



Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos

Guía práctica para
declaraciones juradas efectivas

Ivana M. Rossi
Laura Pop
Tammar Berger



Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos

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 que buscan 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 de activos producto de la corrupción y facilitar un retorno más sistemático y oportuno de los activos robados.

La Serie Recuperación de Activos Robados (StAR) apoya los esfuerzos de la StAR y la UNODC proveyendo a profesionales de conocimiento y herramientas de política que consoliden las buenas prácticas internacionales, y de una experiencia práctica de amplio alcance sobre temas de vanguardia relacionados con la lucha contra la corrupción y los esfuerzos para la 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: Una Guía de Buenas Prácticas para el Decomiso de Bienes Sin Condena (2009) por Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, y Larissa Gray

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

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

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

Las Manos que Mueven los Hilos: Cómo los Corruptos Utilizan las Estructuras Legales para Ocultar Activos Robados y Qué Hacer al Respecto (2011) por 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)

Dispuestos a Recibir Sobornos: Penalizando el Enriquecimiento Ilícito para Luchar contra la Corrupción (2012) por Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, y Tammar Berger

Excluidos del Trato: Acuerdos en Casos de Soborno en el Extranjero e Implicancias en la Recuperación de Activos (2014) por Jacinta Anyango Oduor, Francisca M.U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park, Oliver Stolpe

Errores Públicos, Acciones Privadas: Demandas Civiles para Recuperar Activos Robados (2015) por Jean-Pierre Brun, Pascale Helene Dubois, Emile van der Does de Willebois, Jeanne Hauch, Sarah Jaïs, Yannis Mekki, Anastasia Sotiropoulou, Katherine Rose Sylvester, y Mahesh Uttamchandani

Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos. Guía práctica para declaraciones juradas efectivas (2017) por Ivana M. Rossi, Laura Pop y Tammar Berger

Todos los libros en la serie StAR están disponibles gratuitamente en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2172>.

Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos

Guía práctica para
declaraciones juradas efectivas

Ivana M. Rossi
Laura Pop
Tammam Berger



Stolen Asset Recovery Initiative

The World Bank • UNODC



© 2017 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / 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 *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*. Washington, DC, 2017. En caso de alguna discrepancia, el idioma original gobernará.

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

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, 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 “Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. 2017. *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC. World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25735> License: CC BY 3.0 IGO.” En caso de alguna discrepancia, el idioma original gobernará.

Fotos de portada: el carro y el avión © istockphoto/Mark Evans; la casa © istockphoto/Peter Zelei; el rompecabezas de dinero: © istockphoto. Aslan Alphan. Se necesita permiso para las fotos sean reusadas.

Diseño de portada: Debra Naylor, Naylor Design, Inc.

Contenido

<i>Prefacio</i>	<i>xi</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>xiii</i>
<i>Sobre los Autores</i>	<i>xv</i>
<i>Abreviaturas</i>	<i>xvii</i>
<i>Glosario</i>	<i>xix</i>
Introducción	1
Notas	6
Referencias	7
1. ¿Por qué los países se embarcan en la implementación de declaraciones juradas de patrimonio e intereses?	9
Tendencias globales y regionales observadas en la adopción de sistemas de declaración	10
¿Cuáles son los objetivos de un sistema de declaración?	12
Enfoque en el enriquecimiento ilícito	12
Enfoque en los conflictos de interés	12
Fundamentos legales de los sistemas de declaración	14
Fundamentos del Derecho Interno	14
Convenios internacionales y otros instrumentos	15
Expectativas: La clave no legal para los objetivos exitosos	17
Notas	18
Referencias	20
2. ¿Quién debe presentar una declaración?	21
¿Con qué frecuencia?	21
¿Quién debe presentar una declaración?	21
Categorías específicas de funcionarios	22
Poner un nombre: creación y actualización de la lista de declarantes	24
El tamaño importa	25
Miembros de la familia	27
¿Con qué frecuencia deben los declarantes presentar la declaración?	29
Notas	31
Referencias	31

