI es asesorar a los funcionarios sobre la manera de evitar posibles conflictos de interés antes de que ocurran. La verificación debe realizarse para demostrar que el organismo es capaz de detectar los posibles conflictos de interés y para asesorar sobre las medidas correctivas necesarias, o para hacer cumplir las sanciones cuando un conflicto de intereses real existió o existe.

3.2.5 Qué Buscar al Verificar el Contenido de las Declaraciones: Sistemas de Enriquecimiento Ilícito

Un sistema enfocado en el enriquecimiento ilícito se centrará en la vigilancia de los cambios en la riqueza de un funcionario público en el tiempo como una alerta roja potencial de conductas corruptas. Esto implica *el seguimiento de cambios a través del tiempo* en el valor de bienes muebles e inmuebles, ingresos, y pasivos. Y requiere verificar la precisión de los valores declarados y las características de los activos comparando

CUADRO 3.3 Objetivo y Métodos de Verificación en Sistemas Seleccionados de DIA: Estudios de Casos de Economías

	Argentina		Croacia		Guatemala		Hong Kong SAR, China		Indonesia		Jordania		República de Kirguistán		Mongolia		Ruanda		Eslovenia		Estados Unidos	
	Verificación de incompatibilidades de la función.	Sí	—	—	—	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Sí	—	Sí	—	Sí
Verificación de consistencia interna en una declaración.	Sí	—	—	—	—	—	Sí	—	—	—	—	—	—	—	Sí	—	Sí	—	Sí	—	—	—
Comparación en el tiempo de dos o más declaraciones del mismo declarante.	Sí	—	—	—	—	—	Sí	—	—	—	—	—	—	—	Sí	—	Sí	—	—	—	—	—
Verificación cruzada de declaraciones con registros externos (registros de vehículos y tierra, autoridad fiscal, etc.)	Sí	—	—	—	—	—	Sí	—	—	—	—	—	—	—	Sí	—	Sí	—	Sí	—	—	—
Verificación de estilo de vida	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Sí	—	Sí	—	—	—	—	—
Uso de acceso público y denuncias/quejas para desencadenar una investigación.	Sí	—	—	—	—	—	Sí	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/STAR 2012).
 Nota: — = no disponible.

la información declarada con otras fuentes disponibles de datos sobre los ingresos y activos de un funcionario, incluyendo, por ejemplo, los registros de tierra o propiedad, registros de automóviles, y registros fiscales y bancarios. La disponibilidad de estas fuentes de datos varía mucho de país en país, y dentro de un país puede variar entre estados o municipios. (En Argentina, por ejemplo, los registros de la propiedad están disponibles para Buenos Aires, pero no fuera de la capital, por lo que la propiedad de la tierra es más difícil de corroborar en otros lugares.) La disponibilidad de información fiscal y cuenta bancaria también puede estar limitada por leyes de secreto bancario y otras. El organismo también puede encontrar dificultades en la coordinación con otras agencias gubernamentales para acceder a las bases de datos.

Todos estos factores pueden afectar la capacidad del organismo para verificar la precisión de las declaraciones. Depender del acceso público a las declaraciones puede proveer una capa adicional de escrutinio en estos casos, lo que permite la posibilidad de que las acusaciones públicas (ya veces confidenciales) de infracciones alerten al organismo de funcionarios cuyas declaraciones ameriten una investigación o un examen más minucioso. Las verificaciones de estilo de vida también pueden servir como indicador para comprobar la probabilidad de que un funcionario esté declarando todos sus ingresos y activos, y más que cualquier otro medio de verificación puede ayudar a detectar si un funcionario ha ocultado ingresos corruptos bajo nombres de miembros o allegados de la familia que no están cubiertos por el requerimiento de declaración.²⁵ Si el organismo de DIA realiza verificaciones cruzadas de declaraciones con bases de datos externas, que estas estén disponibles en línea es una consideración importante, ya que la disponibilidad en línea reducirá significativamente los tiempos de procesamiento y costos de verificación. En Argentina, por ejemplo, donde los registros de automóviles y bienes raíces se verifican en línea, este proceso toma alrededor de 20 minutos por caso. El Recuadro 3.1 provee una visión general del enfoque de Argentina a los procedimientos de administración de DIA.

3.3 Sanciones por Infracciones de DIA

Si las condiciones necesarias están establecidas para que un sistema de DIA detecte conductas ilícitas, la prueba final de un régimen de DIA reside en su capacidad para establecer *una amenaza creíble de consecuencias por infracciones de los requerimientos de DIA*. Es importante que los países formulen sanciones apropiadas y que estas sanciones sean aplicadas consistentemente. Para cumplir con este estándar, las sanciones y sus efectos deben ser considerados a través de los siguientes ejes múltiples:

- ¿Qué infracciones deberían ser objeto de sanciones?
- ¿Qué tipos de sanciones deben estar disponibles—multas, sanciones administrativas, sanciones penales?
- ¿Cómo se fundamentan las infracciones, hay un mecanismo de apelación?

25. Gracias a Rick Messick del Banco Mundial, INTOP / PRMPS, por la orientación sobre verificaciones de estilo de vida.

La Unidad de DIA del Ministerio de Justicia de Argentina realiza procedimientos de administración de DIA en las tres funciones: (a) gestión del cumplimiento de la presentación, (b) verificación de declaraciones, y (c) gestión del acceso público a la información sobre declaraciones. Estas funciones se dividen entre varias oficinas dentro de la unidad, y se realizan en la siguiente secuencia:

Gestión del Cumplimiento de la Presentación

Unidad de DIA

1. **Mantiene un registro actualizado de los funcionarios obligados a declarar.** Esto es realizado en coordinación con las oficinas de RH individuales de los 190 + organismos de línea o entidades gubernamentales que proveen los nombres de los funcionarios nuevos o que salen, requeridos por ley de presentar una declaración.
2. **Recibe los sobres de los funcionarios de alto nivel** (aproximadamente 5 por ciento de la población de declarantes) cuyas declaraciones se almacenan a nivel central (inicialmente en la unidad y luego en los archivos del Ministerio de Justicia). Las declaraciones de todos los demás funcionarios son almacenadas en las oficinas de RH de los 190 + organismos del gobierno en los que trabajan (la ley requiere que todas las declaraciones se conserven durante 10 años).
3. **Monitorea que todos los funcionarios obligados a presentar hayan presentado su declaración dentro del plazo requerido.** Esto se hace en coordinación con las oficinas de RH de las entidades del gobierno donde estos funcionarios presentan sus declaraciones en papel (cuando los funcionarios completan el formulario en línea una copia electrónica encriptada es enviada automáticamente a la unidad central de DIA). Los funcionarios pueden solicitar asistencia a la unidad de DIA o a su oficina local de RH para completar el formulario.

Verificación del Contenido de las Declaraciones

Unidad de DIA

4. **Revisa formalmente todas las declaraciones de funcionarios de alto nivel para detectar cualquier irregularidad** (errores, omisiones, indicadores de incrementos injustificados de riqueza), y, o bien busca una aclaración de los funcionarios o realiza correcciones cuando se detectan errores obvios.

(continúa)

RECUADRO 3.1 (continuación)

5. **Revisa formalmente todas las declaraciones de funcionarios de alto nivel para detectar cualquier posible conflicto de interés**, y pide que se aclare u ofrece orientación para eliminar los conflictos de intereses en estos casos.
6. **Luego se repiten los pasos 4 y 5 con una selección específica de todas las declaraciones restantes** (aproximadamente 2.500 se verifican anualmente). Estas se seleccionan sobre la base de factores de riesgo incluyendo puestos o funciones de alto riesgo (por ejemplo, apuntando a funcionarios de organismos de alto riesgo, como aduanas y administración tributaria), o la presencia de un cambio significativo en la riqueza de una declaración a la siguiente (las versiones electrónicas de las declaraciones hacen posible este enfoque de extracción de datos).
7. **Refiere los casos de sospecha de enriquecimiento ilícito o conflictos de interés al departamento de investigaciones del Ministerio de Justicia**, donde se realiza una investigación formal, que podría conducir a un proceso penal.
8. **Recibe y responde a las denuncias de infracciones de DIA o corrupción por parte del público** (en tales casos se realizan pasos 4 y 5 con las declaraciones pertinentes, o en casos que no se refieren específicamente a infracciones de DIA directamente al departamento de investigaciones).

Administración del Acceso Público a las Declaraciones e Información sobre Tasas de Cumplimiento

Unidad de DIA

9. **Gestiona el acceso público a las declaraciones** (en persona en las oficinas de la Unidad de DIA) y publica y mantiene una lista en su página web de los funcionarios que no han cumplido con el requerimiento de presentación.

- ¿Qué tan grave deben ser las sanciones para los diferentes tipos de delitos?
- ¿Cómo refuerzan estas sanciones los objetivos específicos del sistema de DIA en su conjunto?
- ¿Son las sanciones exigibles?
- ¿Cómo refuerzan la credibilidad del sistema las sanciones apropiadas?

Independientemente del énfasis del régimen de aplicación y sanción, la capacidad del organismo de implementación para definir, comunicar y administrar efectivamente los requerimientos de declaración de activos es la piedra angular de cualquier sistema exitoso de declaración de activos. Sin esto, el cumplimiento de la presentación es irregular, el sistema puede dejar de actuar como disuasivo de la actividad ilegal, y el proceso se

convierte en un ejercicio burocrático vacío. Además, si los declarantes no reciben instrucciones suficientemente claras y objetivas respaldadas por los “dientes” de sanciones significativas, pueden verse tentados a ocultar las actividades prohibidas presentando declaraciones con omisiones o respuestas vagas. Un régimen en el que los resultados son impredecibles socava la confianza en el sistema, tanto ante el público que ve pocos resultados, como ante los declarantes que pueden sentirse envalentonados a mentir o ignorar el requerimiento de declarar.²⁶

3.3.1 Coordinación Interinstitucional para la Aplicación Efectiva de Sanciones

En muchos países, el organismo a cargo de implementar el sistema de DIA es independiente del organismo de aplicación y por lo tanto en última instancia no es responsable de garantizar la aplicación exitosa o los eventuales enjuiciamientos. En tales casos, el organismo de DIA está encargado de informar de las infracciones a la oficina del fiscal o a otras autoridades garantes del cumplimiento de la ley para que tomen medidas en la aplicación de sanciones penales, o a la autoridad pública responsable de la aplicación de sanciones administrativas. Dichos informes se convierten en parte del registro oficial y pueden conducir o apoyar investigaciones posteriores o de mayor calibre. La efectividad del régimen de DIA depende, por lo tanto, de la colaboración interinstitucional. Establecer esto puede tomar tiempo, a menudo está politizado, y depende de la voluntad política y una cultura general de aceptación dentro del gobierno de que un sistema efectivo de DIA es realmente importante. También depende del marco legal en torno al sistema de DIA y si prohíbe, permite, fomenta o exige compartir información a través de organismos clave. Las restricciones legales sobre el intercambio de información pueden ser un gran desafío que socava la credibilidad y el funcionamiento de un sistema de DIA.

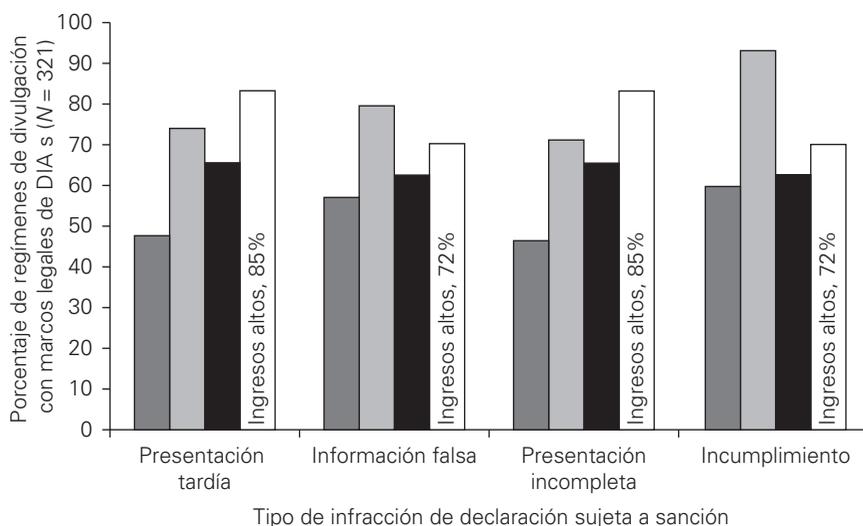
Tipos de Infracciones Sancionables

El primer área a considerar es la identificación de los delitos que merecen castigo. Los delitos sancionables generalmente se dividen en dos categorías: los relacionados con el cumplimiento de la obligación de declarar de manera oportuna y los asociados a la veracidad de las declaraciones. Estos objetivos no tienen por qué ser incompatibles o mutuamente excluyentes. (Las sanciones por cualquier conducta corrupta, incluyendo conflictos de intereses, que se detectan a través de estos mecanismos suelen ir más allá del alcance del régimen de DIA.) Los delitos identificados en los estudios de casos mencionados en esta guía incluyen presentación fuera de plazo, la no presentación, las declaraciones incompletas y las declaraciones falsas. Los dos primeros se centran en el proceso de presentación, mientras que los dos segundos se centran en el contenido de las declaraciones. La FIGURA 3.7 provee un gráfico de las sanciones establecidas para infracciones en la declaración en las clasificaciones de ingresos país del Banco Mundial.

26. La experiencia de Guatemala es relevante en este caso. Una recomendación interna próxima a ser implementada es que las multas por incumplimiento estén vinculadas a los niveles de ingresos. Actualmente, debido a que las multas (calculadas de forma acumulativa por cada día de demora en la presentación) a menudo son desproporcionadamente altas en relación con los ingresos de los funcionarios públicos, la mayoría de las multas son recusadas, algunas se reducen y, en raras ocasiones, se eliminan.

FIGURA 3.7

Sanciones Establecidas por Ley por Infracciones en la Presentación por Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

Tipos y Severidad de las Sanciones

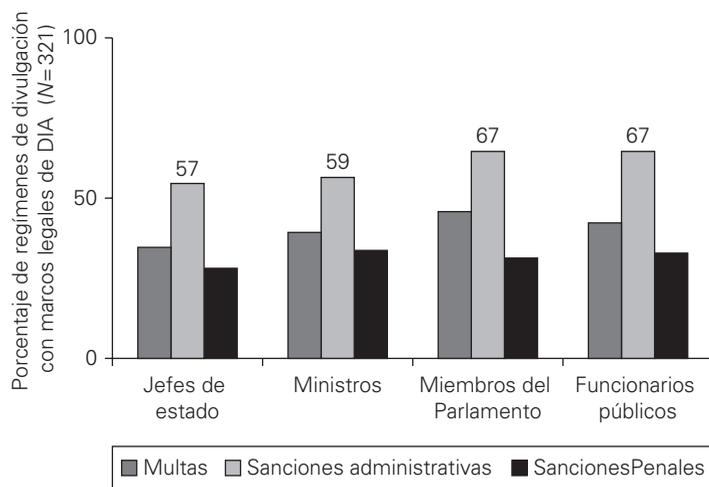
Debe considerarse una gama de sanciones cuando se diseña un sistema de DIA para asegurar que son proporcionales y aplicables. El rango de sanciones apropiadas dependerá de la conducta que el sistema de DIA está tratando de detectar y prevenir. Estas sanciones pueden incluir

- Sanciones administrativas: de leves a severas (amonestación, multas, suspensión temporal de salario o fracción del salario, degradación, suspensión del cargo, separación del puesto u oficina, exclusión de la función pública)
- Sanciones penales: pena de prisión (por delitos graves)
- Sanciones reputacionales: publicación de nombres de declarantes atrasados y no declarantes en el diario oficial o sitio web del organismo; publicación de sanciones administrativas y otras como parte de la presentación de informes y gestión de comunicación del organismo.

Como se ve en la Figura 3.8, a través de los 87 países examinados en el conjunto de datos del Mecanismo de Rendición de Cuentas Pública (PAM), las sanciones administrativas son el tipo más probable de sanción determinado por la ley para los casos de no presentación para todas las categorías de funcionarios, siendo las multas el

FIGURA 3.8

Sanciones Establecidas por No Presentación por Categoría de Funcionario Público



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

segundo más probable y las sanciones penales las autorizadas con menor frecuencia. El punto clave a considerar al establecer un régimen de sanciones para un sistema de DIA es la efectividad con que se aplican las sanciones. Una respuesta oportuna y consistente a los incumplimientos en la presentación puede ser más importante que la severidad de la sanción. Como tal, las sanciones administrativas pueden ser más apropiadas que las sanciones penales si es más probable que sean vistas como razonables y aplicadas en realidad.

Los procedimientos claros para fundamentar los hallazgos o denuncias de infracciones de DIA son muy importantes para que el sistema tenga credibilidad ante los declarantes y el público, y para evitar el riesgo de que el sistema se perciba como una herramienta para persecuciones por motivos políticos. Los mecanismos para que los funcionarios impugnen las acusaciones y apelen las conclusiones del organismo de DIA también son importantes. En Croacia, por ejemplo, los funcionarios públicos contra los cuales se realizaron denuncias de infracciones de DIA tienen la oportunidad de proveer aclaraciones o presentar testigos u otras pruebas para ayudar a la Comisión para la Prevención de Conflictos de Intereses en sus deliberaciones. Si una alegación es fundamentada por la Comisión, el hallazgo y las sanciones aplicables se comunican a la autoridad pública competente para su aplicación (las multas se imponen en el caso de no presentación). (La ley de DIA en Croacia fue modificada recientemente para incluir la destitución del cargo como sanción por presentación de información falsa, y la exclusión de la función pública de dos a cinco años para funcionarios que han sido despedidos.)

Las sanciones deben ser proporcionales al delito. Los marcos legales de los 87 países examinados por el conjunto de datos PAM (ver apéndice A) revelan un patrón según el cual los regímenes de DIA tienden a utilizar multas y sanciones administrativas en casos de no presentación y presentación tardía, pero tienden a utilizar sanciones penales por declaraciones falsas. Algunos de los sistemas examinados en los estudios en profundidad de casos utilizan sanciones que van en aumento dependiendo del tipo de delito. Por ejemplo, la presentación tardía puede resultar en un cargo menor que una declaración falsa. Y en los casos de presentación incompleta, la mayoría de las leyes de DIA prevén una “segunda oportunidad”, es decir se permite al declarante presentar información adicional dentro de un plazo determinado.²⁷ De hecho, la gravedad de las sanciones es una consideración clave y necesita ser calibrada tanto en su exigibilidad como en su potencial para disuadir el incumplimiento. En otras palabras, una pena de prisión podría ser tan inefectiva como una pequeña multa si no es probable que se aplique (ver Figura 3.9 sobre consideraciones claves en relación con las sanciones por infracciones de DIA).

En Argentina, donde el sistema de DIA incluye la posibilidad de consecuencias muy graves para funcionarios condenados por errores de presentación, estas sanciones severas en realidad pueden socavar la efectividad de la ley. Los atrasos en los tribunales y

FIGURA 3.9 Sanciones por Infracciones de DIA: Consideraciones Clave

<p>Una infracción en la obligación de los requerimientos de DIA debe resultar en sanciones. Estas deben ser</p>	Proporcionales	Una gama de sanciones (administrativas y penales) debe ser aplicable y proporcional al delito.
	Aplicables	Las sanciones deben ser aplicables y consistentemente aplicadas. Una gama de sanciones administrativas graves pueden ser preferibles en países donde los tribunales son lentos o no están dispuestos a enjuiciar cargos de corrupción.
	Visibles	Los datos sobre la aplicación de las sanciones deben comunicarse a los declarantes y al público.

Fuente: Elaboración propia.

27. La experiencia de Mongolia ofrece una cierta perspectiva sobre este punto. Si los funcionarios cubiertos no declaran sus activos dentro del plazo previsto, se les da una oportunidad de explicar su situación y cumplir inmediatamente. Si tienen una explicación razonable, entonces podrán sólo ser suspendidos de sus cargos brevemente. Sin embargo, si su falta de cumplimiento se considera intencional o si continúan sin cumplir, son despedidos de sus cargos. El Organismo Independiente contra la Corrupción registra actualmente una tasa de cumplimiento de presentación del 99,9 por ciento.

una percepción de renuencia de jueces y fiscales, de acuerdo con investigadores de corrupción, a imponer penas de prisión a funcionarios acusados de declaraciones falsas, significa que el sistema queda corto en cuanto a la aplicación. La ley exige que el fiscal pruebe que cualquier información imprecisa en una declaración se presentó con la intención de ocultar ingresos o bienes, un requerimiento que suele ser difícil de satisfacer. Los investigadores acordaron que si la ley contemplara una serie de sanciones administrativas por incumplimiento, incluyendo sanciones administrativas severas por declaraciones falsas, esto podría resultar en un mayor número de sanciones aplicadas con éxito.

El régimen de sanciones de Guatemala, sin embargo, ilustra los desafíos planteados por un sistema en el cual las sanciones administrativas (multas) se hacen inaplicables en la práctica. El jefe de la Unidad de DIA ejerce discrecionalidad en la aplicación de multas que se consideran demasiado onerosas por los declarantes, en respuesta a las apelaciones de los declarantes. Para abordar este problema, el organismo ha recomendado que las multas por incumplimiento se basen en una matriz vinculada a los niveles de ingresos. Sea o no este enfoque practicable, la mayoría de las multas son recusadas y muchas son finalmente reducidas, y en raras ocasiones eliminadas.

Sanciones Administrativas y Multas

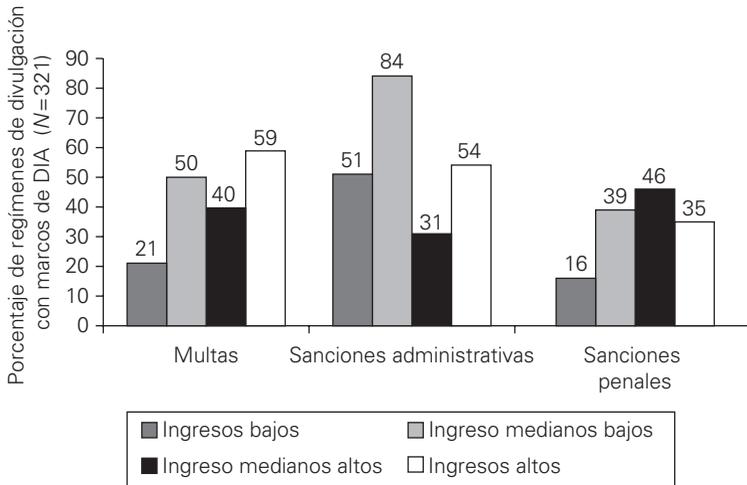
Las sanciones administrativas parecen ser la mejor opción para garantizar el cumplimiento en países donde los tribunales son lentos. Las sanciones administrativas pueden consistir en multas, reprensiones oficiales, y suspensión de salario por presentación tardía, suspensión sin goce de sueldo, y separación del cargo. El uso de multas y sanciones administrativas como medidas disciplinarias necesita ser calibrado para tener un impacto suficientemente significativo sobre el cumplimiento (sobre todo si no hay otras sanciones disponibles), pero no ser tan excesivo como para convertirse en inaplicable. La efectividad de este enfoque puede variar ampliamente dependiendo de la importancia relativa de la sanción pecuniaria en los diferentes contextos nacionales. De hecho, es interesante observar las diferencias en el uso de distintos tipos de sanciones en países de bajos ingresos, ingresos medianos, y altos ingresos. Como se ve en la Figura 3.10, los países de ingresos medianos-bajos tienen una incidencia mucho mayor de sanciones administrativas que otros países.