3. ¿Qué declarar?	33
¿Qué hace que un formulario de declaración sea fuerte o débil?	34
¿Qué categorías de información están incluidas en los Formularios de Declaraciones Juradas?	37
Información de Identificación Personal	40
Declaración de bienes muebles e inmuebles	41
Declaración de ingresos	45
Declaración de valores	46
Declaración de relaciones comerciales con instituciones financieras (Cuentas bancarias)	47
Declaración de pasivos	47
Declaración de efectivo	47
Declaración de intereses	48
Declaración de obsequios	49
Beneficiario(s) real(es)	49
Notas	54
Referencias	54
4. Proceso de presentación	55
Elementos clave del proceso de presentación	56
Registro de declarantes	56
Comunicación con el declarante	58
Completar y enviar el formulario	61
Velar por el cumplimiento y el control de calidad	64
Recolección y gestión de datos	66
Análisis y presentación de informes	67
Presentación electrónica versus en papel	68
Desafíos en la transición a la presentación electrónica	70
Notas	73
Referencias	74
5. Verificación de la información	75
Objetivos de la verificación	77
Metodología de la verificación	79
Determinando cuáles declaraciones verificar	79
El proceso de verificación	84
¿Qué ocurre cuando se detectan irregularidades?	86
Acceso público y verificación	87
La cooperación entre organismos para la verificación efectiva	89
Fuentes de mapeo de la información para la verificación (A nivel nacional y en el extranjero)	89
Priorización de fuentes de información	91
Garantizar la cooperación efectiva entre los organismos	93
Uso de herramientas electrónicas en el proceso de verificación	95
Notas	97
Referencias	98

6. ¿Por qué y cómo proporcionar acceso a la información en las declaraciones	99
Disponibilidad pública de la información	100
Enfoques de la disponibilidad pública	101
¿Qué información se pone a disposición?	103
Información contenida en las Declaraciones de Funcionarios Públicos	103
Intercambio de información sobre el sistema de declaración	104
Intercambio de información con otros organismos e instituciones	108
Intercambio de información con otros organismos gubernamentales	108
Intercambio de información con instituciones del sector privado y extranjeras	110
Notas	114
Referencias	115
7. ¿Cómo se utilizan las declaraciones para la aplicación de la ley?	117
Sección 1. Observancia del Sistema de Declaración	119
Conectando los puntos	119
¿Quién es sancionado?	126
Cooperación y Coordinación	126
Desafíos en la imposición de sanciones	127
Sección 2. Las declaraciones como parte de un rompecabezas más grande: ¿Cómo pueden las declaraciones apoyar una lucha más amplia contra la corrupción y la recuperación de activos?	129
Enriquecimiento ilícito	130
Recuperación de activos	131
Notas	132
Apéndice A. Datos de la Muestra 1 y Muestra 2	135
Muestra 1: Legislación	135
Muestra 2: Prácticas de los organismos de declaración	137
Notas	139
Referencias	139
Cuadros	
I.1 ¿Quiénes somos?	3
I.2 Un poco más sobre nuestros datos	3
3.1 Manteniendo oculta la verdad (y apartamentos lujosos en Nueva York), sin mentir	50
5.1 Verificación en el extranjero: Cooperación internacional y fuentes abiertas	93
Figuras	
1.1 La adopción de leyes de declaraciones juradas aumentó en las últimas tres décadas	10