Las sanciones administrativas graves, como la suspensión y el despido, pueden aplicarse en casos de falta de presentación. El despido por incumplimiento de las regulaciones que rigen el empleo en la función pública o por ocupar cargos de elección popular puede ser un recurso adecuado y convincente. Las diferentes categorías de funcionarios pueden, sin embargo, requerir el uso de diferentes sanciones administrativas. Los miembros del Parlamento, ministros y jefes de Estado en general no pueden ser destituidos de su cargo, reprendidos o suspendidos de sus funciones de la misma manera que los funcionarios públicos. Un grupo especial de cuestiones se aplica en estos casos, como ocurre con los miembros del Poder Judicial.

Algunas sanciones administrativas pueden acarrear un costo reputacional personal o político que puede proveer un medio eficaz para el cumplimiento imperativo. Este resultado se puede lograr mediante la publicación de los nombres de los funcionarios

que no cumplen por ejemplo (lo cual se podría hacer independientemente de si el contenido de las declaraciones se hace público), o mediante la vinculación del cumplimiento a las evaluaciones de desempeño individual. La efectividad del enfoque de reputación, sin embargo, depende de la existencia de una cultura generalizada de cumplimiento y un estigma público y profesional vinculado a las infracciones.

FIGURA 3.10 Sanciones Establecidas por No Presentación de Declaraciones en la Clasificación de Países por Ingreso del Banco Mundial



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.
Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

Los mecanismos de las sanciones para crear riesgos reputacionales pueden variar. En primer lugar, al vincular el cumplimiento a las evaluaciones de desempeño individuales, las personas pueden estar más inclinadas a cumplir. Desde una perspectiva organizacional, vincular el cumplimiento de los empleados a la evaluación de desempeño de su supervisor puede añadir una capa de presión sobre los empleados individuales y alentar a los gerentes a adherirse al sistema. Esta lógica puede fluir hacia arriba a través de la organización y puede ser aprovechada publicando los resultados de cumplimiento. El aumento del efecto disuasivo de este enfoque es que puede suponer una clara amenaza a las perspectivas de carrera de un funcionario y, dependiendo de cómo se fijen los salarios, a sus ganancias. Sin embargo, un sistema de riesgo de reputación combinado con sanciones administrativas, se basa en la existencia de una aceptación generalizada y en la aplicación de los estándares y, de ser posible, que los funcionarios del gobierno vean el requerimiento de DIA como una parte normal y regular de su trabajo.

La utilización de sanciones administrativas y multas ha provocado un gran efecto en numerosos países y de diferentes formas. Por ejemplo, algunos países han promulgado sanciones que se pueden usar después de que un individuo haya sido removido de su

cargo, como en Alemania, donde hasta el 30 por ciento de la pensión de jubilación puede ser retenida (OCDE 2005, 56).

En Mongolia, los funcionarios que no declaren sus activos enfrentan la expulsión inmediata de su cargo, la unidad de DIA ha podido implementar esta sanción en cada uno de los tres años en los que ha recibido declaraciones.²⁸ En 2009, 64 personas presentaron tarde sus declaraciones de activos, y 37 no presentaron sus declaraciones (de 52.800 declarantes). Los 37 que no presentaron fueron despedidos de sus puestos de trabajo, y la mayoría de las 64 personas que presentaron sus declaraciones tarde también fueron despedidas. Si se presenta una razón válida para justificar la tardanza en la presentación, el individuo puede enfrentar solamente la suspensión de sueldo por unos meses. Sin embargo, la mayoría de los declarantes tardíos serán despedidos de la función pública por no haber cumplido con la fecha límite. El sistema de Mongolia ha logrado tasas notables de cumplimiento de presentación en muy poco tiempo. Sin embargo, es importante tener en cuenta las sanciones que se utilizan dentro del contexto de Mongolia. Estas sanciones podrían ser consideradas como excesivas en otros países, o pueden ser difíciles de aplicar de manera consistente y, por lo tanto, es probable que no obtengan los mismos resultados.

Sanciones Penales

La ley de DIA y el código penal también pueden establecer sanciones penales para delitos graves dentro del régimen de DIA. En algunos países, mentir en un documento oficial constituye un delito penal. Por otra parte, la posibilidad de enjuiciar a alguien por mentir intencionalmente en una declaración de activos es particularmente importante si se sospechan actos subyacentes de corrupción y son difíciles de probar.

En estas circunstancias, es vital que las leyes generales de perjurio abarquen mentir en una declaración de activos o que se provea una sanción penal específica para las declaraciones falsas en una declaración de activos. Dependiendo de las sanciones penales puede implicar muchos retos, si el sistema jurídico más amplio no puede ser invocado para hacer cumplir las sanciones. Sin la posibilidad de enjuiciar infracciones, estas sanciones no tendrían sentido y socavarían la credibilidad del sistema.

Como regla general,

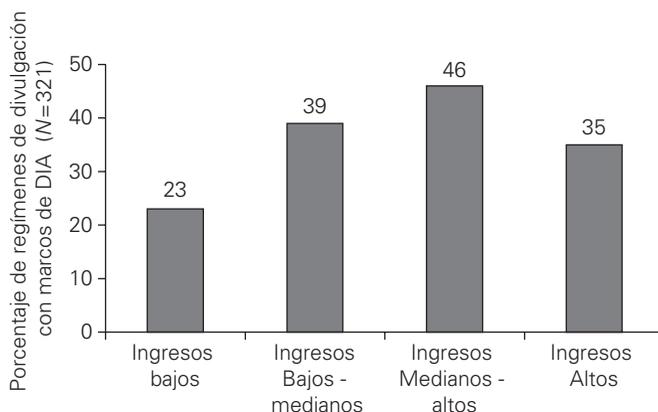
- Un sistema diseñado para prevenir y detectar el enriquecimiento ilícito puede funcionar sobre la base de sanciones penales o sanciones administrativas severas (despido o restricción de cargos públicos, por ejemplo, por haber mentido en el formulario o no haber presentado una declaración), y sanciones administrativas menos graves (por ejemplo, por presentación tardía) para asegurar declaraciones veraces y a tiempo.
- Un sistema centrado casi exclusivamente en identificar y prevenir posibles conflictos de interés tenderá a confiar en un enfoque más colaborativo entre el orga-

28. Ver el Estudio de Caso de Mongolia en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

nismo administrador y el declarante. Las sanciones graves o penales por declaraciones falsas siguen siendo adecuadas, pero el enfoque de la revisión de irregularidades no debe impedir la comunicación abierta entre el organismo responsable y el declarante.²⁹

Hay una amplia variación de prácticas en diferentes contextos. Por ejemplo, la falta de divulgación de ingresos y activos se considera un delito penal en Austria, Francia, Irlanda, Italia, la República de Corea y la República Eslovaca. Las sanciones penales también se pueden aplicar por falsa declaración, una infracción que puede ser más fácil de probar y juzgar que el acto subyacente de corrupción que la omisión puede haber tratado de ocultar. Como se ve en la Figura 3.11, la penalización mentir en un formulario de DIA sigue siendo relativamente poco frecuente, incluso en países de ingresos altos y de ingresos medianos altos, lo que plantea interrogantes sobre la eficacia y el impacto de estos sistemas. Esta situación está, sin embargo, un tanto atenuada por el hecho de que es menos probable que los sistemas de COI, como se señaló anteriormente, se centren en sanciones penales, siendo más probable que enfatizen la colaboración para prevenir la aparición de una situación de conflicto de interés.

FIGURA 3.11 Sanciones Penales Establecidas por Provisión de Información Falsa en Clasificaciones de Países por Ingreso del Banco Mundial



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

El diseño de un régimen de sanciones debe adaptarse para alcanzar objetivos específicos en el contexto político y económico del país. Identificar el cambio de conducta deseado

29. Un funcionario normalmente se mostrará reticente a investigar la rectitud de sus acciones o posibles conflictos de intereses en el mismo organismo encargado de investigar o enjuiciar a estas acciones. Algunos gobiernos proveen organismos separados para la orientación y la aplicación (Canadá), o departamentos separados (Hong Kong SAR, China).

puede requerir decidir sobre una jerarquía de conductas y centrarse incrementalmente en ésta conforme la capacidad de ejecución y la aceptación del sistema mejora. Por ejemplo, con la creación inicial del sistema, puede ser necesario hacer énfasis en garantizar que todas las personas cubiertas presenten sus declaraciones completas y a tiempo. Luego, una vez que esto se haya logrado en gran medida, y la capacidad del organismo para verificar el contenido de las declaraciones esté asegurada, el sistema puede ampliar su enfoque para asegurar el cumplimiento de la precisión y la veracidad de las declaraciones. Con la inclusión de sanciones que son exigibles y proporcionales, un país irá aumentando gradualmente la credibilidad del sistema ante el público y los declarantes.

3.3.2 Aplicaciones más Amplias de la Observancia de DIA

Los sistemas de DIA tienen implicancias más amplias en la implementación de programas de lucha contra la corrupción que van más allá de la aplicación de las sanciones por infracciones de DIA. Los sistemas de DIA pueden proveer a los investigadores y fiscales una herramienta valiosa para mejorar las probabilidades tanto de la detección como del enjuiciamiento de la corrupción. Existen varios mecanismos por los cuales las declaraciones de ingresos y activos pueden servir como herramientas en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción, en función de las leyes vigentes de anticorrupción y divulgación de información financiera en un país determinado. Estos mecanismos se pueden resumir de la siguiente manera:

1. *En países donde la mentira en una declaración de ingresos y activos constituye un delito penal*, la declaración en sí puede servir de base para el enjuiciamiento (probar que un funcionario ha provisto información falsa en una declaración a menudo puede ser más fácil que demostrar el hecho subyacente de corrupción que fue ocultado por la mentira, mejorando las posibilidades de condena en juicios por corrupción).
2. *En países donde el enriquecimiento ilícito está clasificado como delito penal*, y el sistema está equipado para detectar discrepancias entre la declaración de ingresos y activos de un funcionario y otras fuentes de información sobre sus ingresos y activos, un “incremento patrimonial no justificado”, provee la base para una acusación. El Recuadro 3.2 provee una descripción de enriquecimiento ilícito como delito penal.
3. En países donde no existen sanciones penales por falsas declaraciones, pero el sistema de DIA es capaz de detectar irregularidades en las declaraciones (ya sea aumentos inusuales de riqueza, posibles conflictos de intereses, o ambos), estas irregularidades en las declaraciones de los funcionarios suelen desencadenar una revisión, y potencialmente una investigación de corrupción. La(s) declaración(es) de un funcionario puede(n) entonces servir potencialmente como prueba en un proceso judicial si un caso de corrupción va a juicio. En estos casos, si bien la infracción de la regulación de DIA en sí puede haber resultado en una multa u otra sanción administrativa, el sistema de DIA puede ayudar a desencadenar o apoyar investigaciones de corrupción.

RECUADRO 3.2 Enriquecimiento Ilícito como Delito

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) codifica el enriquecimiento ilícito como una de las medidas para prevenir y penalizar la corrupción, promueve la cooperación internacional, y facilita la recuperación de activos robados. El delito de enriquecimiento ilícito se estableció en un esfuerzo para hacer más fácil a los Estados enjuiciar a individuos por corrupción y, en algunas jurisdicciones, por crimen organizado. Bajo los enfoques más convencionales para enjuiciar la corrupción, normalmente la fiscalía tendría que establecer un vínculo entre un acto ilícito y el beneficio recibido. La penalización del enriquecimiento ilícito permite, en cambio, que se establezca un caso *prima facie* de corrupción con sólo determinar que la riqueza de un individuo es desproporcionada en relación con sus ingresos legítimos.

El establecimiento del enriquecimiento ilícito como un tipo penal aborda directamente una de las dificultades intrínsecas de la aplicación de la ley contra la corrupción: el requerimiento de que la fiscalía presente pruebas de la actividad delictiva de la que el individuo se ha beneficiado. Por tanto, los juicios de enriquecimiento ilícito desplazan la carga de la prueba de la acusación al acusado, quien debe demostrar el origen legítimo de su riqueza. En países donde el enriquecimiento ilícito es un delito penal, las declaraciones de ingresos y activos pueden proveer una herramienta vital para exponer las discrepancias entre la riqueza de un funcionario y sus ingresos legítimos. Las irregularidades en la declaración de ingresos y activos pueden conducir a una imputación y, potencialmente, a un enjuiciamiento por enriquecimiento ilícito. El artículo 20 de la Convención contra la Corrupción recomienda que los Estados Partes adopten el delito de enriquecimiento ilícito. Dice lo siguiente:

Sujeto a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito penal, cuando se cometa intencionalmente enriquecimiento ilícito, es decir, un aumento significativo en el patrimonio de un funcionario público que él o ella no pueda justificar razonablemente en relación con sus ingresos lícitos.

Nota: Para obtener más información sobre el enriquecimiento ilícito, ver StAR (de próxima publicación).

Sistemas de DIA y las PEPs

Las personas expuestas políticamente (PEP) son funcionarios públicos de alto nivel y miembros de la familia y allegados de funcionarios públicos de alto nivel cuya posición oficial, responsabilidades, derechos y contactos presentan un mayor riesgo para la corrupción.³⁰

30. Si bien no existe una definición internacional acordada de una PEP, estos son los criterios generalmente aceptados. Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera describen las PEP de la siguiente manera: "PEPs (PEPs) son personas que están o han estado encargadas de desempeñar funciones públicas importantes, por ejemplo, Jefes de Estado o de gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares, altos ejecutivos de empresas estatales, funcionarios importantes de partidos políticos. Las relaciones comerciales con miembros de la familia o allegados de las PEPs involucran

Los convenios internacionales, los emisores de normas, los órganos de formulación de políticas e iniciativas de lucha contra la corrupción ³¹han aumentado la atención a la necesidad de que las instituciones financieras ejerzan la debida diligencia al hacer negocios con PEPs, como mecanismo de prevención contra el lavado de dinero y otras transacciones financieras ilícitas. Estas iniciativas proveen un marco para que las instituciones financieras ejerzan la debida diligencia al hacer negocios con PEPs, implementando sistemas para la identificación de PEPs, procedimientos de debida diligencia aumentada para la apertura de cuentas, monitoreo continuo y reporte de operaciones sospechosas. Estas medidas pueden ayudar a la detección de flujos ilícitos, proveer una pista de auditoría y, en última instancia, facilitar la recuperación de activos robados.

Los sistemas de DIA pueden contribuir a un mayor escrutinio de las PEPs por parte de las instituciones financieras, de la siguiente manera:³²

- En países donde se publican o ponen a disposición los nombres de los funcionarios obligados a presentar una declaración de ingresos y activos para este propósito, las instituciones financieras pueden utilizar esta lista para ayudar a evaluar si un cliente es una PEP.
- En países donde el sistema de DIA exige que los miembros de la familia y, a veces los allegados de los funcionarios públicos presenten una declaración de ingresos y activos, el registro de declarantes puede ayudar a las entidades financieras a “conocer a sus clientes” e identificar asociados que puedan estar actuando como escudos para la PEP.
- En países donde el contenido de las declaraciones está disponible públicamente, las declaraciones pueden ayudar a las instituciones financieras a determinar el origen del patrimonio o fondos de las PEPs. Cuando el contenido de las declaraciones no es accesible al público, pero se pone a disposición de las entidades financieras a efectos de realizar la diligencia debida, mantener la confidencialidad de la información es una prioridad. A los funcionarios públicos que hacen negocios con instituciones financieras también se les puede pedir que provean una copia de su declaración para ayudar con la debida diligencia.
- Las autoridades reguladoras pueden evaluar cómo las instituciones financieras están gestionando su riesgo de PEPs estudiando cómo (si acaso) un banco utiliza las declaraciones de ingresos y bienes.
- Las unidades de investigación financiera pueden utilizar la información de las declaraciones de ingresos y activos para mejorar su análisis de reportes de operaciones sospechosas, con las mismas consideraciones de confidencialidad mencionadas más arriba.

riesgos de reputación similares a los de ellas mismas. La definición no está destinada a cubrir personas de rango medio o más bajo que las categorías precedentes.” (GAFI / OCDE 2010, 17)

31. Ver UNCAC, Artículo 52(1). Además, el Grupo de Acción Financiera, un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y promoción de políticas nacionales e internacionales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, requiere diligencia adicional para las PEPs en la Recomendación 6 de las 40 + 9 Recomendaciones.

32. Para obtener más información sobre las PEPs, ver Greenberg et al. 2009 y Rossi et al. (de próxima publicación).

Lo Sistemas de DIA y el Enjuiciamiento por Enriquecimiento Ilícito

Mientras que el término “enriquecimiento ilícito” se utiliza en este volumen para hacer referencia al enfoque de los sistemas de DIA que monitorean el patrimonio de los funcionarios públicos (ver sección 1.2), en ciertas jurisdicciones el término tiene otros usos como categoría jurídica del delito.³³ Algunas jurisdicciones han adoptado disposiciones legales para el enjuiciamiento penal del “enriquecimiento ilícito”, también conocido como enriquecimiento fraudulento o riqueza inexplicable, tanto para ayudar a prevenir la corrupción como para que se las utilice como herramienta de reparación contra funcionarios públicos que han violado sus responsabilidades fiduciarias (para más detalles, ver Recuadro 3.2). En países donde existe esta disposición legal, el delito de enriquecimiento ilícito se considera que ha ocurrido cuando hay una discrepancia entre la riqueza percibida de un individuo y sus ingresos legítimos. Esta discrepancia de por sí sirve como base para una investigación penal, requiriendo que el acusado demuestre que su riqueza o bienes fueron legítimamente adquiridos. Esto representa un cambio significativo en la carga de la prueba para una investigación penal, colocando la carga sobre el acusado y no en el ministerio público. El cargo de enriquecimiento ilícito también puede servir como detonante de una investigación para determinar si las causas subyacentes de la riqueza inexplicable están relacionadas con otras actividades delictivas como el soborno y malversación de fondos, lo que podría conducir a sanciones penales adicionales para los delitos de corrupción.

Los sistemas de declaración de ingresos y activos que están equipados para detectar cambios inusuales en la riqueza, o discrepancias entre los ingresos y activos percibidos y declarados, pueden ayudar en la detección de enriquecimiento ilícito y pueden ser utilizados como evidencia *prima facie* en tales casos.

Los Sistemas de DIA y la Recuperación de Activos Robados

El enfoque reciente en los impactos económicos globales de la corrupción y los retos de rastrear y recuperar los activos robados³⁴ han intensificado el interés en los vínculos entre los mecanismos efectivos de divulgación de información financiera y la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento del robo de activos. “La recuperación de activos” se refiere al proceso que se utiliza para recuperar a favor del Estado, las víctimas de corrupción, o para terceros debidamente designados, propiedades adquiridas mediante la comisión de delitos tipificados especialmente por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Los sistemas de DIA pueden jugar un papel en desencadenar las investigaciones de corrupción, o si se detectan irregularidades en la declaración de un funcionario, en aportar pruebas para justificar la incautación de bienes, o en el apoyo a una solicitud de asistencia legal mutua (si estuvieren involucrados activos extranjeros, o activos en el extranjero).

33. Como tal, el enriquecimiento ilícito sirve como la “expresión jurídica del derecho económico de la población de controlar y disponer de sus riquezas y recursos” (Kofele-Kale 2002, 157).

34. Para obtener más información sobre la recuperación de activos robados, consulte el sitio web de la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR); http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/index.html.

El Convenio establece un marco integral de los instrumentos legales para apoyar la recuperación de activos a nivel internacional, incluyendo la utilización de las declaraciones de ingresos y bienes, en su caso.^{35,36}

FIGURA 3.12 El Papel de la Sociedad Civil en la Aplicación de DIA

En países con medios de comunicación independientes y una sociedad civil dinámica, las OSC pueden realizar controles de estilo de vida que van más allá de los recursos y la capacidad de lo que el organismo de implementación puede lograr de manera realista.

Los "Infomediarios" desempeñan un papel fundamental en mantener a la sociedad civil informada mediante el acceso a formularios, bases de datos y resúmenes.

"Infomediarios"

- Pueden ser ONGs, los políticos del pueblo, medios de comunicación, etc.
- Sintetizan, traducen, simplifican, y dirigen la información en representación de otros
- Convierten la información pasiva en conciencia "práctica"
- Ayudan a crear una sociedad civil bien informada y activa



Fuentes: Elaboración propia. Ver <http://www.opensecrets.org> para ver un ejemplo de un "infomediario" en los Estados Unidos.

Nota: OSC = organizaciones de la sociedad civil, ONG = organizaciones no gubernamentales.

3.4 Administración del Acceso Público a las Declaraciones e Información en el cumplimiento del Sistema DIA

Algunos autores han argumentado que la efectividad de un sistema de DIA se relaciona con la capacidad del público para acceder a la información divulgada (Mukherjee y Gokcekus 2006, 3; OCDE 2008; Williams 2006, 2). La divulgación pública de información de DIA permite al sistema de DIA reclutar a la sociedad civil en el escrutinio de las declaraciones, lo que podría mejorar la aplicación, y aumentar también así la credibilidad del sistema. En ciertos contextos, el organismo de DIA puede aprovechar la disposición y capacidad de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los medios de comunicación, o ambos para realizar los controles de estilo de vida que van más allá de sus recursos y capacidad (ver Figura 3.12). La divulgación pública puede funcionar

35. El Artículo 52 (5) de la UNCAC contiene una disposición relativa a la posible utilización de las declaraciones de ingresos y activos en la recuperación de activos: "Cada Estado Parte considerará establecer, de conformidad con su derecho interno, sistemas efectivos de divulgación financiera para los funcionarios públicos pertinentes y dispondrá sanciones adecuadas para todo caso de incumplimiento." Cada Estado Parte considerará también la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para que sus autoridades competentes compartan esta información con las autoridades competentes de otros Estados Parte, cuando sea necesario para investigar, reclamar, y recuperar el producto de delitos tipificados de acuerdo a la presente Convención."

36. Recuperación de Activos Robados: Hacia una Arquitectura Global para la Recuperación de Activos"; http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/documentos/global_architecture/GlobalArchitectureFinalwithCover.pdf.

de este modo como un elemento de disuasión agregado al abuso del cargo, dado el escrutinio adicional que pudiera permitir.

El acceso público a las declaraciones no puede sustituir por completo al monitoreo y la verificación efectivos del organismo responsable, porque las ONGs o el público en general no tienen acceso a fuentes de datos (registros de propiedad o bases de datos fiscales o bancarias) que son útiles en la verificación de las declaraciones.³⁷ Una advertencia también debe ser mencionada en relación al acceso del público, en los sistemas que están desarrollando sus capacidades, existe la posibilidad de que el acceso público pueda tener un impacto perjudicial sobre la credibilidad del sistema a corto plazo, al exponer las deficiencias del sistema y por lo tanto disminuir la confianza pública en la rendición de cuentas del gobierno (OSCE 2004, 39). En lugar de jugar en contra de los beneficios del acceso público, sin embargo, esta posibilidad pone de relieve la importancia de crear capacidad de forma incremental y gestionar las expectativas del público sobre lo que el sistema puede lograr. La credibilidad de un sistema de DIA debe ser considerada en varios frentes simultáneamente. Un sistema de DIA necesita establecer una *amenaza creíble de detección*, ya sea mediante la revisión minuciosa, verificación dirigida, y acceso público a las declaraciones, o una combinación de éstos. También es necesario establecer una *amenaza creíble de consecuencias* por infracciones, de ahí la importancia de la comunicación de las tasas de cumplimiento y la aplicación de sanciones en casos de incumplimiento.

El acceso al contenido de las declaraciones es sólo parte de la ecuación. La conciencia pública sobre el mandato y los procedimientos del organismo de DIA es un ingrediente indispensable para un régimen efectivo de DIA. Poner la información en el dominio público permite a los ciudadanos tomar decisiones informadas en las urnas y presionar a sus representantes elegidos para abordar las preocupaciones planteadas por esa información (Aaken y Voigt 2009, 5; Djankov et al. 2007, 70). La conciencia pública del mandato y los procedimientos de un sistema de DIA pueden fomentar la participación de la sociedad civil en las políticas y programas de lucha contra la corrupción y pueden aumentar la probabilidad de atención pública sobre la conducta ética y el estilo de vida de los funcionarios públicos. La conciencia pública sobre el requerimiento de divulgación, junto con un mecanismo de denuncias públicas efectivo puede aumentar la efectividad del organismo para detectar infracciones de ética, al permitir que las acusaciones públicas de corrupción desencadenen una revisión de las declaraciones de los funcionarios. Ver Cuadro 3.4 para una comparación del acceso público a las declaraciones en países seleccionados.

37. En algunos países, este tipo de bases de datos pueden ser muy limitado en cualquier caso, lo que aumenta la relevancia del acceso del público, ya que el organismo tiene un alcance de escrutinio muy limitado. El acceso a la información es una parte de la ecuación, la otra es la forma de interpretar las declaraciones en cuanto a posibles irregularidades, sobre todo en los sistemas de COI. El análisis de COI es una tarea especializada que requiere conocimientos jurídicos, por lo general más allá de las capacidades (o presupuestos) de la mayoría de las ONGs. El valor real del acceso público quizás no resida tanto en su potencial para contribuir a las funciones de verificación del sistema sino en el refuerzo del mensaje que el deber de un funcionario público de rendir de cuentas es de interés público.

La comunicación efectiva del desempeño del sistema de DIA debe dirigirse a los diferentes grupos de actores: administradores, gerentes de alto nivel de organismos gubernamentales, declarantes, responsables de la formulación de políticas y ciudadanos. Para este propósito, los organismos de DIA deben desarrollar mecanismos para dar seguimiento a los resultados, tanto para informar a los responsables de formulación de políticas y legisladores como parte de los procesos presupuestarios y de revisión de políticas anuales como para crear conciencia sobre el mandato del organismo y el requerimiento de divulgación, y mejorar además la credibilidad del sistema (ver Figura 3.13).

3.4.1 Equilibrio entre la Privacidad y el Derecho del Público a Saber

El debate que ha surgido en algunos países sobre la concesión de acceso público a las declaraciones de ingresos y activos y el derecho del funcionario, o inquietudes sobre la privacidad, ha sido motivo de controversia, aún en los países donde los sistemas de DIA son generalmente percibidos como robustos. Si bien la privacidad del ciudadano es aceptada en algunos países como un derecho fundamental de los individuos, este derecho puede dificultar la efectividad de ciertos aspectos de los sistemas de divulgación, en particular la de los que carecen de procedimientos rigurosos de verificación y por lo tanto dependen aún más del escrutinio público para su aplicación efectiva. Como resultado de esto, un marco de divulgación exitoso enfrenta el desafío de lograr un equilibrio razonable entre permitir el escrutinio público para ayudar en la lucha contra la corrupción y proteger la privacidad de los que deben declarar su riqueza. En muchos contextos, la preocupación por la invasión a la privacidad se suma a las preocupaciones de funcionarios sobre la seguridad personal.

La divulgación pública puede funcionar para reducir los incentivos de funcionarios públicos que abusan del poder confiado a ellos (Aaken y Voigt 2009, 5). ¿Quién supervisa la divulgación y cómo se mantiene y comunica la información obtenida son preguntas importantes que responder para asegurar la rendición de cuentas rigurosa de los intereses y acciones profesionales de un funcionario (Williams 2006, 2). Sin embargo, permitir el acceso del público a la divulgación de información en ausencia de un monitoreo cuidadoso de las declaraciones puede hacer que el proceso pierda su impacto y credibilidad (OSCE 2004, 39). Por otra parte, el escrutinio de las declaraciones basado en el acceso del público depende de la existencia de una sociedad civil activa o sector de ONGs y medios de comunicación independientes de tal modo que esta función se cumpla, así como también mecanismos de denuncia efectivos para que los ciudadanos interesados presenten denuncias o quejas. El sistema de Mongolia, por ejemplo, aunque todavía es creíble, depende en gran medida del acceso público a las declaraciones, pero ha habido muy poco interés del público en monitorear las declaraciones. En parte, esto se debe a una sociedad civil relativamente subdesarrollada. El resultado ha sido un aumento de la percepción de que el sistema de DIA no detecta ni lucha contra la corrupción.

Es concebible que un sistema de DIA sea robusto en un país donde el público no tiene acceso a los formularios de DIA, pero solamente si hay un estado de derecho creíble y los casos de corrupción son enjuiciados en los tribunales. Por ejemplo, las declaraciones de activos no están disponibles al público en Ruanda, pero el organismo de DIA

CUADRO 3.4 Características del Acceso Público a Declaraciones y Datos en Sistemas Seleccionados de DIA: Hallazgos de Estudios de Casos

	Hong Kong SAR, China										Estados Unidos
	Argentina	Croacia	Guatemala	China	Indonesia	Jordania	República de Kirguistán	Mongolia	Ruanda	Eslovenia	
¿Es el contenido de las declaraciones de acceso público?	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
¿Cuánto contenido de las declaraciones se hace público?	Todo ^a	Resumen (totales)	—	—	Resumen (totales)	—	Totales	Totales	—	—	Todo ^a
¿Cuál es el método de acceso al contenido de las declaraciones?	En persona	En línea y en persona	—	En persona	Gaceta oficial	—	En línea gaceta, en persona	En persona	—	En línea	En persona
¿Se divulgan las estadísticas de cumplimiento al público?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Cuál es el método de acceso a los datos de cumplimiento?	Informes Semestrales, Sitio web del Ministerio de Justicia	Gaceta Oficial	Gaceta Oficial	Informe Anual	En línea y Gaceta Oficial	—	Medios de Comunicación masivos	Informe Anual	Informe Anual	Informe Anual	Informe Anual

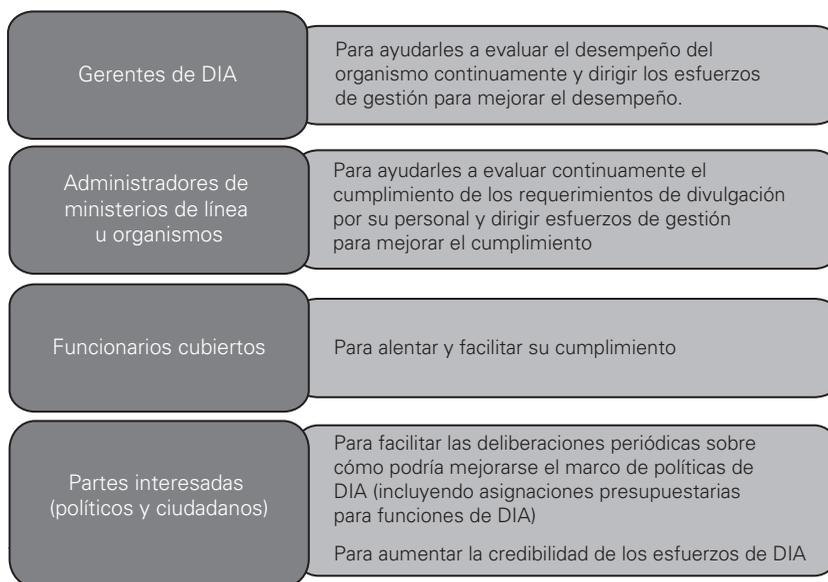
Fuente: Volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

Nota: a. Todo el contenido es publicado a excepción de domicilio, información tributaria, y números de cuentas bancarias. NU = Ministerio de Justicia - = no disponible.

FIGURA 3.13

Comunicación de Resultados y Presentación de Informes sobre el Desempeño de DIA de Organismo

A quién proveer información y por qué:



Source: Author's compilation.

realiza auditorías tanto aleatorias como específicas que han resultado en investigaciones y enjuiciamientos penales, tanto por errores en declarar correctamente los activos como por actos de corrupción subyacentes.

El debate sobre si se debe hacer la información de las declaraciones de ingresos y activos accesible al público implica a menudo las preocupaciones sobre seguridad y privacidad. En países donde los funcionarios públicos pueden ser objeto de secuestro o violencia, es concebible que la publicación de cierto tipo de contenido de las declaraciones (por ejemplo, dirección de la casa, marca y modelo de automóvil, etc.) podrían poner al funcionario y a su familia en situación de riesgo (este estudio no ha encontrado ninguna prueba, sin embargo, de que las declaraciones se correlacionen directamente con este tipo de violencia). En la era de la información globalizada, hay muchas fuentes de información sobre activos y residencias de la gente, haciendo de las declaraciones una causa bastante menor de preocupación. Sin embargo, los temores acerca de la seguridad son una preocupación frecuente entre los declarantes y pueden ser abordados de varias maneras, como se describe a continuación.

Concediendo Acceso Público a Ciertas Categorías de Información Declarada

En un intento de resolver el debate entre la disponibilidad pública y la privacidad, algunos expertos sugieren que se haga una distinción entre las diferentes categorías de información contenidas en una declaración financiera, permitiendo el acceso sólo a

una subcategoría de la información (Demmke et al. 2007, 67). Parece que alguna versión de este modelo podría satisfacer la mayor parte de las inquietudes de ambos lados del debate. La capacidad del organismo para implementar un enfoque doble (con diferentes tipos de información clasificadas como privada o pública) sería la clave para su éxito, permitiendo que la información personal potencialmente sensible esté protegida del acceso del público, al tiempo que permite al público obtener una imagen integral de la situación financiera y de los intereses del funcionario.

En Argentina, el sistema sólo permite el acceso al *anexo público* de las declaraciones de activos. El *anexo privado*, que contiene la información más sensible o personal (el nombre del banco o institución financiera donde están los activos, números de cuentas, información que indica la localización de bienes raíces, copia de la declaración de impuestos) permanece sellado salvo por orden judicial.

Del mismo modo, el Organismo de la Función Pública de la República de Kirguistán sólo publica resúmenes de 1.389 funcionarios de alto nivel en su sitio web y su boletín oficial.³⁸ Estos resúmenes ocultan información como la dirección del declarante, números de cuenta y nombres específicos de los activos. En cambio, los totales de los tipos de activos se proveen al público. Este tipo de solución intermedia puede ayudar a solucionar problemas de privacidad, pero si la información provista es suficientemente vaga, puede que no sea mucho mejor que simplemente mantener las declaraciones privadas.

Poner Restricciones al Uso y Acceso a la Información de DIA

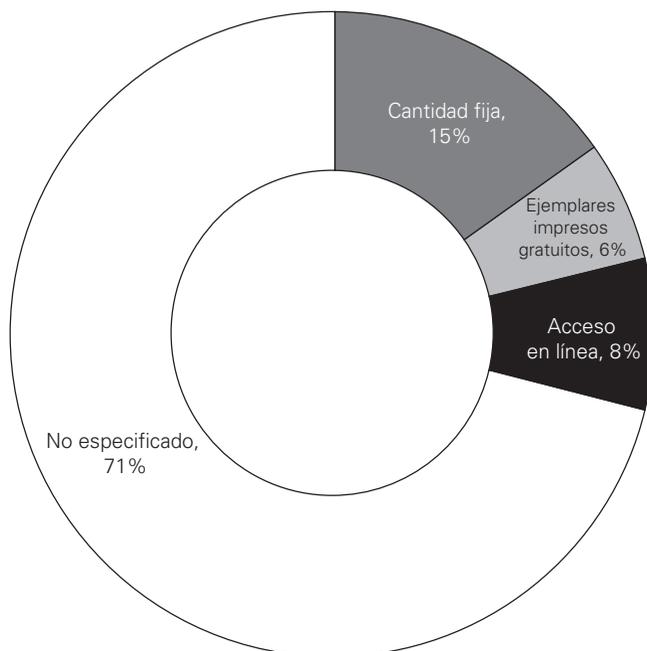
Algunos países nominalmente ponen las declaraciones a disposición del público, pero erigen barreras al acceso cobrando tarifas o permitiendo el acceso sólo a personas que solicitan citas en persona e in situ. Estos enfoques pueden mitigar las preocupaciones sobre el acceso por motivos frívolos o delictivos. Una advertencia importante es que estas restricciones no disuadan ni impidan que el público interesado tenga acceso. Las directrices claramente delineadas y publicadas son importantes para evitar el abuso de este tipo de restricciones. Dentro de la muestra PAM de los países, sólo el 14 por ciento especifica que el acceso a la información divulgada sea provisto de forma gratuita, ya sea en línea o en papel. Setenta y uno por ciento de los países no especifican los cargos que cobran por el acceso a contenidos de la declaración, lo que podría resultar en cargos excesivos para los organismos individuales (Figura 3.14). Más de la mitad de los países de la muestra especifica una ubicación en la cual se puede acceder al contenido de la declaración. Como lo ilustra el Gráfico 3.15, sólo el 40 por ciento especifica un plazo para la publicación o difusión de los datos de la declaración.

Si bien hay una clara preferencia en la literatura de DIA por la provisión gratuita y el fácil acceso a las declaraciones, algunos países requieren que los interesados visiten físicamente el lugar donde se conservan las declaraciones para acceder a las mismas, en lugar de hacerlas disponibles a los medios de comunicación, publicarlas en línea, o

38. Ver el Estudio de Caso de la República de Kirguistán en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). (Note que el estudio de caso se realizó en 2009; los recientes eventos en la República de Kirguistán pueden significar que los hallazgos del estudio de caso ya no reflejan con precisión la práctica actual).

FIGURA 3.14 Tarifas para el Acceso Público al Contenido de la Declaración, según lo Especificado por la Ley

Porcentaje de regímenes de divulgación que requiere la disponibilidad pública de las declaraciones (N = 45)



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

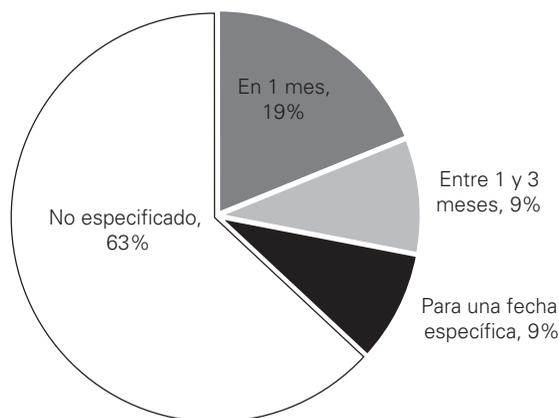
Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

publicarlas en el diario oficial del gobierno. Por ejemplo, los Estados Unidos ha optado por utilizar este enfoque, renunciando a la publicación de las declaraciones en línea en favor de exigir a los individuos (ya sean miembros de la prensa o particulares) que visiten la Oficina de Ética Gubernamental y se identifiquen, de manera que la persona cuyo archivo inspeccionan pueda saber quién ha accedido a su declaración. Esto puede aumentar el nivel de comodidad de los declarantes, pero también tiene el potencial de crear un efecto amedrentador si las personas se preocupan de que pueda haber consecuencias negativas por haber consultado estos archivos.

Sin embargo, otros países han adoptado variantes de la estrategia empleada anteriormente. Por ejemplo, Croacia tiene un sistema en el que se consideran las declaraciones de activos como información pública. Un subconjunto de esta información está disponible en línea, y el público puede ver el formulario original en persona en la oficina de la Comisión para la Prevención de Conflictos de Interés. Cuando se realiza una solicitud de este tipo, el organismo recopila información acerca de quién está haciendo la solicitud, introduciendo así un obstáculo que puede disuadir a observadores casuales de acceder a las declaraciones.

FIGURA 3.15 Coordinación de la Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, según lo Especificado por la Ley

Porcentaje de regímenes de divulgación que requieren la disponibilidad pública de las declaraciones (N = 45)



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

En Argentina, el organismo de declaración de activos no publica declaraciones en línea, pero acepta solicitudes de citas para ver las copias impresas del anexo público de las declaraciones en persona en el organismo. Estas citas se pueden solicitar por teléfono y por e-mail. La persona que hace la solicitud está obligada a comparecer en persona para recoger la copia solicitada. Las solicitudes pueden ser rechazadas, aunque esto rara vez ocurre en la práctica, si se consideran contrarias a la finalidad de la ley, y hay sanciones por uso indebido de la información obtenida de un formulario de DIA, como por su utilización para propósitos comerciales o delictivos. Del mismo modo, el Organismo de Función Pública de la República de Kirguistán solo publica resúmenes de declaraciones de bienes de 1.389 funcionarios de alto nivel en su sitio web y su boletín oficial.³⁹ Estos resúmenes ocultan información como la dirección del declarante, números de cuenta y nombres específicos de los activos. En cambio, los totales de los tipos de activos se proveen al público.

Conceder Acceso Público a las Declaraciones de Ciertas Categorías de Funcionarios

Algunos países, en cambio, han optado por tomar las declaraciones de sólo ciertos funcionarios públicos de alto rango. Por lo general, este enfoque abarca a funcionarios electos y nombramientos políticos. El fundamento de esto es que estos funcionarios han optado por exponerse a un mayor escrutinio público debido a la naturaleza de su

39. Ver el Estudio de Caso de la República de Kirguistán en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012). Tenga en cuenta que los acontecimientos en curso en la República de Kirguistán significa que éstos hallazgos pueden no reflejar la práctica actual.

FIGURA 3.16

Limitación del Acceso del Público a las Declaraciones de Ciertas Categorías de Funcionarios—Ejemplo: Hong Kong SAR, China



Fuente: Elaboración propia.

posición y poner sus declaraciones a disposición del público, por lo tanto, es un componente razonable de este escrutinio público. De hecho, en general se reconoce que el interés público pesa más que el derecho a la privacidad en los casos de funcionarios electos que de los funcionarios públicos (OCDE 2006b, 41).

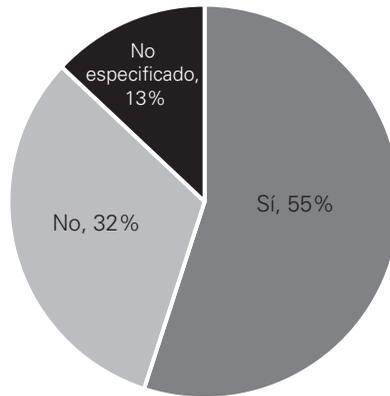
De hecho, Hong Kong SAR, China (ver Figura 3.16); Mongolia y Kirguistán emplean un modelo de acceso público por niveles, concediendo acceso público en función del rango del funcionario que declara. Cuanto más alto sea el rango de la posición, es más probable que la divulgación se otorgue. En Hong Kong SAR, China, las declaraciones de los funcionarios de Nivel I (puestos designado centralmente por el gobierno y que consisten en 24 puestos clave del gobierno) están a disposición del público, mientras que las declaraciones de los funcionarios del Nivel II son confidenciales.⁴⁰ Las declaraciones de activos del Nivel I no están, sin embargo, disponibles en Internet, en cambio, los interesados están obligados a solicitar una copia en persona.

40. Ver el Estudio de Caso de Hong Kong SAR, China en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

FIGURA 3.17

Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones según lo Especificado por la Ley

Porcentaje de regímenes de divulgación con marcos legales de DIA (N = 321)



Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

En varios países, las declaraciones presentadas por funcionarios públicos están protegidas por disposiciones de privacidad, posiblemente debido a que no son funcionarios electos, o porque tienen menos probabilidades de estar en posiciones que les permitan influir significativamente en políticas o desviar fondos públicos para beneficio personal. Esto también es cierto para la información de activos e ingresos provistos por cónyuges e hijos (ver Figura 3.17).