1.2	Las leyes de declaraciones juradas están más extendidas en algunas regiones	11
1.3	Los sistemas combinan elementos tanto de enriquecimiento ilícito como objetivos de conflictos de interés	13
1.4	Instrumentos internacionales contra la corrupción y adopción de leyes de declaración	16
2.1	Proporción de funcionarios públicos obligados a declarar, por categoría	22
2.2	Tamaño de la población declarante	26
2.3	Tamaño de la población a declarar	27
2.4	Proporción de jurisdicciones que requieren declaración de familiares	28
2.5	Frecuencia de los requisitos de declaración	29
3.1	Ejemplo de formulario de declaración jurada, ingresos	34
3.2	Ejemplo de formulario de declaración jurada, solicitud poco clara de valor de los activos	35
3.3	Encontrar el equilibrio adecuado en el formulario de declaración	36
3.4	Profundidad y amplitud de los requisitos para la declaración de valores (jurisdicciones de la OCDE de altos ingresos)	39
3.5	Proporción de jurisdicciones que exigen cada tipo de información en el formulario de declaración	41
3.6	Valor del activo	43
3.7	Adquisición de activos	44
3.8	Titularidad de activos	44
4.1	El Proceso de presentación	57
4.2	Ejemplo de un país: crear y mantener una lista de declarantes	57
4.3	Métodos preferidos para comprobar el cumplimiento	58
4.4	Ejemplo de un país: comunicación con los declarantes	59
4.5	Cómo acceden los funcionarios al formulario de declaración	61
4.6	Métodos para presentar formularios de declaración	62
4.7	Métodos para completar formularios de declaración	63
4.8	El camino hacia el cumplimiento	65
4.9	El logro de un proceso óptimo de presentación	66
4.10	El manual de gestión y la transferencia de datos siguen estando muy extendidos, pero la transferencia electrónica va ganando terreno	67
5.1	La verificación del contenido de la declaración jurada (por ley) está particularmente extendida en América Latina y el Caribe y Europa y Asia Central	76
5.2	Seleccionar todas las declaraciones para su verificación es el enfoque menos común	80
5.3	A nivel mundial, los controles de rutina son más comunes por ley que los controles ad hoc	81
5.4	Los profesionales utilizan una variedad de métodos para llevar a cabo la verificación	86
5.5	En muchos sistemas, la verificación se complementa con el acceso público	88

5.6	Sigue habiendo espacio para mejorar la implementación de la verificación y el acceso público	89
5.7	Fuentes de información para la verificación	90
5.8	Variables de priorización	92
6.1	Ponderación de los argumentos para la disponibilidad pública	101
6.2	La información declarada está disponible públicamente por ley, por región	102
6.3	La información declarada está disponible públicamente por ley, por ingreso Categoría de país	103
6.4	Enfoques para el acceso público	105
6.5	Métodos de acceso público a la información de declaración	107
6.6	Condiciones para el uso compartido de información declarada con otras instituciones del Gobierno	110
6.7	Métodos para compartir información de la declaración con instituciones bancarias en relación con los procedimientos de debida diligencia para las PEP	112
6.8	Intercambio de información contenida en las declaraciones con instituciones públicas extranjeras	113
7.1	Muestra de las sanciones aplicadas a funcionarios públicos	118
7.2	Muestra de sanciones por incumplimiento	120
7.3	Componentes de las sanciones efectivas	122

Tablas

3.1	Categorías de información que se encuentran típicamente en los formularios de declaración	38
A.1	Muestra 1 Países, por Región	135
A.2	Muestra 1 Países, por Categorías de Ingresos	136
A.3	Muestra 2 Países, por Región	138
A.4	Muestra 2 Países, por Categorías de Ingresos	138

Prefacio

En una serie de artículos titulada “Torres de Secretos”, el *New York Times* reveló en 2015 la forma oscura en la que gran parte de los inmuebles de alto valor en EE.UU es propiedad de personas famosas y con conexiones políticas en todo el mundo. La organización anticorrupción Transparencia Internacional llevó a cabo un ejercicio similar en el Reino Unido, en el que demostró que apartamentos (entre otros bienes) en los distritos exclusivos de Londres, Kensington y Chelsea, eran propiedad de empresas ficticias. Más recientemente, se filtró información de la firma de abogados Mossack Fonseca de Bahamas y Panamá, que reveló que muchas de las personas famosas y políticamente poderosas del mundo poseen activos en formas tan complicadas que su control sobre estos activos es casi invisible para el mundo exterior. Llegó entonces el momento de analizar cuidadosamente algunas de las herramientas que podrían ayudar a arrojar luz sobre los activos de los poderosos. Llegó el momento para un libro sobre declaraciones juradas de patrimonio e intereses, sobre las reglas de lo que deben declarar los que están en el poder, a quién y cómo, sobre los activos que poseen y los intereses que tienen.