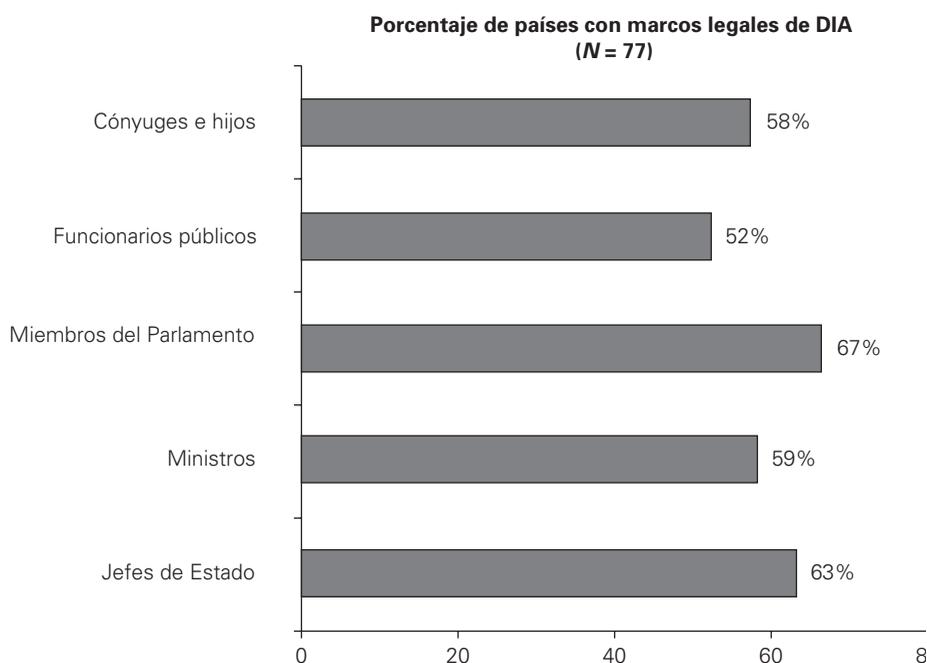
Mantener las Declaraciones Totalmente Confidenciales

Hay numerosos países con leyes de confidencialidad que prohíben la publicación de declaraciones. Por ejemplo, la Ley de Probidad de Guatemala garantiza la total confidencialidad de las declaraciones de activos, salvo por orden judicial.⁴¹ Esto incluye la prohibición de revelar información contenida en una DIA a otras entidades gubernamentales, como la Oficina del Fiscal que investiga actos de corrupción. El sistema de DIA de Belice también es confidencial, requiriendo que todos los funcionarios del sistema de DIA juren confidencialidad ante un magistrado o juez de paz (OEA 2004b, 10). Los certificados de presentación, sin embargo, son publicados en su boletín oficial. En Jordania las declaraciones se mantienen en sobre sellado a menos que hayan sido fundamentadas acusaciones de corrupción contra un funcionario.

En aquellos países en los que las declaraciones no están a disposición del público, excluyendo así la oportunidad que la sociedad civil exija que los funcionarios públicos rindan cuentas a través del marco de DIA, pueden existir mecanismos gubernamen-

41. Ver el Estudio de Caso de Guatemala en el volumen complementario, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos* (Banco Mundial/StAR 2012).

FIGURA 3.18 Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, por Categoría de Declarante, según lo Especificado por la Ley



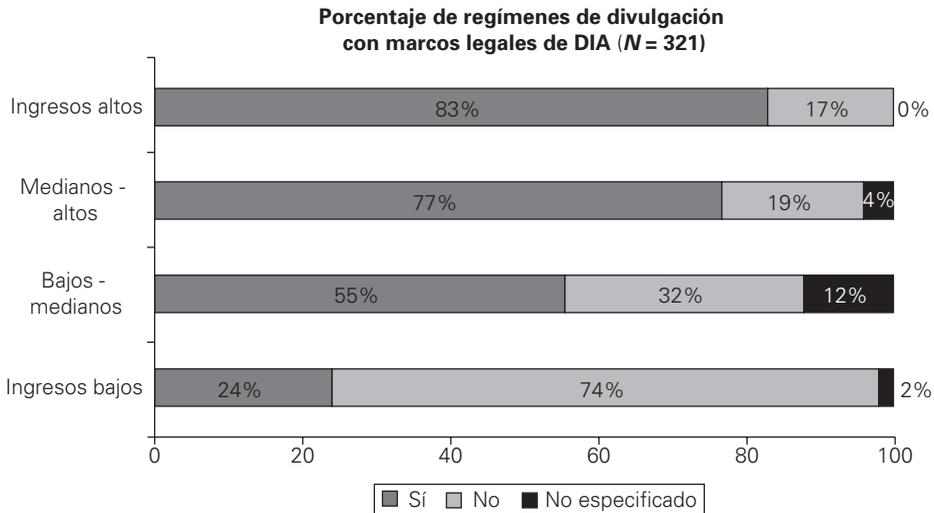
Fuente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.

tales creíbles para la verificación de contenido y el enjuiciamiento de actividades corruptas. Tal es el caso de Francia y de Macao SAR, China, donde las declaraciones pueden y son utilizadas en el curso de investigaciones de delitos subyacentes, o cuando surgen hallazgos sospechosos.

En Afganistán, donde la Oficina de Supervisión Superior sigue siendo una institución emergente, la ley prevé el acceso público sólo “cuando sea necesario” o “cuando se requiera.” La omisión de criterios que establecen el detonante de su publicación, por lo tanto, puede impedir cualquier acceso público. La Oficina de Supervisión Superior en Afganistán, sin embargo, ha expresado su intención de dar a conocer los informes de líderes nacionales clave de alto nivel, como el presidente, para demostrar la importancia del sistema al liderazgo nacional superior. Proveer a la Oficina de Supervisión Superior de tanta discreción podría, sin embargo, crear oportunidades para proteger a los aliados políticos y castigar a enemigos políticos

La total confidencialidad de las declaraciones de ingresos y activos puede socavar gravemente la capacidad del sector público para abordar el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos haciendo extremadamente difícil de utilizar las declaraciones para identificar problemas potenciales. En cambio, las declaraciones se convierten en herramientas sólo para el enjuiciamiento de otros delitos subyacentes.

FIGURA 3.19 Disponibilidad Pública del Contenido de las Declaraciones, por Clasificación de Ingresos, según lo Especificado por la Ley



uente: Conjunto de Datos de PAM, Banco Mundial de 87 países en 2010; <https://www.agidata.org/pam>.
Nota: Existen 435 posibles regímenes de divulgación, si todos los países (N = 87) cubrieran todas las categorías de declarantes (N = 5): jefes de estado, ministros, miembros del Parlamento, funcionarios públicos, cónyuges e hijos. En la muestra PAM, sólo hay 321 regímenes de divulgación cubiertos por marcos legales de DIA.

3.4.2 Acceso Público en la Práctica

A pesar del apoyo general al acceso público por parte de especialistas de DIA, el uso del acceso del público a través de muchos países es limitado o inexistente. Un estudio de 2008 de prácticas de DIA entre parlamentarios de 174 países reveló que menos de la tercera parte hace públicas las divulgaciones de los miembros del Parlamento (Djankov et al. 2008, 1). Un conjunto de datos separado (el conjunto de datos de PAM en el que se basa esta guía), que abarca 87 países y una gama de funcionarios públicos ha encontrado que el 55 por ciento de los países requiere legalmente que las declaraciones de ingresos y activos de algunos funcionarios públicos se pongan a disposición del público, aunque la cifra podría ser menor en la práctica (ver Figura 3.18).

En toda la muestra de 87 países del conjunto de datos de PAM, sin embargo, la incidencia de la disponibilidad pública difiere significativamente entre las categorías de ingresos. Si bien 55 por ciento de los países de ingresos medianos bajos, el 76 por ciento de ingresos medianos altos, y el 83 por ciento de países de altos ingresos están obligados por ley a hacer público el contenido de las declaraciones, sólo el 24 por ciento de los países de ingresos bajos tiene este requerimiento (ver Figura 3.19).

3.4.3 Acceso Público a las Tasas de Cumplimiento y Otros Aspectos del Cumplimiento del Sistema DIA

El acceso público a la información sobre el desempeño de un sistema de DIA puede impulsar mejoras e influenciar políticas. Las ONGs especializadas pueden desempeñar un papel valioso en la revisión de los requerimientos de divulgación y la vigilancia y presentación de informes sobre el desempeño de un sistema de DIA. Por ejemplo, el Centro para la Integridad Pública, una ONG en los Estados Unidos, ha estado monitoreando e informando sobre la implementación de los requerimientos de declaración de activos e ingresos a nivel estatal en los Estados Unidos desde 1999. El Centro para la Integridad Pública publica un informe, “Estados de la Divulgación”, y ha desarrollado un sistema de rango, ambos han contribuido a cambios de políticas, incluyendo aumentos en las categorías de información que los funcionarios están obligados a revelar en diferentes estados.⁴²

42. http://www.publicintegrity.org/investigations/states_of_disclosure.

Apéndice A. Metodología e Indicadores Utilizados para la Guía

Los hallazgos de esta guía se basan en el estudio de casos de países, investigación documental y análisis de datos recogidos en el marco de la Iniciativa de Mecanismos de Rendición de Cuentas Pública del Banco Mundial (PAM), utilizando datos de los marcos legales para sistemas de DIA de 88 países (cuadro A.1) Se realizaron estudios detallados de países en 11 economías: Argentina; Croacia; Guatemala, Hong Kong SAR, China; Indonesia; Jordania, República de Kirguistán, Mongolia, Ruanda; Eslovenia, y Estados Unidos. Los estudios de casos se condujeron a través de entrevistas a profundidad con profesionales, académicos y representantes de la sociedad civil en cada una de las economías. Los estudios de casos se incluyen en el volumen complementario de esta guía, *Declaración de Ingresos y Activos: Ilustraciones de Estudios de Casos*.

La Iniciativa PAM

Para satisfacer la demanda de un monitoreo más efectivo de las políticas e instituciones que contribuyen a los resultados de gobierno, la Iniciativa PAM es un trabajo en proceso que provee información relativa a la transparencia de los gobiernos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.⁴⁴ La iniciativa se centra en cuatro tipos de funcionarios públicos: Jefes de Estado, ministros y miembros del gabinete, miembros del Parlamento, y funcionarios públicos según la definición de los distintos países. También se incluyen los cónyuges e hijos de cada categoría de funcionario público. El campo de investigación abarca cinco tipos de regímenes de transparencia y rendición de cuentas:

- Declaración de Ingresos y Activos:
- Conflicto de intereses
- Libertad de información
- Protecciones de inmunidad
- Capacitación en ética

La Iniciativa PAM publica datos detallados y actualizados periódicamente en el esfuerzo para mejorar los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en una muestra de 88 países en todo el mundo.⁴⁵ También implica la creación de un conjunto de indicadores relevantes que se pueden utilizar en el monitoreo de la implementación de los esfuerzos

44. Esto es parte de un proyecto más amplio para desarrollar los Indicadores Procesables de Gobernabilidad, que se describen en este apéndice.

45. Esto es parte de un proyecto más amplio para desarrollar los Indicadores Procesables de Gobernabilidad, que se describen en este apéndice.

CUADRO A.1		Economías para las que se recogieron datos del Marco Legal de DIA y COI en el Marco de la Iniciativa AGI	
Economías			
Ingresos altos (14)	República Checa	Italia	República Eslovaca
	Estonia	Japón	Eslovenia
	Francia	Noruega	Reino Unido
	Alemania	Polonia	Estados Unidos
	Hungría	Federación Rusa	
Europa y Centroamérica)	Albania	Kazajstán	Serbia
	Armenia	República de Kirguistán	Tayikistán
Asia (19)	Azerbaiyán	Letonia	Turquía
	Bosnia y Herzegovina	Lituania	Ucrania
	Bulgaria	Macedonia, Antigua República Yugoslava	Uzbekistan
	Croacia	Moldavia	
	Georgia	Rumania	
Asia oriental y el Pacífico (14)	Camboya	Palau	Timor-Leste
	Fiji	Papua Nueva Guinea	Tonga
	Indonesia	Filipinas	Vanuatu
	República Democrática Popular Lao	Islas Salomón	Vietnam
	Mongolia	Taiwán, China	
America Latina y el Caribe (6)	Argentina	Honduras	México
	Bolivia	Guayana	
Oriente Medio y el Norte de África (2)	República Dominicana	Marruecos	
	Jordania		
Asia del Sur (5)	Bangladesh	Nepal	Sri Lanka
	India	Pakistán	
África (28)	Angola	Guinea	Nigeria
	Benín	Kenia	Senegal
	Botswana	Madagascar	Sierra Leona
	Burkina Faso	Malawi	Sudáfrica
	Burundi	Malí	Tanzania
	Congo, Rep.	Mauritania	Uganda
	Congo, Rep. Dem.	Mauricio	Zambia
	Etiopía	Mozambique	Zimbabue
	Gambia	Namibia	
	Ghana	Níger	

Fuente: Elaboración propia.

de reforma. Para ambos objetivos, la Iniciativa PAM desarrolla Indicadores Procesables de Gobernabilidad que permiten conocer la forma en que funcionan los subsistemas de gobierno y las acciones que pueden producir mejores resultados. Esto es parte de un proyecto más amplio para desarrollar los Indicadores Procesables de Gobernabilidad, que se describen en este apéndice.

Indicadores de Gobernabilidad Procesables (AGIs)

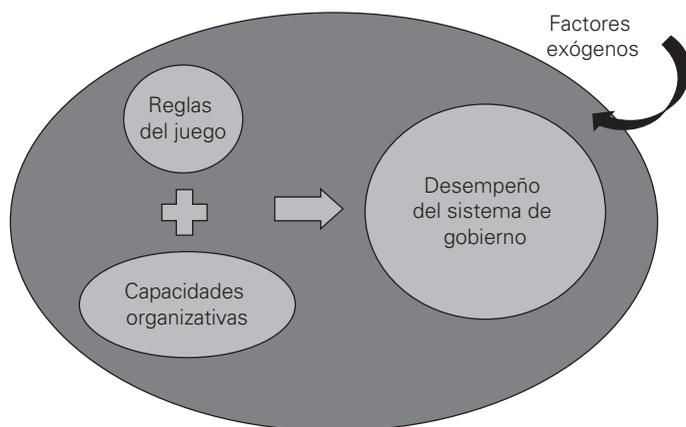
Los AGIs miden el impacto directo de los esfuerzos de reforma institucional en el funcionamiento de los subsistemas de gobierno particulares. Estos *indicadores procesables* están estrechamente circunscritos y claramente definidos, y se centran en aspectos relativamente específicos de gobierno más que en dimensiones generales. Proveen una mayor claridad respecto de las medidas que los gobiernos pueden tomar para lograr mejores resultados en las evaluaciones de ciertas áreas de gobierno. Incluyen las siguientes:

- *Arreglos institucionales* (también conocidos como “reglas del juego”), que son las reglas formales e informales que rigen las acciones de los agentes involucrados en la operación de un sistema de gobierno determinado. Estas reglas (a) asignan responsabilidades y autoridad a agentes o actores pertinentes; (b) especifican las actividades permitidas, requeridas y prohibidas por agentes o actores, y (c) establecen procedimientos que rigen las actividades y el comportamiento de los agentes o actores. Estas normas crean incentivos (mejores o peores) para los agentes que realizan sus funciones.
- *Características de capacidad organizativa*, las cuales son características de los recursos empleados por los agentes o actores con responsabilidades asignadas en el marco legal. Estos indicadores suelen capturar (a) las magnitudes de los recursos específicos (dinero, personal, equipos, instalaciones y edificios, etc.), y (b) la calidad de los recursos (por ejemplo, tipos de tecnologías empleadas, calidad del personal, etc.).
- *Desempeño del sistema de gobierno*, que recoge información sobre las prácticas de los agentes con determinadas responsabilidades asignadas de implementación de declaración de activos. La varianza de la conducta y las prácticas organizativas arrojan luz sobre si las prácticas son más propensas a favorecer los objetivos subyacentes del marco legal de declaración de activos (figura A.1).

AGIs Legislativos

En la Iniciativa PAM, los indicadores legislativos capturan información sobre los arreglos institucionales formales o las normas de un mecanismo de rendición de cuentas. Son las evaluaciones basadas en hechos de la legislación y leyes relacionadas, decretos y códigos de conducta que son revisados externamente por expertos técnicos de los países. Se basan en los análisis de contenido realizados por abogados en relación con los marcos legales nacionales. Estos indicadores legislativos captan datos sobre las características de los marcos legales de rendición de cuentas dentro de los países.

FIGURA A.1 Indicadores de Gobernabilidad Procesables



Fuente: La Iniciativa PAM

Selección de Fuentes Primarias

Las fuentes de datos para los indicadores legislativos consisten en leyes, decretos, o códigos de conducta que se relacionan con el mecanismo en estudio.

Análisis de Marcos Legales

Los documentos de fuente primaria (por ejemplo, leyes, decretos, códigos) se utilizan para completar el análisis, en el idioma original, si es posible. Toda la legislación pertinente se incluye en el análisis, aunque no sea específicamente parte del marco del mecanismo, es decir, si la ley de la función pública contiene algunas sanciones en caso de incumplimiento, se incluye en el análisis. No se utilizan fuentes secundarias en el análisis de los marcos legales de los países (ver cuadro A.2).

Controles de Fiabilidad

Los datos correspondientes a cada mecanismo se recopilaron mediante fuentes primarias y fueron revisados por el equipo. Tanto los datos como los resúmenes de cada característica fueron luego enviados a un revisor externo en el país para la retroalimentación. Este revisor debe contar ya sea con el conocimiento jurídico profundo del mecanismo que se examina en un país o con experiencia específica en un campo relacionado. Una vez recibida la retroalimentación, los cambios se incorporan en el conjunto de datos para el país. Para minimizar tanto los problemas de fiabilidad como de validez, los datos también fueron enviados a las oficinas de país del Banco Mundial para recibir retroalimentación.

CUADRO A.2	Indicadores del Marco Legal para las Declaraciones de Ingresos y Activos
1	Marco legal
2	Leyes que regulan las declaraciones de activos e ingresos
3	Requerimiento constitucional
4	Cobertura de funcionarios públicos
5	Jefe(s) de Estado
6	Ministros / miembros del gabinete
7	Miembros del parlamento (MPs)
8	Funcionarios públicos
9	Cónyuges e hijos
10	Alcance de los contenidos de las declaraciones
11	Jefe(s) de Estado
12	Activos, pasivos y partidas de ingresos cubiertas definidas explícitamente
13	Bienes raíces deben ser declarados
14	Bienes muebles deben ser declarados
15	Efectivo debe ser declarado
16	Préstamos y deudas deben ser declarados
17	Ingreso del trabajo debe ser declarado
18	Rentas pasivas deben ser declaradas
19	<i>Ministros / miembros del gabinete</i>
20	Activos, pasivos y partidas de ingresos cubiertas definidas explícitamente
21	Bienes raíces deben ser declarados
22	Bienes muebles deben ser declarados
23	Efectivo debe ser declarado
24	Préstamos y deudas deben ser declarados
25	Ingreso del trabajo debe ser declarado
26	Rentas pasivas deben ser declaradas
27	<i>Miembros del Parlamento (MPs)</i>
28	Activos, pasivos y partidas de ingresos cubiertas definidas explícitamente
29	Bienes raíces deben ser declarados
30	Bienes muebles deben ser declarados
31	Efectivo debe ser declarado
32	Préstamos y deudas deben ser declarados
33	Ingreso del trabajo debe ser declarado

(continúa)

CUADRO A.2	Indicadores del Marco Legal para las Declaraciones de Ingresos y Activos (<i>continuación</i>)
34	Rentas pasivas deben ser declaradas
35	<i>Funcionarios públicos</i>
36	Activos, pasivos y partidas de ingresos cubiertas definidas explícitamente
37	Bienes raíces deben ser declarados
38	Bienes muebles deben ser declarados
39	Efectivo debe ser declarado
40	Préstamos y deudas deben ser declarados
41	Ingreso del trabajo debe ser declarado
42	Rentas pasivas deben ser declaradas
43	<i>Cónyuges e hijos</i>
44	Activos, pasivos y partidas de ingresos cubiertas definidas explícitamente
45	Bienes raíces deben ser declarados
46	Bienes muebles deben ser declarados
47	Efectivo debe ser declarado
48	Préstamos y deudas deben ser declarados
49	Ingreso del trabajo debe ser declarado
50	Rentas pasivas deben ser declaradas
51	Frecuencia de presentación
52	<i>Jefe(s) de Estado</i>
53	Presentación requerida al asumir el cargo
54	Presentación requerida al dejar el cargo
55	Presentación requerida anualmente
56	Presentación requerida en el plazo de 3 años de dejar el cargo
57	Presentación requerida cuando hay cambio en los activos
58	Declaración verificable (no oral)
59	<i>Ministros / miembros del gabinete</i>
60	Presentación requerida al asumir el cargo
61	Presentación requerida al dejar el cargo
62	Presentación requerida anualmente
63	Presentación requerida en el plazo de 3 años de dejar el cargo
64	Presentación requerida cuando hay cambio en los activos
65	Declaración verificable (no oral)
66	<i>Miembros del parlamento (MPs)</i>
67	Presentación requerida al asumir el cargo

68	Presentación requerida al dejar el cargo
69	Presentación requerida anualmente
70	Presentación requerida en el plazo de 3 años de dejar el cargo
71	Presentación requerida cuando hay cambio en los activos
72	Declaración verificable (no oral)
73	<i>Funcionarios públicos</i>
74	Presentación requerida al asumir el cargo
75	Presentación requerida al dejar el cargo
76	Presentación requerida anualmente
77	Presentación requerida en el plazo de 3 años de dejar el cargo
78	Presentación requerida cuando hay cambio en los activos
79	Declaración verificable (no oral)
80	Sanciones
81	Jefe(s) de Estado
82	Sanciones estipuladas por presentación tardía
83	Multas estipuladas por presentación tardía
84	Sanciones administrativas estipuladas por presentación tardía
85	Sanciones penales estipuladas por presentación tardía
86	Sanciones estipuladas por presentación incompleta
87	Multas estipuladas por presentación incompleta
88	Sanciones administrativas estipuladas por presentación incompleta
89	Sanciones penales estipuladas por presentación incompleta
90	Sanciones estipuladas por no declaración
91	Multas estipuladas por no declaración
92	Sanciones administrativas estipuladas por no declaración
93	Sanciones penales estipuladas por no declaración
94	Sanciones estipuladas por proveer información falsa
95	Multas estipuladas por proveer información falsa
96	Sanciones administrativas estipuladas por proveer información falsa
97	Sanciones penales estipuladas por proveer información falsa
98	<i>Ministros / miembros del gabinete</i>
99	Sanciones estipuladas por presentación tardía
100	Multas estipuladas por presentación tardía
101	Sanciones administrativas estipuladas por presentación tardía
102	Sanciones penales estipuladas por presentación tardía
103	Sanciones estipuladas por presentación incompleta

(continúa)

CUADRO A.2	Indicadores del Marco Legal para las Declaraciones de Ingresos y Activos <i>(continuación)</i>
104	Multas estipuladas por presentación incompleta
105	Sanciones administrativas estipuladas por presentación incompleta
106	Sanciones penales estipuladas por presentación incompleta
107	Sanciones estipuladas por no declaración
108	Multas estipuladas por no declaración
109	Sanciones administrativas estipuladas por no declaración
110	Sanciones penales estipuladas por no declaración
111	Sanciones estipuladas por proveer información falsa
112	Multas estipuladas por proveer información falsa
113	Sanciones administrativas estipuladas por proveer información falsa
114	Sanciones penales estipuladas por proveer información falsa
115	<i>Miembros del parlamento (MPs)</i>
116	Sanciones estipuladas por presentación tardía
117	Multas estipuladas por presentación tardía
118	Sanciones administrativas estipuladas por presentación tardía
119	Sanciones penales estipuladas por presentación tardía
120	Sanciones estipuladas por presentación incompleta
121	Multas estipuladas por presentación incompleta
122	Sanciones administrativas estipuladas por presentación incompleta
123	Sanciones penales estipuladas por presentación incompleta
124	Sanciones estipuladas por no declaración
125	Multas estipuladas por no declaración
126	Sanciones administrativas estipuladas por no declaración
127	Sanciones penales estipuladas por no declaración
128	Sanciones estipuladas por proveer información falsa
129	Multas estipuladas por proveer información falsa
130	Sanciones administrativas estipuladas por proveer información falsa
131	Sanciones penales estipuladas por proveer información falsa
132	<i>Funcionarios públicos</i>
133	Sanciones estipuladas por presentación tardía
134	Multas estipuladas por presentación tardía
135	Sanciones administrativas estipuladas por presentación tardía
136	Sanciones penales estipuladas por presentación tardía
137	Sanciones estipuladas por presentación incompleta

138	Multas estipuladas por presentación incompleta
139	Sanciones administrativas estipuladas por presentación incompleta
140	Sanciones penales estipuladas por presentación incompleta
141	Sanciones estipuladas por no declaración
142	Multas estipuladas por no declaración
143	Sanciones administrativas estipuladas por no declaración
144	Sanciones penales estipuladas por no declaración
145	Sanciones estipuladas por proveer información falsa
146	Multas estipuladas por proveer información falsa
147	Sanciones administrativas estipuladas por proveer información falsa
148	Sanciones penales estipuladas por proveer información falsa
149	Monitoreo y supervisión
150	<i>Jefe(s) de Estado</i>
151	Órgano de aplicación explícitamente identificado
152	Órgano depositario explícitamente identificado
153	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la presentación
154	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la precisión
155	<i>Ministros / miembros del gabinete</i>
156	Órgano de aplicación explícitamente identificado
157	Órgano depositario explícitamente identificado
158	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la presentación
159	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la precisión
160	<i>Miembros del parlamento (MPs)</i>
161	Órgano de aplicación explícitamente identificado
162	Órgano depositario explícitamente identificado
163	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la presentación
164	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la precisión
165	<i>Funcionarios públicos</i>
166	Órgano de aplicación explícitamente identificado
167	Órgano depositario explícitamente identificado
168	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la presentación
169	Organismo con responsabilidad asignada de verificar la precisión
170	Acceso público a las declaraciones
171	<i>Jefe(s) de Estado</i>
172	Disponibilidad pública
173	Publicación oportuna

(continúa)

CUADRO A.2	Indicadores del Marco Legal para las Declaraciones de Ingresos y Activos <i>(continuación)</i>
174	Lugar claramente identificado
175	Cargos de acceso razonables
176	Plazo de mantenimiento de registros
177	<i>Ministros / miembros del gabinete</i>
178	Disponibilidad pública
179	Publicación oportuna
180	Lugar claramente identificado
181	Cargos de acceso razonables
182	Plazo de mantenimiento de registros
183	<i>Miembros del parlamento (MPs)</i>
184	Disponibilidad pública
185	Publicación oportuna
186	Lugar claramente identificado
187	Cargos de acceso razonables
188	Plazo de mantenimiento de registros
189	<i>Funcionarios públicos</i>
190	Disponibilidad pública
191	Publicación oportuna
192	Lugar claramente identificado
193	Cargos de acceso razonables
194	Plazo de mantenimiento de registros
195	<i>Cónyuges e hijos</i>
196	Disponibilidad pública
197	Publicación oportuna
198	Lugar claramente identificado
199	Cargos de acceso razonables
200	Plazo de mantenimiento de registros

Fuente: PAM conjunto de datos 2009.

Implementación de AGIs

Los indicadores de implementación se centran en las tres categorías: (a) arreglos institucionales o normas, (b) capacidad de organización, y (c) desempeño de un sistema de gobierno (es decir, mecanismo de rendición de cuentas). Estos indicadores son evaluaciones basadas en hechos de los procesos de implementación, con datos recopilados por los gobiernos, los equipos de país del Banco Mundial, y las organizaciones de la sociedad civil. Las amplias categorías funcionales para los mecanismos son las siguientes:

- *Arreglos de gestión y rendición de cuentas*, capacidades y prácticas de los agentes responsables de garantizar la implementación de cada mecanismo. Estos indicadores de gestión y rendición de cuentas capturan características de los sistemas de gestión de rendición de cuentas, finanzas y recursos humanos de los agentes responsables de la implementación de un mecanismo de rendición de cuentas pública dado (por ejemplo, las declaraciones de activos e ingresos).
- *Arreglos de Aplicación*, capacidades y prácticas de agentes responsables de garantizar la implementación de cada mecanismo. Estos indicadores de aplicación capturan información sobre las tecnologías de producción empleadas para implementar o aplicar las exigencias de un mecanismo particular. Los ejemplos de los tipos de características a ser capturados pueden incluir capacidades y prácticas regulatorias, actividades destinadas a garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos del mecanismo, prácticas de verificación e investigación, esfuerzos de colaboración interinstitucional, actividades de asesoramiento y monitoreo y notificación de resultados.
- *Los indicadores de impacto inmediato* captan el grado en que se están logrando objetivos particulares bien especificados e inmediatos del mecanismo de rendición de cuentas. Estos indicadores de resultados intermedios no reflejan el desempeño en el sentido de los resultados finales, como la reducción de la corrupción, reducción de la captura del Estado, o un comportamiento más ético de los funcionarios públicos. En cambio, estos indicadores de impacto inmediato pretenden capturar el cumplimiento del marco legal (por los funcionarios contemplados en la legislación), indicativo del compromiso del gobierno con la aplicación de las disposiciones legales y la medida en la que los ciudadanos o grupos organizados de ciudadanos acceden a la información cubierta por dicha legislación (es decir, la evidencia de que el acceso a esa información ha mejorado en la práctica).

Se recogieron datos sobre los esfuerzos de implementación a través de la colaboración con los gobiernos nacionales, las oficinas de país del Banco Mundial, y las organizaciones de la sociedad civil. En la mayoría de los casos, los datos fueron recolectados a través de entrevistas con funcionarios gubernamentales competentes y representantes de la sociedad civil y a través de visitas a las oficinas del gobierno. Se llevó a cabo comunicación adicional con funcionarios pertinentes para aclarar los datos. (Ver cuadro A.3.)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida	
Sección 1: Medición y Rendición de Cuentas	
1.1 Instalaciones	
¿Se designa un espacio físico para las actividades de COI/DIA?	R
¿Cuál es el ratio entre escritorios y personal?	C
¿Tiene el hardware del equipo menos de 10 años de antigüedad? (de escritorio, portátiles y/o monitores, etc.)	C
¿Tiene el software del equipo menos de 5 años de antigüedad? (procesamiento de textos, hoja de cálculo y/o software de correo electrónico, etc.)	C
¿Cuál es el ratio entre computadoras y personal?	C
¿Está el equipo básico de oficina (computadoras, conexión a Internet, fotocopiadoras, y/o impresoras) disponible para fines de DIA/COI?	C
¿Cuál es la frecuencia de acceso a Internet? (Siempre, Algunas Veces, Casi Nunca)	C
¿Fueron reemplazados los equipos de oficina obsoletos o averiados?	P
¿Fue reemplazado el hardware obsoleto o averiado?	P
¿Fue reemplazado el software obsoleto o no funcional?	P
¿Se proveyó a todos los nuevos empleados permanentes un ordenador y estación de trabajo?	P
1.2 Gestión de datos	
¿Qué organismo está obligado a guardar las copias impresas de las declaraciones completas?	R
¿Existe un procedimiento para almacenar el contenido de las declaraciones electrónicamente?	R
¿Está la supervisión del sistema de gestión de datos DIA/COI asignada a un individuo en particular?	R
Por favor identifique a la persona responsable de la gestión de datos.	R
¿Existe un espacio físico disponible para el almacenamiento de las copias impresas de las declaraciones completas?	C
¿El espacio físico disponible está en condiciones de almacenar todos los ejemplares impresos de las declaraciones completas de manera segura?	C
¿El personal de DIA/COI conoce los procedimientos de mantenimiento de registros?	C
¿Fueron las declaraciones y documentos relacionados almacenados en el espacio designado?	P

	Si no es así, por favor explique por qué.	P
	La información de las declaraciones ¿fue almacenada electrónicamente, copia impresa, o ambas? (por favor, seleccione más abajo)	
	Información de antecedentes personales del declarante	P
	Información financiera del declarante	P
	Datos agregados de individuos	P
	Datos agregados para grupos de funcionarios públicos	P
	¿La supervisión de la política de registros garantiza que los documentos estén bien conservados?	P
	Si no es así, favor explique por qué.	P
1.3	Recursos humanos	
	¿Qué miembro del personal del organismo de supervisión de DIA es responsable de la gestión general de las DIA?	R
	¿Qué miembro del personal es responsable de la gestión de las cuestiones de DIA/COI en los organismos competentes?	R
	¿Hay un organigrama preciso del personal DIA/COI en el organismo de supervisión?	R
	¿Están los manuales de operación DIA/COI a disposición del personal del organismo de supervisión?	R
	¿Están los manuales de operación DIA/COI a disposición del personal en los organismos competentes?	R
	¿Cuántas personas son responsables de las tareas DIA/COI en el organismo de supervisión?	C
	¿Cuántas personas son responsables de las tareas DIA/COI en los organismos competentes?	C
	¿Cuántas personas responsables de las obligaciones DIA /COI son empleados por contrato?	C
	¿Cómo se llenan las posiciones relacionadas con la DIA/ COI? (contratación competitiva, nombramientos políticos, ambos)	C
	¿Cuál es el porcentaje de miembros del personal no administrativo de la DIA / COI que tienen al menos 4 años de educación post-secundaria?	C
	¿Recibió el personal capacitación en los principios y/o regulaciones DIA/COI?	P
	¿Fue sometido el personal a evaluaciones de desempeño?	P
	¿Cuántos miembros del personal han dejado sus puestos en los últimos 5 años?	P

(continúa)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (<i>continuación</i>)		
1.4	Gestión financiera	
	¿Requiere el organismo de supervisión la presentación de una propuesta de presupuesto para sus actividades relacionadas con DIA/COI o la inclusión de una línea específica para artículos DIA/COI en su proyecto de presupuesto?	R
	¿Tiene el organismo de supervisión un presupuesto legalmente definido para sus actividades DIA/COI?	R
	¿Ha recibido el organismo de supervisión financiación para DIA/COI de un organismo de supervisión o directamente del Tesoro?	R
	¿Cuál es el presupuesto para las actividades relacionadas con las DIA/COI?	C
	¿Cuál es la masa salarial para el personal DIA/COI (presupuesto dedicado al personal DIA/COI)?	C
	¿Cómo se asignan los fondos relacionados con el DIA/COI? (por ejemplo, al inicio del año fiscal, en tramos a lo largo del año, sobre la base del desempeño, etc.)	C
	¿Evalúa el organismo sus necesidades presupuestarias para cumplir con sus obligaciones de DIA/COI como parte del ciclo del presupuesto anual?	P
	¿Fueron los siguientes costos calculados como parte del ciclo de presupuesto anual?	
	Sueldos/salarios	P
	Instalaciones y equipos	P
	Capacitación y capacidad	P
	Conciencia pública / promoción	
1.5	Política y gestión de la reglamentación	
	¿Es el organismo de supervisión responsable de emitir los reglamentos de aplicación?	R
	¿Son los organismos competentes responsables de emitir los reglamentos de aplicación?	R
	¿Existen políticas y directrices DIA/COI?	R
	¿Existe un procedimiento para la comunicación de políticas y directrices a los sujetos obligados de DIA/COI?	R
	¿Cómo afecta la política nacional de archivos a la política de DIA/COI a nivel del organismo?	R
	¿Tiene la agencia los recursos necesarios para difundir los planes, políticas o directrices a todos los funcionarios públicos?	C

Si no es así, por favor explique por qué		C
¿Tiene la agencia los recursos necesarios para difundir los planes, políticas o directrices al público en general?		C
Si no es así, por favor explique por qué		C
¿Participan los funcionarios de alto nivel de los organismos en los procesos de planificación estratégica para DIA/COI?		P
¿Incorpora el proceso de planificación estratégica del organismo metas específicas, objetivos y resultados de DIA/COI?		P
¿Creó el organismo regulaciones internas para cumplir con sus obligaciones DIA/COI?		P
En caso afirmativo, por favor describa la naturaleza de estas regulaciones internas.		P
¿Cómo hizo el organismo para poner a disposición del público las regulaciones internas?		
Sitio web del Organismo		P
Medios (radio, televisión, periódicos)		P
Folletos, panfletos, u otros materiales impresos		P
Otros (favor especificar)		P
¿Fueron revisados los planes, políticas y directrices DIA/COI?		P
En caso afirmativo, por favor explique por qué los planes, políticas o directrices de DIA/COI fueron revisados por última vez.		P
¿Difundió el organismo los planes, políticas o directrices a todos los <i>funcionarios públicos</i> ?		P
¿Cómo dio a conocer el organismo estos planes, políticas o directrices a los funcionarios públicos? (por favor seleccione más abajo)		
Sitio web del Organismo		P
Medios (radio, televisión, periódicos)		P
Folletos, panfletos u otros materiales impresos		P
Otros (favor especificar)		P
¿Difundió el organismo los planes, políticas o directrices al público?		P
¿Cómo difundió el organismo estos planes, políticas o directrices al público en general? (por favor, seleccione más abajo)		

(continúa)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (continuación)	
Sitio web del Organismo	P
Medios (radio, televisión, periódicos)	P
Folleto, panfletos, u otros materiales impresos	P
Otros (favor especificar)	P
Sección 2: Implementación	
2.1 Cumplimiento de presentación	
¿Quién está obligado a presentar declaraciones?	
Presidente	R
Miembros del Parlamento (diputados, miembros, senadores, lores, etc.)	R
Ministros	R
Funcionarios de alto nivel	R
Jueces	R
Otros (por favor indique)	R
¿Qué tipo de información debe ser revelada en el formulario de presentación?	
Activos (inmuebles, vehículos, joyas, etc.)	R
Ingresos por trabajo (salarios de empleo primario y secundario, etc.)	R
Efectivo (cuentas bancarias nacionales o extranjeras, dinero en efectivo en la mano, etc.)	R
Inversiones (acciones de sociedades, acciones, bonos, etc.)	R
Otros (favor especificar)	R
¿Con qué frecuencia deben los sujetos obligados presentar declaraciones?	
Al tomar el cargo	R
Al dejar el cargo	R

Anualmente		R
Dentro de los 1-3 años luego de dejar el cargo		R
Cuando hay cambio en los activos		R
Otros (favor especificar)		R
¿A qué organismo se le asigna la responsabilidad de recibir los formularios DIA/COI?		R
¿Existe un procedimiento que requiere la creación y mantenimiento de un registro de declarantes?		R
¿Es la estructura administrativa del proceso de presentación centralizada o delegada a los organismos competentes?		R
¿Existe un procedimiento para la recepción de los formularios DIA/COI?		R
¿Requiere el procedimiento de recepción de formularios DIA/COI una verificación de la completación de la totalidad de la presentación?		R
¿Conoce el personal de DIA/COI los procedimientos para la recepción de declaraciones?		C
¿Cuál es el ratio entre el personal y las declaraciones en cuanto a la verificación de la completación de la totalidad?		C
Si los organismos competentes son responsables de verificar las declaraciones en cuanto a su completación ¿Cuántos empleados son responsables por organismo?		C
¿Tiene el organismo los recursos para mantener un registro actualizado de los sujetos obligados?		C
Si no es así, por favor explique por qué.		C
¿Cuál de los siguientes métodos está disponible para los funcionarios públicos para la presentación de formularios DIA/COI? (por favor seleccione más abajo)		
Entrega de copia impresa en persona		C
Entrega de copia impresa por correo		C
Presentación electrónica por correo electrónico		C
Presentación electrónica a través del formulario en línea		C
Otros (favor especificar)		C

(continúa)

CUADRO A.3	Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (<i>continuación</i>)	
	¿Existe software disponible para el proceso de presentación?	C
	¿Cómo asiste el software al personal DIA/COI en la presentación de declaraciones? (por favor seleccione más abajo)	
	Para recibir información en un formulario en línea	C
	Para almacenar información personal (nombre, dirección, número de identificación, etc.)	C
	Para almacenar información financiera	C
	¿Se siguió el procedimiento en la recepción de declaraciones?	P
	Si no es así, por favor explique por qué	P
	¿Cómo estuvo disponible el formulario de declaración? (electrónicamente, impreso o ambos)	
	Formularios descargables en el sitio web	P
	Formulario en línea (no se puede descargar)	P
	Por correo electrónico	P
	Copia impresa	P
	¿Se actualizó el registro de sujetos obligados?	P
	Si no es así, por favor explique por qué.	P
	¿Reciben los sujetos obligados avisos oficiales sobre las presentaciones?	P
	¿Reciben los sujetos obligados avisos oficiales sobre las investigaciones?	P
	¿Cuántos días de trabajo se requirieron para verificar que todas las declaraciones estén completas?	P
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para revisar que una declaración este completa? (número de días laborales necesarios para verificar que todas las declaraciones estén completas / número de declaraciones)	P
2.1.1	Sanciones	
	¿Qué organismo tiene la autoridad para aplicar sanciones a los funcionarios públicos por errores de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R

	Si el organismo de DIA/COI u organismo competente <i>no está autorizado</i> para aplicar sanciones, ¿tienen autorización para recomendar sanciones?	R
	¿Está el organismo autorizado a aplicar/recomendar sanciones administrativas por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R
	¿Qué tipo de sanciones administrativas está autorizado el organismo a aplicar por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	
	Excluido de la práctica o cargo	R
	Despido	R
	Suspensiones	R
	Advertencias / Censura	R
	¿Está autorizado el organismo para aplicar/recomendar multas por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R
	¿Cuál es la multa mínima que el organismo está autorizado a aplicar/recomendar por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R
	¿Cuál es la multa máxima que el organismo está autorizado a aplicar/recomendar por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R
	¿Está el organismo autorizado a aplicar/recomendar sanciones penales por incumplimientos de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	R
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por incumplimientos de presentación en el cual la sanción fue aplicada?	P
	¿Cuál es la cifra total de multas recaudada por incumplimientos de presentación?	P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por incumplimientos de presentación en el cual la sanción fue aplicada?	P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por incumplimientos de presentación en el cual la sanción fue aplicada?	P

(continúa)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (continuación)	
2.2	Verificación de contenido
	¿Cuál es el enfoque del sistema de declaración? (conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito, dual)
	¿El personal DIA/COI conoce los procedimientos para verificar el contenido de las declaraciones?
	¿Cuál es el ratio entre el personal y las declaraciones en cuanto a la verificación del contenido?
	Si la verificación de contenido / revisión de incompatibilidades es realizada por los organismos competentes, ¿cuántos empleados son responsables por organismo competente?
	¿Cuál es el ratio entre el personal DIA/COI y el número total de declaraciones recibidas?
	¿Cuál es el ratio entre el personal DIA/COI y el número de declaraciones sujetas a verificación de contenido o revisión de incompatibilidades?
	¿Existe algún software disponible para la verificación de contenido o revisión de incompatibilidades?
	¿Cómo asiste el software al personal DIA/COI en la verificación de contenido o revisión de incompatibilidades? (por favor seleccione más abajo)
	Para almacenar información (personal o financiera)
	Para analizar los datos de la declaración
	Para comparar datos de fuentes externas con datos de la declaración
2.2.1	Función de conflicto de interés
	¿Existe un procedimiento para la revisión de las declaraciones en cuanto a incompatibilidades entre la función pública y los intereses privados?
	¿Qué organismo tiene la responsabilidad de revisar las declaraciones en cuanto a incompatibilidades?
	¿Está el organismo autorizado a revisar todas las declaraciones o una muestra de las declaraciones en cuanto a incompatibilidades?
	¿Cuál es la política para la selección de declaraciones para revisión de incompatibilidades? (por favor seleccione más abajo)
	Todas las declaraciones:
	Verificación selectiva (selección basada en riesgo)

Verificación por niveles (sólo funcionarios de alto rango)	R
Verificación aleatoria	R
Ante denuncia	R
¿Tiene el organismo autoridad para acceder a información sobre funcionarios públicos de las siguientes instituciones? (por favor seleccione más abajo)	
Bancos	R
Agencia tributaria	R
Registro de la Propiedad	R
Registro de vehículos	R
Entidades corporativas del sector privado	R
¿Qué organismo está autorizado para asesorar la remediación de conflictos de interés identificados?	R
¿Cuáles son los tipos de remediación que el organismo está autorizado a aconsejar? (por favor seleccione más abajo)	
Desinversión de inversiones / intereses que suponen un conflicto de intereses	R
Cese de mayor adquisición o enajenación de inversiones/intereses	R
Congelamiento de cualquier operación de inversión por un período específico de tiempo	R
Colocación de la inversión en un fideicomiso ciego (sin requerimiento de desprenderse primero de inversiones corrientes)	R
Cese de manejo de casos con posibilidad de conflicto de intereses con la inversión del individuo	R
Asignación de tareas que pueden colocar a otro funcionario en una situación de conflicto de interés	R
¿Se siguió el procedimiento para la revisión de las declaraciones en cuanto a incompatibilidades entre la función pública y los intereses privados?	P
Si no es así, por favor explique por qué.	P
¿Cuántas declaraciones fueron examinadas en busca de incompatibilidades?	P

(continúa)

CUADRO A.3

Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (continuación)

	¿Cuál es el porcentaje de todas las declaraciones recibidas que fueron revisadas en cuanto a incompatibilidades?	P
	¿En cuántos casos fueron los siguientes tipos de remediación aconsejados? (por favor, introduzca las cifras a continuación)	
	Desinversión de inversiones / intereses que suponen un conflicto de intereses	P
	Cese de mayor adquisición o enajenación de inversiones/intereses	P
	Congelamiento de cualquier operación de inversión por un período específico de tiempo	P
	Colocación de la inversión en un fideicomiso ciego (sin requerimiento de desprenderse primero de inversiones corrientes)	P
	Cese de manejo de casos con posibilidad de conflicto de intereses con la inversión del individuo	P
	Asignación de tareas que pueden colocar a otro funcionario en una situación de conflicto de interés	P
	¿Cuántos días de trabajo fueron necesarios para revisar todas las declaraciones seleccionadas en cuanto a incompatibilidades?	P
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para revisar una declaración en cuanto a incompatibilidades? (número de días laborales necesarios para verificar todas las declaraciones seleccionadas para revisión de incompatibilidades/número de declaraciones seleccionadas para revisión de incompatibilidades)	P
2.2.2	Sanciones	
	¿Qué organismo tiene autoridad para aplicar sanciones a los funcionarios públicos por no adherirse a sus obligaciones de remediación?	R
	Si el organismo de supervisión o el organismo competente DIA/COI no está autorizado para aplicar sanciones, está el organismo autorizado para recomendar sanciones por falta de adhesión a las obligaciones de remediación?	R
	¿Está el organismo autorizado a aplicar / recomendar sanciones administrativas por errores de presentación? (presentación tardía o no presentación de la declaración)	R
	¿Qué tipo de sanciones administrativas está el organismo autorizado a aplicar por no cumplir con las obligaciones de remediación? (por favor, seleccione a continuación)	
	Expulsión de la práctica o cargo	R
	Despidos	R