Hasta el momento, 161 países de todo el mundo han introducido sistemas de declaraciones juradas . Desde su implementación inicial en los Estados Unidos tras el caso Watergate, se han vuelto comunes en todo el mundo. Pero si bien las reglas están contempladas en los libros, muchos profesionales siguen luchando contra sus complejidades y contra la forma de implementarlas en los contextos socioeconómicos, históricos y legales de sus propios países. Existe poca orientación disponible para ayudarlos. Este libro pretende llenar ese vacío y proporcionar a los profesionales escenarios prácticos a considerar antes de decidir sobre un curso de acción en particular.

Este libro contiene capítulos cortos que discuten cada tema y proporcionan una orientación clara sobre las cuestiones que los responsables de diseñar políticas y los que participan en la implementación de las obligaciones de declaración de información patrimonial y de intereses tendrán que tomar en cuenta antes de tomar una decisión. ¿Cómo se decide *quién* debe declarar? ¿Todos los funcionarios de la administración pública? ¿Solamente los ministros? ¿Qué pasa con sus cónyuges, hijos o la familia extendida? ¿Y con qué frecuencia? ¿En formato electrónico o en papel? ¿Y qué exactamente? ¿Directamente todo lo que poseen o también aquellos apartamentos que poseen indirectamente? Este es el tipo de orientación práctica que este libro tiene como objetivo proporcionar.

En el Banco Mundial consideramos que la información sobre los intereses y activos de los que ejercen el poder público es un elemento vital del buen gobierno y de la lucha contra la corrupción. Los sistemas de declaraciones juradas son un componente vital de la transparencia. Las únicas sociedades que proporcionan los controles al poder que se necesitan para sostener el crecimiento y el desarrollo, son aquellas que piden a sus líderes que aporten información completa de lo que tienen y de cuáles son sus intereses, y las que son capaces de hacer que los líderes rindan cuentas en el caso de deficiencias u omisiones. Por otra parte, la información financiera es muy útil para los encargados de realizar investigaciones sobre corrupción y lavado de dinero. Esperamos que los profesionales que utilicen este libro encuentren una herramienta útil que los oriente en la toma de decisiones, y, en última instancia, ayude a sus países a desarrollar sistemas más eficaces.

Gloria Grandolini

Directora Senior, Prácticas Mundiales de Finanzas y Mercados

Grupo del Banco Mundial

Agradecimientos

Esta guía fue escrita por la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR) y el equipo del Grupo Banco Mundial (GBM) compuesto por Ivana M. Rossi, Laura Pop, y Tammar Berger, bajo la dirección de Jean Pesme (ex Coordinador y Gerente de Práctica de StAR, Integridad del Mercado Financiero, GBM). Esta guía también se basa en datos de los sistemas de declaraciones juradas acumulados a lo largo de los años por un equipo del GBM, que comprende más recientemente a Catherine Greene, Tanya Blackburn, y Gaukhar Larson, y con contribuciones anteriores de Simeon Djankov, Elena Gasol-Ramos, Francesco Clementucci, Larisa Smirnova, Lina Sawaqed, Teymour Abdel-Aziz, Hania Dawooud, y Doina Cebotari.

El equipo agradece la orientación experta y el asesoramiento de los revisores Oliver Stolpe (Jefe de la Sección de Apoyo a Conferencias, del Departamento de Corrupción y Delitos Económicos de la División Asuntos de Tratados, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]), Silviu Popa (Director Adjunto, Agencia Nacional de Integridad de Rumania), Marko Klasnja (Profesor Adjunto, Escuela de Servicio Exterior y Departamento de Gobierno, Universidad de Georgetown), Jana Kunikova (Especialista del Sector Público, Práctica Global de Gobernabilidad, GBM), y Alexandra Habershon (Coordinadora del Programa, Vicepresidencia de Integridad, GBM).