	Suspensiones		R
	Advertencias/Censura		R
	¿Está el organismo autorizado para aplicar <i>multas</i> por no cumplir con las obligaciones de remediación?		R
	¿Cuál es la multa mínima que el organismo está autorizado a aplicar, por no cumplir con las obligaciones de remediación?		R
	¿Cuál es la multa máxima que el organismo está autorizado a aplicar por la falta de adhesión a las obligaciones de remediación?		R
	¿Está el organismo autorizado a aplicar sanciones penales por no cumplir las obligaciones de remediación?		R
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?		P
	¿Cuál fue el monto total de multas que se recogió por incumplimiento de las obligaciones de remediación?		P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?		P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?		P
2.2.3	Función de enriquecimiento ilícito		
	¿Es la verificación del contenido obligatoria por ley?		R
	¿Qué organismo tiene la responsabilidad de verificar el contenido de las declaraciones?		R
	¿Existe un procedimiento para verificar el contenido de las declaraciones?		R
	¿Cuál es la política para seleccionar las declaraciones para su verificación? (por favor seleccione más abajo)		
	Verificación selectiva (selección basada en riesgo)		R
	Verificación por niveles (sólo funcionarios de alto rango)		R
	Verificación aleatoria		R
	Ante denuncia		R
	¿Cuál es el método de verificación de contenido? (por favor seleccione más abajo)		

(continúa)

CUADRO A.3		Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (continuación)	
	Verificar la consistencia interna dentro de un formulario		R
	Comparar en el tiempo 2 o más formularios del mismo declarante		R
	Verificación cruzada de las declaraciones con registros externos (registros, bancos, agencia tributaria, etc.)		R
	Realizar controles de estilo de vida		R
	¿Tiene el organismo la autoridad para acceder a información sobre funcionarios públicos de las siguientes instituciones? (por favor seleccione más abajo)		
	Bancos		R
	Agencia tributaria		R
	Registro de la Propiedad		R
	Registro de vehículos		R
	Entidades corporativas del sector privado		R
	¿Se siguió el procedimiento para la verificación del contenido de las declaraciones?		P
	Si no es así, por favor explique por qué.		P
	¿Cuántas declaraciones fueron objeto de verificación de contenido?		P
	¿Cuál es el porcentaje de declaraciones que fueron objeto de verificación de contenido?		P
	¿En cuántos casos se pidió a los declarantes información adicional o documentos a efectos de clarificación?		P
	¿Cuántos días de trabajo fueron necesarios para verificar el contenido de las declaraciones?		P
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para verificar el contenido de una declaración? (número de días de trabajo necesarios para verificar todas las declaraciones seleccionadas para la verificación / número de declaraciones seleccionadas para la verificación)		P
2.2.4	Sancciones		
	¿Qué organismo tiene autoridad para aplicar sanciones a funcionarios públicos por divulgación falsa en una declaración?		R
	Si el organismo de supervisión o el organismo competente DIA/COI no está autorizado para aplicar sanciones, ¿está el organismo autorizado para recomendar sanciones por divulgación falsa?		R

	¿Está el organismo autorizado para aplicar sanciones administrativas por falsa información en una declaración?	R
	¿Qué tipo de sanciones administrativas está el organismo autorizado a aplicar por información falsa en una declaración? (por favor seleccione más abajo)	
	Expulsión de la práctica o cargo	R
	Despidos	R
	Suspensiones	R
	Advertencias / Censura	R
	¿Está autorizado el organismo a aplicar multas por divulgación falsa en una declaración?	R
	¿Cuál es la multa mínima que el organismo está autorizado a aplicar por divulgación falsa en una declaración?	R
	¿Cuál es la multa máxima que el organismo está autorizado a aplicar por divulgación falsa en una declaración?	R
	¿Está el organismo autorizado a aplicar sanciones penales por divulgación falsa en una declaración?	R
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por falsa divulgación en que se aplicó una sanción?	P
	¿Cuál fue el monto total de multas que se recogió por divulgación falsa?	P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por falsa divulgación en que se aplicó una sanción?	P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por falsa divulgación en que se aplicó una sanción?	P
2.3	Investigaciones	
	¿Qué miembro del personal es responsable de la gestión de las investigaciones?	R
	¿Qué miembro del personal es responsable de la gestión de las investigaciones?	R
	¿Conoce el personal de DIA/COI los procedimientos ya sea para aplicar sanciones o remitir casos a otros organismos para sanciones?	C
	¿Conoce el personal de DIA/COI los procedimientos para realizar investigaciones?	C
	¿Cuántos empleados tienen la responsabilidad de realizar investigaciones?	C
	¿Cuál es el ratio entre el personal DIA/COI y el número de investigaciones?	C

(continúa)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (continuación)		
	¿Se siguió el procedimiento para realizar las investigaciones?	C
	Si no es así, por favor explique por qué.	P
	¿Cuántos casos fueron objeto de una investigación?	P
	¿Cuántos casos se remitieron a la policía/fiscalía para nuevas medidas?	P
	¿Cuántos de los casos que fueron remitidos a la policía/fiscalía se han resuelto?	P
2.4	Acceso a la información	
	¿Está el organismo autorizado a distribuir el contenido de las declaraciones al público?	R
	¿De qué rangos /categorías de funcionarios públicos está el organismo autorizado para distribuir el contenido de las declaraciones? (por favor seleccione más abajo)	
	Todos los declarantes	R
	Funcionarios públicos de alto rango	R
	Funcionarios públicos de alto nivel	R
	Miembros del parlamento	R
	Jefe de Estado	R
	¿Existe una política de comunicaciones para el organismo en cuanto a la publicación de los procedimientos, políticas y estadísticas de DIA/COI ante los ciudadanos?	R
	¿Existe una política que requiere la divulgación proactiva de contenidos DIA/COI?	R
	¿Cuáles de las siguientes informaciones deben ser liberadas de manera proactiva?	
	Estadísticas de cumplimiento de declaración DIA/COI	R
	Nombres de los individuos que violaron los requerimientos de cumplimiento de DIA/COI	R
	Datos de verificación de contenido	R
	Nombres de personas investigadas por no divulgación o falsa información en la presentación DIA/COI	R
	Datos de eficiencia en el desempeño DIA/COI	R

	¿Conoce el personal de DIA/COI los procedimientos para la declaración proactiva de información?	C
	¿Están los siguientes métodos disponibles para el organismo para propósitos de divulgación proactiva de información? (por favor seleccione más abajo)	
	Sitio web del Organismo	C
	Medios (radio, televisión, periódicos)	C
	Folleto, panfletos, u otros materiales impresos	C
	Otros (favor especificar)	C
	¿Cuál fue el número promedio de días entre el momento en el que se solicitó datos de DIA y el momento en que se proveyeron los mismos?	P
	¿Cuál fue el número promedio de días entre el momento en el que se presentó una declaración y el momento en que se la puso a disposición del público?	P
	¿Fueron las estadísticas de cumplimiento de divulgación dadas a conocer al público?	P
	¿De qué manera fueron las estadísticas de cumplimiento de divulgación dadas a conocer al público?	
	Sitio web del Organismo	P
	Medios (radio, televisión, periódicos)	P
	Materiales publicados en papel (por ejemplo, informe anual, boletín oficial, etc.)	P
	Otros (favor especificar)	P
	A pedido	P
	¿Fueron los nombres de los individuos que violaron los requerimientos de cumplimiento liberados al público?	P
	¿De qué manera fueron los nombres de los individuos que violaron los requerimientos de cumplimiento liberados al público?	
	Sitio web del Organismo	P
	Medios (radio, televisión, periódicos)	P
	Materiales publicados en papel (por ejemplo, informe anual, boletín oficial, etc.)	P

(continúa)

CUADRO A.3 Indicadores de Implementación de Declaración de Ingresos y Activos y Conflicto de Intereses, Declaración Requerida (<i>continuación</i>)	
Otros (favor especificar)	P
A pedido	P
¿Fueron los datos agregados sobre la verificación de contenido/visión de incompatibilidades dados a conocer al público?	P
¿Cómo fueron los datos agregados sobre la verificación de contenido/visión de incompatibilidades dados a conocer al público?	
Sitio web del Organismo	P
Medios (radio, televisión, periódicos)	P
Materiales publicados en papel (por ejemplo, informe anual, boletín oficial, etc.)	P
Otros (favor especificar)	P
A pedido	P
¿Fueron los datos de eficiencia de DIA/COI del organismo de supervisión u organismos competentes dados a conocer al público?	P
¿Como fueron los datos de eficiencia de DIA/COI del organismo de supervisión u organismos competentes dados a conocer al público?	
Sitio web del Organismo	P
Medios (radio, televisión, periódicos)	P
Materiales publicados en papel (por ejemplo, informe anual, boletín oficial, etc.)	P
Otros (favor especificar)	P
A pedido	P
¿Fueron los nombres de las personas investigadas por la no divulgación o falsa divulgación de DIA/COI revelados al público?	P
¿Como fueron los nombres de las personas investigadas por la no divulgación o falsa divulgación de DIA/COI revelados al público?	
Sitio web del Organismo	P
Medios (radio, televisión, periódicos)	P
Materiales publicados en papel (por ejemplo, informe anual, boletín oficial, etc.)	P

Otros (favor especificar)		P
Si se requiere		P
Sección 3: Impactos Inmediatos		
3.1 Cumplimiento de presentación		
¿Cuál es el número total de declaraciones recibidas?		IM
¿Cuál fue el porcentaje de declaraciones recibidas a tiempo?		IM
¿Cuál fue el porcentaje de errores de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)		IM
¿Cuál fue el porcentaje de declaraciones incompletas recibidas?		IM
¿Cuál fue la tasa final de cumplimiento de la presentación? (porcentaje de declaraciones recibidas de todos los sujetos obligados)		IM
¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de sanciones administrativas prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)		IM
¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de multas prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de la declaración)		IM
¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de sanciones penales prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)		IM
3.2 Integridad de la declaración		
¿Cuál es el porcentaje de declaraciones en las que el declarante no pudo cumplir con las obligaciones de remediación de COI?		IM
¿Cuál es el porcentaje de declaraciones en las que se identificaron hallazgos sospechosos?		IM
3.3 Participación del público		
¿Cuál es el número promedio de solicitudes de datos de declaraciones por mes?		IM
Si los datos DIA/COI son proactivamente publicados en línea, ¿cuál es el número promedio de visitas a la página web por mes?		IM
¿Cuál es el número promedio de quejas presentadas ante el organismo DIA/COI por mes, respecto del contenido de las declaraciones?		IM

Fuentes: Unidad PAM; elaboración propia.

Nota: DIA/COI = declaración de ingresos y activos/conflicto de intereses. N = Normas (marco legal y de políticas y/o arreglos institucionales); Evaluación de referencia. C = Capacidad Organizativa (recursos); Evaluación de referencia y/o evaluación anual. P = Desempeño de la Organización; Evaluación anual y/o basada en la demanda. IM = impactos inmediatos.

Productos

La Iniciativa PAM genera varios productos interrelacionados para evaluar la calidad de cada uno de los mecanismos institucionales de la lista. Los datos cuantitativos simplificados están disponibles a través del Portal de Datos de AGI en <https://www.agidata.org>. Datos cualitativos más detallados están disponibles en <http://www.agidata.org/pam>, junto con las siguientes leyes, enlaces y estadísticas:⁴⁶

- *Biblioteca de Leyes*, que contiene la legislación primaria pertinente; todas las citas jurídicas también están disponibles con los datos.
- *Lista de colaboradores*, que consiste en expertos técnicos locales en cada área de rendición de cuentas pública que proveen orientación y verificación de la fiabilidad de los datos legislativos.
- *Contextos nacionales*, provistos a través de líneas de tiempo históricas, descripciones de los entornos económicos y políticos de los países, y especificaciones de los sistemas jurídicos (civil, común, consuetudinario, etc.).
- *Enlaces a instituciones específicas* de cada país que son responsables de la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas.
- *AGIs* que capturan datos sobre (a) las características del marco jurídico que rige cada institución, (b) las capacidades y el desempeño de las organizaciones encargadas de implementar la legislación, y (c) el impacto inmediato en el comportamiento de los agentes seleccionados. Estos datos estarán disponibles en *resúmenes* de datos asociados a cada característica, con citas de la legislación correspondiente, si procede.
- *Estadísticas descriptivas* patrones que muestran los diferentes países y regiones, y a nivel mundial, con respecto a indicadores legislativos.

46. Los usuarios internos del Banco Mundial pueden acceder a estos sitios web en <http://agidata> y <https://www.agidata.info/pam>. Los materiales adicionales están disponibles solamente para los empleados del Banco Mundial.

Apéndice B. Seguimiento de los Resultados de los Sistemas de DIA

Establecer metas y medir resultados es fundamental para el logro de los mandatos y el funcionamiento exitoso de un sistema de declaración de ingreso y activos (DIA). Las metas y los resultados se conectan más estrechamente conforme los sistemas evolucionan, creando un circuito de retroalimentación continuo que informa acerca de los planes estratégicos, planes de acción, y gestión por resultados. Claramente, los objetivos deben establecerse adecuadamente para evitar la extensión excesiva de las agencias de DIA. Los objetivos pueden utilizarse para crear las condiciones adecuadas para el éxito, alentando al organismo a cumplir con las expectativas y establecer incentivos beneficiosos para el personal. Por otra parte, como se señala en el capítulo 2, la gestión por resultados puede contribuir a mejorar la asignación de fondos presupuestarios entre funciones, basado en la carga de trabajo y el desempeño, y puede proveer pruebas para solicitar fondos adicionales si los objetivos no pueden lograrse con los recursos disponibles. Los datos sobre la capacidad, el desempeño y el impacto de un sistema de DIA deben recogerse con regularidad y utilizarse adecuadamente, ya que no sólo arrojan luz sobre la naturaleza de los desafíos de un sistema de DIA, sino que también proveen información sobre la mejor manera de mejorar aún más la efectividad del sistema.

Establecer metas

Un método directo para establecer metas es prever las etapas y tareas involucradas en la implementación de funciones específicas (como administración de cumplimiento de la presentación, gestión del acceso público a declaraciones, verificación de declaraciones, y aplicación de sanciones). Los capítulos 1 y 2 de este volumen proveen una guía útil para establecer metas, porque aclaran las prioridades dentro de un organismo o departamento que pueden ser traducidas en tareas y metas. Los indicadores para algunas de estas tareas se pueden encontrar dentro de los Indicadores de Gobernabilidad Procesables (AGI) de los Mecanismos de Rendición de Cuentas Pública (PAM) en el apéndice A.⁴⁷

El Cuadro B.1 provee ejemplos de tareas, metas e indicadores para la función de cumplimiento de presentación de un sistema de DIA. Un ejercicio similar se puede realizar para otras funciones de un sistema de DIA, como la verificación del contenido y el monitoreo y presentación de informes. Las tareas, metas e indicadores concretos dependen de la naturaleza y los objetivos del sistema, ya que no hay sistemas de DIA que sean iguales.

47. El Apéndice A explica la metodología PAM y provee una lista de indicadores desarrollados para sistemas de DIA.

CUADRO B.1 Ejemplos de Indicadores de Resultados de Funciones de Cumplimiento de Presentación de Activos e Ingresos		
Funciones de cumplimiento de presentación		
<i>El organismo de implementación define de manera efectiva, comunica, y hace cumplir la obligación de cumplir con el sistema de DIA</i>		
Tarea/Función	Meta	Indicador
Crear formulario de declaración basado en los requerimientos del regulador.	<i>Proveer versión electrónica del formulario de presentación al XX por ciento de los declarantes.</i>	Formulario de presentación refleja claramente los requerimientos legales (también puede incluir requerimientos adicionales especificados por el organismo)
Elaborar un registro de declarantes. Desarrollar mecanismos para mantener el registro actualizado.	<i>El registro de declarantes se actualiza al menos cada XX meses.</i>	Frecuencia con la que el registro de los sujetos obligados es actualizado
Desarrollar materiales y mecanismos para notificar a los declarantes de la obligación de presentar, del propósito del sistema, de las sanciones por incumplimiento, y de los plazos de presentación.	<i>Los declarantes son notificados de los requerimientos y plazos con XX semanas o meses de antelación.</i>	Los sujetos obligados reciben avisos oficiales sobre la presentación, modificaciones, consultas y las investigaciones antes de las fechas tope
Establecer un almacenamiento seguro para los formularios de declaración y datos. Desarrollar mecanismos para asegurar que todos los declarantes cumplan con los requerimientos de presentación.	<i>XX por ciento de los declarantes presenta una declaración a tiempo.</i>	Porcentaje de funcionarios públicos cubiertos que realmente presenta una declaración en un periodo de tiempo determinado Fracción de las declaraciones que se presentaron en el plazo exigido
Desarrollar mecanismos para asegurar que todos los formularios de declaración estén completos al ser presentados.	<i>Se verifica la integridad de los formularios de declaraciones en XX semanas luego de la presentación.</i>	Porcentaje de declaraciones de activos sujetos a verificación que están completos (es decir, comprobar que todos los campos requeridos se han completado y que las fechas reportadas son internamente consistentes)
Desarrollar procesos para responder a solicitudes de información.	<i>La tasa de respuesta a solicitudes de información es de XX%.</i> <i>Las solicitudes de información se responden en el lapso de XX días.</i>	La tasa de respuesta a solicitudes de información en cuanto al proceso de declaración Tiempo que transcurre entre la solicitud y la respuesta del organismo

Fuente: Elaboración propia.

Medición de la Eficacia del Sistema de DIA

Una vez que los objetivos iniciales se han establecido para todas las funciones, deben establecerse metas constantes para el desempeño del sistema, junto con medios de seguimiento de resultados. Debido a que el desempeño se basa en una combinación de diseño y capacidades, es importante tener en cuenta todos los componentes de un sistema de DIA al establecer las metas y los mecanismos de seguimiento (cuadro B.2). Esencialmente, el desempeño es la capacidad de una organización para “hacer su trabajo”, es decir, la capacidad de utilizar las estructuras (diseño) y recursos (capacidades) en combinaciones que permitan alcanzar el mejor desempeño, teniendo en cuenta las tareas que se le asignan.

CUADRO B.2 Medición de los Diferentes Componentes de un Sistema de DIA

Componente de Sistema de DIA	Aplicable a...	Explicación del Papel en la Medición
Diseño	Directrices Procedimientos Manuales de operación Descripciones de tarea	Diseño se refiere a los arreglos institucionales que proveen los parámetros y directrices para su implementación.
Capacidades (Recursos)	Tecnología Recursos humanos Presupuesto	Capacidad se refiere a los recursos que sostienen el desempeño de las tareas y funciones.
Desempeño	Presentación Verificación Investigaciones Colaboración entre organismos Monitoreo y supervisión	Desempeño se refiere a la capacidad del sistema para realizarlas tareas y funciones descritas en las regulaciones, procedimientos internos, o manuales de operación, utilizando las capacidades disponibles.
Immediate impacts (Resultados intermedios)	Cumplimiento de presentación Participación del público	Impactos inmediatos son resultados intermedios que reflejan la contribución potencial del desempeño del sistema para ampliar los resultados.
Resultados de gobernanza	Reducción de la corrupción (o percepción de la corrupción) ^a Mejora de cultura de la ética	Resultados indican el impacto de la gobernanza y las reformas de lucha contra la corrupción en temas de gobernanza amplia. Sin embargo, una miríada de elementos contribuye a los resultados de gobernanza, por lo que es extremadamente difícil aislar los efectos de las reformas individuales.

Fuente: Unidad PAM; elaboración propia.

a. Esta situación hace que sea particularmente difícil realizar reformas anticorrupción, donde el objetivo es la ausencia de ciertos tipos de comportamientos, lo que significa que los programas anticorrupción tienden a basarse en percepciones de corrupción para calibrar el éxito.

Diseño

Los indicadores que capturan las características de diseño se pueden utilizar para proveer información sobre las estructuras o aportes de los sistemas de DIA, y para supervisar las reformas sencillas y relativamente rápidas de los marcos de DIA. Sin embargo, se puede prestar niveles inadecuados de atención a los indicadores de diseño, ya que es más fácil obtener cambios en normas y leyes que resultados mejorados en procesos de DIA. Los datos deben ser recogidos sobre los tres aspectos del desempeño con el fin de determinar la manera de modificar los marcos o procesos institucionales de la DIA. Ver las AGIs legislativas de DIA en el apéndice A para más detalles sobre los indicadores de diseño.

Capacidades (Recursos)

Los indicadores que captan información sobre la capacidad de organización de los sistemas de DIA ayudan a asegurar el nivel y calidad adecuados de los recursos empleados. Proveen información sobre los recursos (personal, instalaciones, tecnología, etc.) utilizados por organismos de DIA o individuos con responsabilidades asignadas en el marco de DIA. Los indicadores de capacidad robustos suelen capturar las magnitudes de los recursos específicos (por ejemplo dinero, personal, equipos, instalaciones y edificios, etc.), y la calidad de los recursos (por ejemplo, tipos de tecnologías empleadas, calidad del personal, etc.). Estos tipos de indicadores facilitan mejoras en los procesos que contribuyen directamente al desempeño eficiente del sistema de DIA. Ver los AGIs de implementación de declaración de ingresos y activos/conflicto de intereses (DIA/COI) (*Gestión y Rendición de Cuentas*) (Cuadros A.1 y A.2) en el apéndice A para más detalles sobre los indicadores de capacidades.

Desempeño

Los indicadores que capturan datos sobre el desempeño proveen información sobre las prácticas y los resultados de los sistemas de DIA, es decir, la implementación de normas, leyes, presupuestos, etc. En lugar de proveer información sobre el diseño o la capacidad de los sistemas de DIA, los indicadores basados en el desempeño demuestran que tan bien se desempeñan los sistemas de DIA. Tenga en cuenta, sin embargo, que los indicadores de desempeño de los sistemas de DIA no deben confundirse con los indicadores que miden los resultados (como reducción de la corrupción, aumento de la integridad del sector público, etc.). Además, los procesos deben ser instituidos para recopilar datos relevantes para que los indicadores provean información periódica sobre el desempeño del organismo de DIA. Ver AGIs de implementación DIA/COI (*Gestión y Rendición de Cuentas y Cumplimiento*) (Ver Cuadros A.1 y A.2) en el apéndice A para más detalles sobre los indicadores de desempeño.

Impactos Inmediatos (Resultados Intermedios)

Una forma de evaluar el impacto de los sistemas de DIA puede ser la estimación del impacto de las reformas en los elementos que contribuyen a la reducción de la corrupción. En este caso, podríamos preguntarnos cómo, si es así, los sistemas de DIA con-

tribuyen a una cultura de integridad, al aumento de la transparencia, a la reducción de incentivos para la conducta corrupta, y a oportunidades reducidas para la corrupción.⁴⁸ Los sistemas DIA pueden contribuir a por lo menos tres de estos objetivos:

- *Incentivos reducidos.* Un sistema efectivo de DIA presentará una amenaza creíble de detección y una amenaza creíble de sanciones apropiadas. Ambos resultados reducen considerablemente los incentivos para el comportamiento corrupto. Evaluar el cumplimiento de presentación de los declarantes da una idea de si la credibilidad de las sanciones es efectiva. Sin embargo, se debe tener cuidado de suponer que es la amenaza del castigo la que obliga a los declarantes a cumplir con los requerimientos de presentación. En algunos contextos, o con ciertas personas, la adhesión a un conjunto de normas éticas en la función pública puede ejercer influencia sobre la decisión de presentar un formulario de declaración. Esto es particularmente evidente en contextos en los que la divulgación de las finanzas es completamente voluntaria.
- *Cultura de integridad fortalecida.* Un sistema de DIA también fortalece la cultura de integridad en la función pública, recordando a los funcionarios que tienen el deber de servir al interés público y no a sus fines personales. También ayuda a infundir confianza en el gobierno a través de la supervisión tanto de las finanzas como de los intereses de los funcionarios públicos encargados de la gestión de fondos y servicios públicos. Como se indicó anteriormente, el cumplimiento de la presentación puede ser un indicio de la influencia de las normas éticas sobre los individuos, y no simplemente una señal de que las sanciones son efectivas. Los organismos pueden captar la influencia de las normas sobre los individuos realizando encuestas a los funcionarios públicos para determinar las razones de cumplimiento de presentación, la percepción de la integridad en el gobierno, o la influencia de las normas éticas en las decisiones de conducta.
- *Mayor transparencia.* Una mayor transparencia incluye tanto la provisión de información como el nivel de participación del público en esta información. Un sistema de DIA a menudo pone a disposición del público el contenido de la declaración para su revisión, y en casos en que estos datos sean confidenciales, los datos de cumplimiento y verificación pueden dar una idea de la conducta de los funcionarios públicos durante su mandato. Cuando el público, a través de la sociedad civil o de otra manera, puede tener acceso, analizar y actuar sobre los datos a través de canales públicos, la transparencia propicia la lucha más amplia contra la corrupción. Los indicadores que capturan los datos sobre la frecuencia con la que el público accede a los datos de DIA y lo que se hace con estos datos puede indicar si se está mejorando en cuanto a la transparencia de los problemas de corrupción.

Ver los AGIs de implementación de DIA/COI (*Impactos inmediatos*) (Cuadros A.1 y A.2) en el apéndice A para más detalles sobre los indicadores de capacidades.

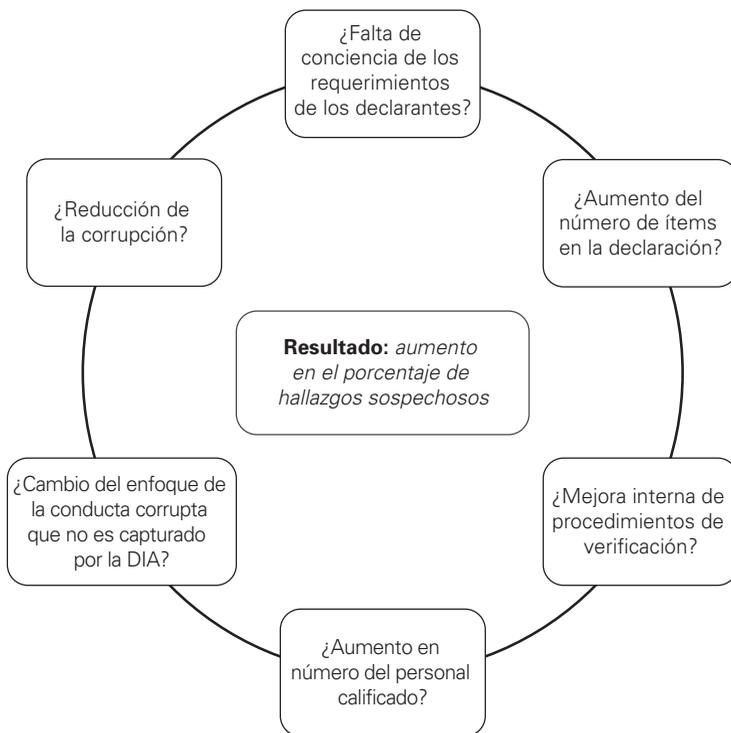
48. La forma más efectiva de reducir las oportunidades de corrupción es a través de la eficiencia institucional mejorada y procesos gubernamentales transparentes.

Desafíos en la Interpretación de Datos de Desempeño

Los indicadores de desempeño pueden presentar desafíos a la hora de interpretar el significado de datos en un contexto específico (es decir, justificar eventos que ocurren fuera del sistema de DIA pero que tienen un impacto en su desempeño), o cuando no se han establecido referencias. Se debe tener cuidado en establecer la validez de los indicadores desde el principio, y asegurar que los indicadores están de hecho midiendo lo que se supone que deben medir. Es importante comprender las razones de los cambios en los valores de los datos, de modo a no sacar falsas conclusiones sobre el grado de avance. El seguimiento de las características de diseño y capacidades facilita la comprensión más precisa de lo que sustenta los cambios en las medidas de desempeño, mientras que la conciencia de los cambios en los factores exógenos ayuda a contextualizar los datos.

La Figura B.1 provee un buen ejemplo de interpretaciones múltiples potenciales de un mismo hallazgo. Por ejemplo, utilizar el número de hallazgos sospechosos detectados en un formulario de declaración como indicador de la efectividad del sistema puede simplemente capturar otras variables que no tienen relación con los cambios absolutos en la incidencia de las conductas corruptas.

FIGURA B.1 Interpretaciones Variables de Datos de Desempeño



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO B.3 Indicadores de Productividad que pueden ser Útiles para Comparación entre Países

Sección 2: Implementación

2.1	Cumplimiento de presentación		
	¿Cuál es el ratio entre el personal y las declaraciones en cuanto a la verificación de la compleción de la totalidad?		C
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para revisar que una declaración esté completa?		P
2.1.1	Sanciones		
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por errores en la presentación en los que se aplicó una sanción?		P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por errores en la presentación en los que se aplicó una sanción?		P
	¿Cuál fue el monto total de las multas que se recogieron en casos de errores en la presentación?		P
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por errores en la presentación en los que se aplicó una sanción?		P
2.2	Verificación de contenido		
	¿Cuál es el ratio entre el personal y las declaraciones en cuanto a la verificación del contenido?		C
2.2.1	Función de conflicto de interés		
	¿Cuál es el porcentaje de todas las declaraciones recibidas que fueron revisadas en cuanto a incompatibilidades?		P
	¿Cuál es el porcentaje de las declaraciones revisadas en las que se aconsejaron los siguientes tipos de remediación? (por favor, introduzca las cifras abajo)		
	Desinversión de inversiones / intereses que suponen un conflicto de intereses		P
	Cese de mayor adquisición o enajenación de inversiones/intereses		P
	Congelamiento de cualquier operación de inversión por un período específico de tiempo		P
	Colocación de la inversión en un fideicomiso ciego (sin requerimiento de desprenderse primero de inversiones corrientes)		P
	Cese de manejo de casos con posibilidad de conflicto de intereses con la inversión del individuo		P
	Asignación de tareas que pueden colocar a otro funcionario en una situación de conflicto de interés		P
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para revisar una declaración en cuanto a incompatibilidades?		P

(continúa)

CUADRO B.3 Indicadores de Productividad que pueden ser Útiles para Comparación entre Países (continuación)

2.2.2	Sanciones		
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?	P	
	¿Cuál fue el monto total de multas que se recogió por incumplimiento de las obligaciones de remediación?	P	
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?	P	
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por incumplimiento de las obligaciones de remediación en los que la sanción fue aplicada?	P	
2.2.3	Función de Enriquecimiento Ilícito		
	¿Cuál es el porcentaje de declaraciones que fueron objeto de verificación de contenido?	P	
	¿Cuál fue el número promedio de días de trabajo necesarios para verificar el contenido de una declaración?	P	
2.2.4	Sanciones		
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones administrativas por falsa divulgación en los que se aplicó una sanción?	P	
	¿Cuál fue el monto total de multas que se recogió por divulgación falsa?	P	
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a multas por falsa divulgación en los que se aplicó una sanción?	P	
	¿Cuál fue el porcentaje de casos sujetos a sanciones penales por falsa divulgación en los que se aplicó una sanción?	P	
2.3	Investigaciones		
	¿Cuál es el porcentaje de casos que fueron objeto de investigación por hallazgos sospechosos?	P	
	¿Cuál es el porcentaje de casos que se remitieron a la policía/fiscalía para nuevas medidas?	P	
	¿Cuál es el porcentaje de casos remitidos a la policía/fiscalía que se han resuelto?	P	
2.4	Acceso a la información		
	¿Cuál fue el número promedio de días entre el momento en que se solicitó datos de DIA y el momento en que se proveyeron los datos?	P	
	¿Cuál fue el número promedio de días entre el momento en que se presentó una declaración y el momento en que se puso a disposición del público?	P	
	¿Fueron las estadísticas de cumplimiento de divulgación dadas a conocer al público?	P	

	¿Fueron los nombres de los individuos que violaron los requerimientos de cumplimiento liberados al público?	P
	¿Fueron los datos agregados sobre la verificación de contenido/visión de incompatibilidades dados a conocer al público?	P
	¿Fueron los datos de eficiencia de DIA/COI del organismo de supervisión u organismos competentes dados a conocer al público?	P
	¿Fueron los nombres de las personas investigadas por la no divulgación o falsa divulgación de DIA/COI revelados al público?	P
Section 3: Impactos Inmediatos		
3.1 Cumplimiento de presentación		
	¿Cuál fue el porcentaje de declaraciones recibidas a tiempo?	IM
	¿Cuál fue el porcentaje de errores de presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	IM
	¿Cuál fue el porcentaje de declaraciones incompletas recibidas?	IM
	¿Cuál fue la tasa final de cumplimiento de la presentación? (porcentaje de declaraciones recibidas de todos los sujetos obligados)	IM
	¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de sanciones administrativas prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	IM
	¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de multas prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de la declaración)	IM
	¿Cuál es el porcentaje de todos los declarantes que fueron objeto de sanciones penales prima facie por errores en la presentación? (presentación tardía o no presentación de una declaración)	IM
3.2 Integridad de la declaración		
	¿Cuál es el porcentaje de declaraciones en las que el declarante no pudo cumplir con las obligaciones de remediación de COI?	IM
	¿Cuál es el porcentaje de declaraciones en las que se identificaron hallazgos sospechosos?	IM
3.3 Participación del público		
	¿Cuál es el número promedio de solicitudes de datos de declaraciones por mes?	IM
	Si los datos DIA/COI son proactivamente publicados en línea, ¿cuál es el número promedio de visitas a la página web por mes?	IM
	¿Cuál es el número promedio de quejas presentadas ante el organismo DIA/COI por mes, respecto del contenido de las declaraciones?	IM
Fuentes: Unidad PAM; elaboración propia. Nota: C = Capacidad Organizativa (recursos); Evaluación de referencia y/o Evaluación anual. P = Desempeño de la Organización; Evaluación anual y/o basada en la demanda.		

Uso de Indicadores para Comparaciones entre Países

Las comparaciones entre países de los sistemas de gobierno pueden generar datos que son útiles para mejorar el diseño y la implementación de los sistemas de gobierno. Los datos de un país se pueden comparar con otro país, región o agrupación de ingresos, revelando los patrones del desempeño del sistema y su posible conexión con otros factores contextuales. Las comparaciones entre países también arrojan luz sobre las áreas a ser mejoradas identificando la consecución de los objetivos en determinados países. Los procesos, procedimientos y acuerdos que funcionan bien en determinados contextos también pueden funcionar bien fuera de esos ambientes, si se adaptan adecuadamente.

Sin embargo, una comparación directa de las características particulares de un sistema de DIA puede generar suposiciones poco realistas sobre lo que es posible en un contexto dado. El mandato de cada sistema de DIA determinará la asignación y uso de los recursos, haciendo impracticables o incluso inútiles ciertos tipos de comparaciones entre países.

Ejemplos de indicadores de productividad que son útiles para la comparación entre países se proveen en el cuadro B.3. Muchos de estos indicadores se expresan como proporciones, por lo que es posible recoger datos comparables. Sin embargo, se debe tener cuidado al considerar el contexto en el que se recogieron los datos (es decir, si el mandato del sistema es detectar y prevenir conflictos de intereses, detectar enriquecimiento ilícito, o ambos), ya que los recursos, las capacidades, procedimientos, y los objetivos son diferentes para cada uno.

Apéndice C. Características Principales de una Muestra de Sistemas de DIA

Economía	Tipo de sistema	Tipo de organismo	Frecuencia de presentación	Número total de declarantes (años)	Proceso de presentación ¿centralizado o delegado?	Uso de TIC en procedimientos	Acceso		Procedimientos de Verificación	Acceso Público al contenido de las DIA	Sanciones por incumplimiento
							público a la Información de cumplimiento	de Verificación			
Argentina	Sistema de objetivo dual	Departamento en el Ministerio de Justicia (M de J)	Entrada, salida, anualmente	36,000 (2008)	Delegada: El 15 por ciento presenta centralmente El 95 por ciento restante presenta ante oficinas de RH	Presentación verificación y almacenamiento de datos electrónicos	Todos los datos de cumplimiento se publican en el sitio web del MJ	Si: Revisión formal (100 por ciento) Verificación selectiva (aprox. 7 por ciento)	Si ("anexo público" solamente), por solicitud y en persona	Se aplican sanciones penales por la no presentación y las declaraciones falsas	
Croacia	Conflicto de interés	Comisión Parlamentaria	Entrada, salida, ad hoc	1,800 (2008)	Centralizado: Todas las declaraciones se presentan a la Comisión	Presentación en papel, transferencia de datos para publicación y almacenamiento en línea	El incumplimiento puede ser publicado en el boletín oficial	No	Si (datos agregados) en línea e in situ	Multas por presentación fuera de plazo; publicación/represión en boletín oficial; despedido por falsa presentación	
Guatemala	Enriquecimiento ilícito	Departamento de Integridad Dentro de Oficinas de controlador (CGC)	Entrada, salida, ad hoc	12,000 (2008)	Centralizado: Todas las declaraciones se presentan a la CGC	Presentación en papel Transferencia de datos para publicación en línea y almacenamiento	Boletín oficial	Verificación selectiva de declaraciones al dejar los cargos	No	Multas por retraso o no presentación; irregularidades referidas para investigación.	
Hong Kong SAR, China	Conflicto de interés	Oficina Servicio Civil	Entrada y anualmente	—	Delegada	Almacenamiento limitado de datos	Informes oficiales	Ninguno – análisis por conflictos de interés solamente	Yes	Sanciones administrativas por presentación irregular, sanciones penales por falsa declaración	

Indonesia	Enriquecimiento ilícito	Comisión Especializada de Erradicación de la Corrupción	Entrada, salida, ad hoc, y por solicitud del Comité de Erradicación de la Corrupción	116,451 (2009)	Parcialmente delegado	Formulario disponible en línea presentado en copia impresa; verificación y almacenamiento electrónicos	Boletín oficial y en línea	Si: revisión formal (100 por ciento); verificación de precisión (del 1 al 5 por ciento)	Si (sumario disponible en gaceta oficial)	Sanciones administrativas (sin especificar) por retraso o no presentación
Jordan	Enriquecimiento ilícito	Departamento en el M de J	Entrada, salida, semestralmente	4,117 (2009)	Centralizada	Presentación en papel; registro electrónico de declarantes	No	No: verificación únicamente por investigación desencadenada por queja	No	Sanciones penales por presentación tardía o falsa presentación
República de Kirguistán	Sistema de Objetivo Dual	Organismo de Servicio Civil renombrado anteriormente (CSA) Servicio de Personal del Estado)	Entrada, salida, anualmente	18,000 (2008)	Funcionarios de alto nivel presentan al CSA; funcionarios públicos presentan a sus organismos	Presentación en papel	Boletín Oficial, Sitio web de CSA	No	Si, sólo sumarios	No, para funcionarios de alto nivel. Si, para funcionarios públicos
Mongolia	Enriquecimiento ilícito	Comisión Anti-Corrupción Independiente	Entrada, anualmente y ad hoc	52,800 (2008)	Delegada	Presentación en papel. Almacenamiento electrónico y verificación electrónica limitada	Informe anual y artículos de prensa	Verificación sobre quejas presentadas contra los individuos	Yes	Solamente sanciones administrativas

(continúa)

Economía		Tipo de sistema	Tipo de organismo	Frecuencia de presentación	Número total de declarantes (años)	Proceso de presentación ¿centralizado o delegado?	Uso de TIC en procedimientos	Acceso público a la Información de cumplimiento	Procedimientos de Verificación	Acceso Público al contenido de las DIA	Sanciones por incumplimiento
Ruanda	Enriquecimiento ilícito	Ombudsman (Autoridad Anti-Corrupción)	Entrada, salida y anualmente	4,900 (2009)	Centralizada	Limitado a verificación y almacenamiento Presentación electrónica en proceso de ser incorporada.	Informe Anual	Verificación selectiva y auditorías aleatorias limitadas	No	Sanciones administrativas por incumplimiento de plazos. Sanciones penales por mentiras.	
Eslovenia	Sistema de objetivo dual	Organismo Anti-Corrupción Independiente (Comisión para la prevención de la corrupción)	Entrada, salida, anualmente y ad hoc	14,000 (2010)	Centralizada	Información personal básica almacenada electrónicamente	Informe anual, Sitio web CPC, informes de los medios	Auditorías aleatorias utilizando bases de datos externas (aprox. 33 %)	En línea pero limitado a Ingresos y activos adquiridos durante el mandato del funcionario	Multas por incumplimiento y falsa divulgación, remoción del cargo ante hallazgo de aumento de riqueza sin fundamentos.	
Estados Unidos	Conflicto de interés	Organismos de Ética (Oficina de Ética de Gobierno)	Entrada, salida, anualmente	~25,000 Declarantes públicos (2010)	Delegada	Presentación electrónica disponible para algunos organismos	Informe Anual	Ninguno – análisis por conflictos de interés solamente	Sí	Sanciones administrativas por errores en la presentación. Sanciones penales por mentir	

Fuente: Elaboración propia.
Nota: DIA = Declaración de Ingresos y Activos. TIC = Tecnología de Información y Comunicación. - = no disponible.

Apéndice D. Lista de Personas y Organismos Consultados para este Volumen

Nombre	Título	Organización/Institución
Argentina		
Gerardo Serrano	Director de Planificación de Política de Transparencia	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Nestor Baragli	Subdirector de Planificación de Política de Transparencia	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Claudia Sosa	Director Departamento de Investigaciones	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Martin Montero	Departamento de Investigaciones	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Patricio O' Reilly	Coordinador de Investigaciones, Departamento de Investigaciones	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Maximiliano Flamma	Coordinador de Admisiones Departamento de Operaciones	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Luis Arocena	Investigador	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Haydee Tramontana	Jefe, Departamento de Administración de Declaraciones de Ingresos y Activos	Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia
Manuel Garrido	Director	Centro para la Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
Croatia		
Zeljko Jovanovic	Presidente	Consejo Nacional para el Control de la Implementación del Programa Nacional Anticorrupción, Parlamento de Croacia
Mate Kacan	Presidente	Comisión para la Prevención de Conflictos de Interés
Adranka Kolarevic		Oficina de la Comisión Parlamentaria para la Prevención de Conflictos de Interés
Zorislav Antun Petrovic		Oficina de la Comisión Parlamentaria para la Prevención de Conflictos de Interés
Vlaho Bogišić		Oficina de la Comisión Parlamentaria para la Prevención de Conflictos de Interés

(continúa)

Nombre	Título	Organización/Institución
Duro Sessa	Magistrado	Consejo de la Judicatura del Estado
Vesna Siklic Odak		Oficina Estatal Central de Administración
Dinko Cvitan	Jefe de Departamento	Oficina del Fiscal del Estado, Oficina para la Supresión de la Corrupción y el Crimen Organizado
Natasa Durovic	Jefe Adjunto de la Oficina	Oficina del Fiscal del Estado, Oficina para la Supresión de la Corrupción y el Crimen Organizado
Fulvio Bianconi	Agregado, Aduanas, Impuestos y Política contra la Corrupción	Delegación de la Unión Europea para la República de Croacia
Zorislav Antun Petrovic	Presidente	Transparencia Internacional, Croacia
Sandra Pernar	Coordinador del Programa	GONG (ONG para el Sistema Electoral, Democracia Participativa, Sociedad Civil y Cooperación Internacional)
Dubravka Prelec	Coordinador del Proyecto / Experto Clave	British Council
Mirna Santro	Gerente de Proyectos de Gobierno	British Council
Alan Uzelac	Profesor	University of Zagreb
Guatemala		
Walfred Orlando Rodríguez Tortola	Director, Dirección de Probidad	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
Alex Pellecer		Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
Luz Ofelia Aquino		Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
Hong Kong		
Ma Siu-hung, Candy	Consejero Delegado	Oficina de la Función Pública Hong Kong SAR (Región Administrativa Especial)
Bessie Liang		Oficina de la Función Pública Hong Kong SAR (Región Administrativa Especial)
Ian McWalters	Director Adjunto del Ministerio Público	Departamento de Justicia, Fiscalía
Francis C. S. Lee	Director de Investigación	Comisión Independiente contra la Corrupción
Daniel So	Investigador Principal, Departamento de Operaciones	Comisión Independiente contra la Corrupción