Emile Van der Does de Willebois (StAR/GBM), Lisa Bostwick (StAR/GBM), Nigel Bartlett (StAR/GBM), Stuart Yikona (GBM), Elsa Gopala Krishnan (StAR/UNODC), y Emily Adeleke (GBM) también contribuyeron generosamente con sus consejos y experiencia para elaborar esta guía. Ladan Cherenegar y Liudmila Uvarova proporcionaron apoyo en las diferentes etapas del proyecto.

El equipo quiere agradecer a Gloria Grandolini (Directora Senior de Finanzas y Prácticas Globales de Mercados, GBM), Alfonso García Mora (Director de Finanzas y Prácticas Globales de Mercados), y a nuestra actual Gerente de Prácticas, Yira Mascaró (Integridad del Mercado Financiero/StAR, GBM) por su apoyo para la realización de este proyecto.

Por último, el equipo desea agradecer a todos los profesionales comprometidos con el campo de las declaraciones juradas, que han interactuado y trabajado con el equipo a lo largo de los años y contribuyeron invaluablemente a esta guía.

Sobre los Autores

Ivana M. Rossi es Especialista Senior del Sector Financiero del equipo de Integridad Financiera de Mercado/Iniciativa StAR del Banco Mundial. Ha dirigido el trabajo sobre declaraciones juradas de funcionarios públicos desde 2009, proporcionando asistencia técnica a los países, mejorando el intercambio de conocimiento a nivel regional y mundial, desarrollando la investigación y contribuyendo a los debates sobre políticas internacionales en materia de declaración, tales como el Grupo de Trabajo Anticorrupción del G-20 y la Asociación de Gobierno Abierto. Su trabajo promueve la innovación y las sinergias en los campos de lucha contra el lavado de dinero y recuperación de activos. Es autora de “Uso de la Declaración de Activos para Identificar Personas Expuestas Políticamente” (Banco Mundial) y otros trabajos analíticos, como la Biblioteca de Derecho sobre Declaraciones Juradas, artículos y blogs. Antes de sumarse al Banco Mundial en 2006, trabajó en diferentes iniciativas de transparencia y reforma del sector público en organizaciones internacionales, así como en el sector de la sociedad civil en la Argentina.

Laura Pop es Especialista Senior del Sector Financiero del equipo de Integridad Financiera del Mercado/Iniciativa StAR del Banco Mundial. Desde que se unió al Banco Mundial en 2009, ha prestado servicios de asesoramiento en varias áreas de Declaración de Activos (mejora del marco legal; transición del papel a la presentación electrónica; aumento de la eficiencia en la verificación; puesta en práctica del concepto de la titularidad real en las declaraciones y el establecimiento de cooperación entre organismos, en particular con instituciones de lucha contra el lavado de dinero) en más de 20 países de todas las regiones. Fue coautora de “Uso de la Declaración de Activos para Identificar Personas Expuestas Políticamente” (Banco Mundial). Diseñó y trabajó en el contenido de la Biblioteca de Derecho sobre Declaración Financiera, la primera colección de leyes y reglamentos en materia de declaraciones juradas de 176 jurisdicciones. También trabaja en programas de recuperación de activos, de lucha contra el lavado de dinero, e inclusión/integridad financiera. Tiene una licenciatura de la Universidad de Princeton y una Maestría de la Universidad de Harvard.

Tammar Berger es consultora de la Iniciativa StAR, donde se centra en los esfuerzos de lucha contra la corrupción y recuperación de bienes. También trabajó con la Unidad de Gestión del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial en el área de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Tiene un doctorado del Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown y una maestría en relaciones internacionales de la Escuela Paul H. Nitze de la Universidad Johns Hopkins de Estudios Internacionales Avanzados.