Nombre	Título	Organización/Institución
Rebecca Li	Director Adjunto, Departamento de Operaciones	Comisión Independiente contra la Corrupción
Michael Burley	Investigador Jefe Departamento de Operaciones	Comisión Independiente contra la Corrupción
Winky Hsu	Investigador Principal, Departamento de Operaciones	Comisión Independiente contra la Corrupción
Melissa Tang	Investigador Jefe Departamento de Operaciones Unidad de Investigaciones Financieras	Comisión Independiente contra la Corrupción
Samuel Hui	Director Adjunto, Departamento de Prevención de la Corrupción	Comisión Independiente contra la Corrupción
Eileen Lau	Oficial Jefe de Prevención de Corrupción	Comisión Independiente contra la Corrupción
Raymond Ng Kwok-ming	Oficial Principal de Prevención de la Corrupción Oficial	Comisión Independiente contra la Corrupción
Vanessa So Cheung	Oficial Principal de Educación y Medios de Comunicación	Comisión Independiente contra la Corrupción
Nelson Cheng	Superintendente	Fuerzas Policiales de Hong Kong, Investigaciones Financieras
Bernard Law	Detective Inspector Superior	Fuerzas Policiales de Hong Kong, Investigaciones Financieras
Indonesia		
Moch Jasin	Comisionado	Comisión de Erradicación de la Corrupción, KPK
Bibit Samad Rianto	Comisionado	Comisión de Erradicación de la Corrupción, KPK
Bambang Supto Pratomosunu	Secretario General	Comisión de Erradicación de la Corrupción, KPK
Eko Soesanto Tjiptadi	Adjunto de Prevención	Comisión de Erradicación de la Corrupción, KPK
Cahya Hardianto Harefa	Director	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
David Hartono Hutauruk	Jefe de la Sección de Análisis Financiero	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
Ardy Aulia	Jefe de la Sección de Registros	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
M. Najib Wahito	Jefe de Equipo de Examen	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
Khaidir Ramli	Jefe de la Dirección de Asuntos Jurídicos	Dirección de Asuntos Jurídicos

(continúa)

Nombre	Título	Organización/Institución
Firman Yudiansyah	Jefe de Sección de Capacitación	Oficina de Recursos Humanos
Nadia Sarah	Especialista en Análisis de Negocios	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
Diaz Adiasma	Especialista en Análisis de Negocios	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
Yulia Anastasia Fu'ada	Especialista en Análisis de Negocios	Dirección de Registro y Examen de Declaración de Activos del Funcionario Público, KPK
Indra Mantong Batti	Especialista Legal	Dirección de Asuntos Jurídicos
Dian Novianthi	Especialista en Recursos Humanos Sección de Planificación y Desarrollo de RH	Oficina de Recursos Humanos
Ninuk Dyah Wahyuni	Especialista en Planificación y Especialista Financiero	Oficina de Planificación y Finanzas
Ipi Maryati Kuding	Especialista en Relaciones Públicas	Oficina de Relaciones Públicas
Miranda Hotmadia Tandjung	Especialista en Cooperación Internacional	Dirección de Fomento de Relación de Comisión e Institución
Syafira Putri Larasati	Especialista en Cooperación Internacional	Dirección de Fomento de Relación de Comisión e Institución
Jordania		
Dr Nazem Aref	Jefe del Departamento de Declaración de Ingresos y Activos	Departamento de Declaración de Ingresos y Activos
Imad Neimat	Oficial de Comunicación	Departamento de Declaración de Ingresos y Activos
Seren Hijazi	Oficial Mayor	Departamento de Declaración de Ingresos y Activos
Shaymaa Alhadidi	Secretario	Departamento de Declaración de Ingresos y Activos
Mohmmad Addialeh	Investigador Legal	Departamento de Declaración de Ingresos y Activos:
Ammar Hussein	Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales / Ministerio de Justicia	Departamento de Relaciones Internacionales
Dr Abed Shakhaneh	Presidente /Comisión Anticorrupción	Comisión Anticorrupción
Kholoud Al-Oran	Jefe de División de Relaciones Internacionales	Comisión Anticorrupción
Dr Hasan Al-Abdallat	Fiscal General de Amman	Ministerio Público

Nombre	Título	Organización/Institución
Krayyem Tarawneh	Juez del Tribunal de Casación, Jefe de Departamento de Inspección Judicial	Poder Judicial
Dr Salah Albashir	Ex Ministro de Justicia y Relaciones Exteriores	
República de Kirguistán		
Bakytbek Sagyn- baev	Secretario de Estado del Servicio de Personal	Servicio de Personal del Estado
Esen Sherbotoev	Especialista Principal de la Unidad de DIA	Servicio de Personal del Estado
Zulfiya Aitieva		Organismo de la Función Pública
Bekbolot Bekiev	Coordinador	Corporación Desafío Milenio, Programa Umbral
Jackie Charlton	Consejero de Gobierno Regional Principal para Asia Central	Departamento para el Desarrollo Internacio- nal del Reino Unido (DFID)
Mongolia		
Sangaragchaa	Comisionado General	Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia
Amarbat Erdenebat	Jefe del Departamento de Investigación, Comisionado a cargo	Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia
Batzorig Badam	Jefe de Investigación y Análisis, Comisionado Principal	Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia
Badarch Gungaa	Jefe de Administración Comisionado a Cargo	Autoridad Independiente contra la Corrupción de Mongolia
Radnaased Sh	Asesor de Políticas Legales del Presidente de Mongolia	Oficina del Presidente de Mongolia
Lkhagva Zaya		Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
Bill Infante	Representante	Fundación Asia
Davaasuren Baasankhuu	Oficial de Programa	Fundación Asia
Sanjaasuren Oyun	Miembro del Parlamento de Mongolia	Parlamento de Mongolia
Khashkhuu Naranjargal	Presidente	Globe International
P. Erdenejargal	Director Ejecutivo	Foro de Sociedad Abierta
Jay Carver		USAID del Proyecto de Estado de Derecho en Mongolia

(continúa)

Nombre	Título	Organización/Institución
Ruanda		
Anastase Shyaka	Secretario Ejecutivo	Consejo Asesor de Gobernanza de Ruanda
Tito Ruraremara	Defensor del Pueblo Principal	Oficina del Defensor del Pueblo
Seraphin N. Rumaziminsi	Director de la Unidad de Prevención y Lucha contra la Corrupción y Delitos Relacionados	Oficina del Defensor del Pueblo
Francois Byabarumwanzi	Miembro del Parlamento	Cámara de Diputados de la República de Ruanda
Jules Marius Ntete	Inspector General	Fiscal General de la República de Ruanda
Obadiah R. Biraro	Auditor General Adjunto	Oficina del Auditor General del Estado Finanzas
Rwego K. Albert	Gerente de Programa	Transparencia Ruanda
Eslovenia		
Sergeja Oštir	Jefe de División Conflicto de Intereses	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Sandra Blagojević	Jefe Adjunto de la División de Integridad	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Bečir Kečanović	Presidente Adjunto	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Vita Habjan	Jefe Adjunto de la División de Prevención	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Drago Kos	Presidente	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Barbara Fúrst	Oficial de Relaciones Públicas	Comisión para la Prevención de la Corrupción
Tina Divjak	Jefe de Actividades	Centro Informativo Legal para las ONG
Goran Forbici		CNVOS Centro para el Servicio de Información, Cooperación y el Desarrollo de las ONG
Simona Habic	Presidente	Asociación para la Ética en la Función Pública
Estados Unidos		
Barbara Fredericks	Consejero General Adjunto de Administración	Departamento de Comercio de EE.UU.
Joseph Gangloff	Director Adjunto	Oficina de Ética de Gobierno de los EE.UU.
Jane Ley	Director Adjunto de Asistencia Internacional e Iniciativas de Gobierno	Oficina de Ética de Gobierno de los EE.UU.
Wendy Pond	Especialista en Programas Internacionales	Oficina de Ética de Gobierno de los EE.UU.

Bibliografía

- Aaken, Anne, and Stefan Voigt. 2009. *Do Disclosure Rules for Parliamentarians Improve Political Outcomes?* University of St. Gallen, St. Gallen; and University of Marburg, Marburg. <http://www.cbs.dk/content/download/67299/930273/file/Anne%20van%20Aaken%20-%20Do>.
- Acquisti, Alessandro. 2009. *The Economics of Privacy*. Pittsburgh: Heinz School, Carnegie Mellon University. http://www.heinz.cmu.edu/~acquisti/papers/acquisti_privacy_economics.ppt.
- Apostol, Pelagio S. 2007. "The Experience of Asset Declaration in the Philippines." Presentation at the Asian Development Bank–Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Initiative 5th Master Training Seminar, "Conflict of Interest: A Fundamental Anti-Corruption Concept," Jakarta, Indonesia, August 6–7. <http://www.adb.org/Documents/Events/2007/conflict-interest/session2-pres3.pdf>.
- Bertok, Janos, and Howard Whitton. 2007. "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service Report on Implementation." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/39691164.pdf>.
- Better Government Association. 2008. "The BGA-Alper Integrity Index." Better Government Association, Chicago. http://www.bettergov.org/assets/1/News/BGA_Alper_Integrity_Index_2008.pdf.
- Bigelow, Page. 1989. "From Norms to Rules: Regulating the Outside Interests of Public Officials." *Proceedings of the Academy of Political Science* 37 (3): 141–57.
- Breyer, Stephen G. 1999. Statement at the First Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity among Justice and Security Officials, Washington, DC, February.
- Burdescu, Ruxandra, Gary J. Reid, Stephanie E. Trapnell, and Daniel W. Barnes. 2010. "Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability." Economic Premise 17, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, World Bank, Washington, DC.
- Burdescu, Ruxandra, Gary J. Reid, Stephanie E. Trapnell, Daniel W. Barnes, Modest Kwapinski, and Tammar Berger. 2010. "Salient Issues in Income and Asset Disclosure Systems: Lessons Learned from the Field in Preventing Conflict of Interest and Combating Illicit Enrichment." PREM Note, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Burdescu, Ruxandra, Gary J. Reid, Stuart Gilman, and Stephanie E. Trapnell. 2009. "Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs." Publication prepared for the 2009 Conference of States Parties to the United Nations Convention against Corruption, World Bank, Washington, DC.

- Caiden, Gerald. 2001. "Dealing with Administrative Corruption." In *Handbook of Administrative Ethics*, ed. Terry Cooper, 429–56. New York: Marcel Dekker.
- Cain, Daylian M., George Loewenstein, and A. Don Moore. 2005. "The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest." *Journal of Legal Studies* 34: 1–25. <http://www.cbdr.cmu.edu/mpapers/CainLoewensteinMoore2005.pdf>.
- Carlson, Jeffrey, and Marcin Walecki. 2006. "MAP Money and Politics Program: Guide to Applying Lessons Learned." Prepared by the International Foundation for Electoral Systems with the U.S. Agency for International Development and the Center for Transitional and Post-Conflict Governance, Washington, DC.
- Carney, Gerard. 1998. "Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials." Transparency International, Berlin.
- Chêne, Marie. 2008. "African Experience of Asset Declarations." U4 Helpdesk, Transparency International, Bergen. <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=160>.
- de Michele, Roberto. 2001. "The Role of the Anti-Corruption Office in Argentina." *Journal of Public Inquiry* (Fall/Winter): 17–20.
- . 2004. *Los conflictos de interés en el sector público*. Guatemala City: Acción Ciudadana Guatemala.
- Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, and A. Salminen. 2007. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union." European Commission Bureau of European Policy Advisers, Maastricht. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf.
- De Speville, Bertrand. 1997. "Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human Rights Norms?" Paper presented at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, September 7–11. http://www1.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html.
- Djankov Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2008. "Transparency and Accountability." École des Hautes Études Commerciales du Nord Risk and Asset Management Research Centre, Nice. http://faculty-research.edhec.com/jsp/fiche_document.jsp?CODE=1214461758319&LANGUE=1.
- . 2010. "Disclosure by Politicians" (3rd Draft). *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (April): 179–209. <http://www.aeaweb.org>.
- Doig, Alan. 2010. "Beyond the National Integrity System (NIS) Institutional Approach: The Role of Public Ethics as the Core of the 'Pillars.'" In *Public Service Ethics: An International Perspective*, ed. U. Omurgonulsennand and K. Oktem. Ankara: Hacettepe University Press.
- Doig, Alan, David Watt, and Robert Williams. 2007. "Why Developing Country Anticorruption Agencies Fail To Develop: Understanding the Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles in African Anticorruption Agencies." *Public Administration and Development* 27: 1–9.
- Dufour, Patricia. 2008. "French Government Policy on Ethics for Public Office Holders." Paper presented at the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia 7th General Meeting, Tbilisi, Georgia, June 25–27.

- Eiras, Ana Isabel. 2003. "Ethics, Corruption, and Economic Freedom." Heritage Lecture 813, Heritage Foundation, Washington, DC. <http://www.heritage.org/research/tradeandeconomicfreedom/hl813.cfm>.
- Farazmand, Ali, ed. 1997. *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- FATF/OECD (Financial Action Task Force/Organisation for Economic Co-operation and Development). 2010. "Glossary FATF 40 Recommendations." http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,3746,en_32250379_32236963_45028276_1_1_1_1,00.html.
- Ferraz, Claudio, and Fredericao Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703–45.
- Gilman, Stuart. 1995. "Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 537 (1): 58–75.
- . 1998. "Law and Implementation of Ethics Systems in the United States: One Step Toward Controlling the Cancer of Corruption." *LAWASIA Journal* 1 (1): 110–16.
- . 1999. "Public-Sector Ethics and Government Reinvention." *Public Integrity* (Spring): 175–92.
- . 2002. "Institutions of Integrity in the U.S." In *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, ed. OECD, 17–30. Paris: OECD Publishing. (Compilation of the papers discussed at the Latin American Forum on Ensuring Transparency and Accountability in the Public Sector, December 5–6, 2001.)
- . 2005. "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons." World Bank, Washington, DC.
- Gilman, Stuart C., and Jeffrey Stout. 2005. "Assessment Strategies and Practices for Integrity and Anti-corruption Measures: A Comparative Overview." In *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, ed. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 243–83. Paris: OECD.
- Government in the Sunshine Act (5 U.S.C. 552b). 1976. <http://www.accessreports.com/statutes/sunshine.htm>.
- Greenberg, Theodore, Larrisa Gray, Delphine Schantz, Michael Latham, and Carolin Gardner. 2009. "Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector." World Bank, Washington, DC. http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/documents/PEPs/PEPs-E-book.pdf.
- Gyimah-Boadi, E., K. Asante, and Abena Bonsu. 2005. "Enhancing the Credibility of the Public Office Holders Asset Declaration Regime." CDD-Ghana Briefing Papers 7 (3). Ghana Center for Democratic Development, Accra.
- Huberts, Leo, Jeroen Maesschalck, and Carole L. Jurkiewicz, ed. 2008. *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*. London: Edgar Elgar Publishing.
- Jayawickrama, Nihal, Jeremy Pope, and Oliver Stolpe. 2002. "Legal Provisions to Facilitate the Gathering of Evidence in Corruption Cases: Easing the Burden of Proof." *Forum on Crime and Society* 2: 23–31. http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/legal_provisions.pdf.

- Jorge, Guillermo. 2007. "The Romanian Legal Framework on Illicit Enrichment." American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative, American Bar Association, Washington, DC.
- Kofele-Kale, Ndiva. 2002. *The International Law of Responsibility for Economic Crimes*. Hampshire, U.K. Ashgate Publishing.
- Kossick, Robert M. 2001. "The Role of the Internet in Mexico." National Law Center for Inter-American Free Trade, Tucson. <http://www.natlaw.com/pubs/spmxxga2.htm>.
- . 2002. "Declaranet System: Enhancing Public Sector Efficiency, Transparency, and Accountability through the Automation and Disintermediation of the Patrimonial Declaration Process." World Bank, Washington, DC.
- Larbi, George. 2007. "Between Spin and Reality: Examining Disclosure Practices in Three African Countries." *Public Administration and Development* 27: 205–14.
- Legislative Counsel Service, Government of Hong Kong SAR, China 2002. "Selected Issues Relating to Declarations of Interests and Avoidance of Conflicts of Interests by Senior Members of Government." Hong Kong SAR, China. <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/sec/library/0102in35e.pdf>.
- Mackenzie, G. Calvin, and Michael Hafken. 2002. *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mavuso, Vusi, and Daryl Balia, ed. 1999. *Fighting Corruption: Invitation to Ethics Management*. Pretoria: University of South Africa.
- Menzel, Donald. 2007. *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Messick, Richald E. 2006. "Practical Advice on Establishing and Administering an Income and Assets Disclosure Program." World Bank, Washington, DC.
- . 2007. "Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure." World Bank, Washington, DC. http://www.acrc.org.ua/articles_doc/ua/Regulating_Conflict_of_Interest_International_Experience_2007.pdf.
- . 2009. "Income and Asset Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime." Paper prepared for Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy organized by Thailand's National Anti-Corruption Commission, Bangkok, Thailand, June 5–6. <http://www.cmi.no/publications/publication/?3396=income-and-assets-declarations>.
- Messick, Richald E., and R. Simpson. 2005. "Who Discloses What: Income and Asset Disclosure around the World." World Bank, Washington, DC.
- Mukherjee, Ranjana, and Omer Gokcekus. 2006. "Officials' Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?" In *Global Corruption Report 2006*, ed. Robin Hodess and Toby Wolfe, 325–28. Transparency International, Berlin.
- OAS (Organization of American States). 2004a. "Final Report on Implementation in the Republic of Costa Rica." Committee of Experts of the Mechanism for Follow-Up on Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, Sixth Meeting of Committee Experts, OAS, Washington, DC.

- . 2004b. “Final Report on Implementation in Belize.” Committee of Experts of the Mechanism for Follow-Up on Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption, Sixth Meeting of Committee Experts, OAS, Washington, DC.
- . 2007. “Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption.” Country Reports, Secretariat for Legal Affairs, OAS, Washington, DC. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_reports.htm.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. “Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences.” OECD Publishing, Paris. <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?CID=&LANG=EN&SF1=DI&ST1=5LMQCR2JHM31>.
- . 2005. “Policy Brief: Managing Conflict of Interest in the Public Service.” OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/15/36587312.pdf>.
- . 2006a. “Avoiding Conflict of Interest in Post-public Employment: Comparative Overview of Prohibitions, Restrictions, and Implementing Measures in OECD Countries.” OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/39691164.pdf>.
- . 2006b. “Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review.” Sigma Paper No. 36, OECD, Paris.
- . 2008. “Conflicts of Interest and Asset Declarations by Public Officials.” Paper presented at the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia 7th General Meeting, Tbilisi, Georgia, June 25–27.
- . 2008. Meeting Report of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia 7th General Meeting. Tbilisi, Georgia, June 25–27.
- . 2011. *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- OECD-EU (Organisation for Economic Co-operation and Development–European Union). 2011. “Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption.” OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/6/47489446.pdf>.
- OGE (United States Office of Government Ethics). 2000. *OGE Executive Branch Employee Ethics Survey*. Washington, DC: Office of Government Ethics. http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/surveys_ques.aspx.
- . 2004. *Public Financial Disclosure: A Reviewer’s Reference*, Second Edition. Washington, DC: Office of Government Ethics. http://www.usoge.gov/forms/sf278_pdf/rf278guide_04.pdf.
- . 2005. “Report to Congress Evaluating the Financial Disclosure Process for Employees of the Executive Branch and Recommending Improvements to It.” Washington, DC: Office of Government Ethics. http://www.usoge.gov/laws_regs/fed_reg_iss/fedreg/70fedreg/70fr2407.html.
- . 2006. “Report to the President and to Congressional Committees on the Conflict of Interest Laws Relating to Executive Branch Employment.” Washington, DC: Office

- of Government Ethics. http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans.aspx.
- Orentlicher, David. Forthcoming. "Conflicts of Interest and the Constitution." *Washington & Lee Law Review* 59 (3). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=312440.
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe). 2004. *Best Practices in Combating Corruption*. Vienna: OSCE. <http://www.osce.org/item/13568.html>.
- Posner, Richard A. 1981. "The Economics of Privacy." *American Economic Review* 71 (2): 405–9). Vanderbilt University, Nashville. <http://research.chicagogsb.edu/economy/research/articles/16.pdf>.
- Raille, Eric. 2004. *Managing Conflicts of Interest at the U.S. Federal Level (with emphasis on the Executive Branch)*. Washington, DC: Office of Government Ethics. http://www.usoge.gov/international/govt_docs/papers_speeches.aspx.
- . "Managing Conflicts of Interest in the Americas: A Comparative Review." <http://www.oecd.org/>. Available online in English, Spanish, and Portuguese at U.S. Office of Government Ethics website: <http://www.usoge.gov/>.
- Roberts, Robert N. 1988. "White House Ethics: The History of the Politics of Conflict of Interest Regulation." *Journal of Policy Analysis and Management* 9: 280–2.
- Rossi, Ivana, Laura Pop, Francesco Clementucci, and Lina Sawaqed. Forthcoming. "Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons." World Bank, Washington, DC.
- StAR (Stolen Asset Recovery). Forthcoming. "Illicit Enrichment: Legal and Policy Issues." http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/publications.html.
- Stillman, Richard J., II. 1987. "The Constitutional Bicentennial and the Centennial of the American Administrative State." *Public Administration Review* 47 (1): 4–8.
- Transparency International. 2004. "2004 Global Corruption Report." Transparency International, Berlin. http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004.
- . 2006. "2006 Global Corruption Report." Transparency International, Berlin. http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006.
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76 (3): 399–457. <http://www.elsevier.nl/locate/econbase>.
- UNODC and UNICRI (United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute). 2009. "Technical Guide to the UN Convention against Corruption." Vienna, Austria. http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.
- Williams, Aled. 2006. "International Experience of Asset Declarations." U4 Helpdesk, Transparency International, Bergen. <http://www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query114.pdf>.
- World Bank/StAR (World Bank/Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*. Washington, DC: World Bank.



Los sistemas de declaración de ingresos y activos (DIA) están cobrando reconocimiento como una herramienta importante para la prevención de la corrupción y el cumplimiento en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, las experiencias en la implementación y el cumplimiento de los requerimientos de divulgación de información financiera están muy mezclados a nivel mundial, y hay poca información disponible para ayudar tanto a profesionales como a responsables de formular políticas a abordar los desafíos de establecer o fortalecer estos sistemas. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos busca abordar esa brecha.*

La declaración de ingresos y activos pretende prevenir y ayudar a detectar el uso de la función pública para beneficio privado, y ayudar a construir un clima de integridad en la administración pública. Este volumen examina los objetivos, las características de diseño y los enfoques de implementación que pueden contribuir a la efectividad de un sistema de DIA en una variedad de contextos. Esta publicación explora una gama de opciones relativas a los arreglos institucionales y marcos reguladores de los sistemas de DIA, así como las capacidades institucionales requeridas en los organismos de implementación para cumplir con sus mandatos. Basándose en abundantes datos y estudios de casos detallados, el libro analiza las características principales del diseño y los desafíos de la implementación de un régimen de DIA en cuanto al alcance y cobertura del requerimiento de divulgación de información, el monitoreo y facilitación del cumplimiento, la verificación de contenido, aplicación de sanciones, y disponibilidad pública de la información.



Stolen Asset Recovery Initiative

The World Bank • UNODC