Abreviaturas

ALD/CFT	Anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo
APEC	Cooperación Económica Asia-Pacífico
AUCC	Convención de la Unión Africana contra la Corrupción
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
G-20	Grupo de los Veinte
RH	Recursos Humanos
CIAC	Convención Interamericana contra la Corrupción
M&E	Monitoreo y evaluación
LD/FT	Lavado de dinero y financiación del terrorismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEP	Persona expuesta políticamente
StAR	Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Banco Mundial y UNODC)
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Declaraciones Juradas de Patrimonio e Intereses: Mecanismo por el cual un funcionario público debe presentar periódicamente información sobre sus ingresos, activos, pasivos y/o intereses. También se conoce como *declaración de activos, ingresos y bienes, informe patrimonial y declaración de intereses*.

Organismo de declaraciones juradas: Entidad gubernamental a cargo de la gestión del sistema de declaraciones juradas. La gestión de las declaraciones se puede centralizar en un solo organismo o estar descentralizada. Dependiendo del diseño del sistema y de sus objetivos, el organismo puede ser autónomo o actuar bajo la autoridad de uno de los tres poderes del Estado.

Beneficiario final: “La persona física que, en última instancia, posee o controla un vehículo corporativo o se beneficia de sus activos, la persona en cuyo nombre se realiza una transacción, o ambas. El término también incluye a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica o arreglo” (GAFI 2012).

Cumplimiento: El cumplimiento por parte de los funcionarios públicos de las obligaciones de declaración establecidas por la ley.

Conflicto de interés: Situación que tiene el potencial de socavar la imparcialidad de un funcionario público debido a un interés personal que se opone al interés público.

Recomendaciones del GAFI: Las Normas Internacionales de Lucha contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo y su Proliferación adoptadas por el Grupo de Acción Financiera en febrero de 2012 y actualizadas en 2013 y 2014. Las normas establecen un marco integral de medidas a implementar para los países firmantes, con el fin de combatir el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Unidad de Inteligencia Financiera: “Un organismo nacional central responsable de recibir (y según se permita, solicitar), analizar y difundir a las autoridades competentes las declaraciones juradas (i) en relación con el presunto producto del delito y la posible financiación del terrorismo, o (ii) que exige la legislación o reglamentación nacional, con el fin de combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo”.¹

Enriquecimiento ilícito: “Un aumento significativo del patrimonio de un funcionario público que él o ella no puede explicar razonablemente en relación con su ingreso legal” (ONU 2004, artículo 20).

Lista de declarantes: Documento creado por un organismo de declaraciones juradas que identifica las posiciones obligadas a declarar los activos y que se completa con los nombres de los funcionarios que ocupan esas posiciones.

Asistencia legal mutua: “El proceso por el cual las jurisdicciones buscan y ofrecen ayuda en la recopilación de información, inteligencia y pruebas para las investigaciones, en la implementación de medidas provisionales y en hacer cumplir las órdenes y sentencias extranjeras” (Brun y otros 2011, 251).

Información de fuente abierta: Los datos que pueden obtenerse a partir de los recursos disponibles públicamente.

Persona expuesta políticamente: “Las personas que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas, sus familiares y asociados cercanos” (GAFI 2012).

Presentación: Proceso a través del cual el funcionario público presenta al organismo de declaraciones juradas toda la información solicitada. Incluye la presentación de formularios de declaración financiera, así como la comprobación preliminar de la información recibida, la administración o la transferencia de datos y la comunicación con los declarantes.

Verificación: Proceso de comprobación y análisis de la información declarada. Puede implicar diferentes tipos de acciones, como monitoreo, revisión, inspección y auditoría. Dependiendo del diseño del sistema, la verificación puede ser un proceso de un solo paso (como la detección de consistencia interna) o de varios pasos (que pueden incluir verificar la consistencia interna, analizar las variaciones entre años e incluso comparar los datos declarados con fuentes externas de información).

Nota

1. Definición adoptada en la reunión plenaria del Grupo Egmont en Roma, Italia, en noviembre de 1996, y modificada en la Reunión Plenaria de Egmont en Guernsey, Reino Unido, en junio de 2004.

Referencias

- Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, y K. M. Stephenson. 2011. *Manual de Recuperación de Activos: Guía para Profesionales*. Washington, DC: Banco Mundial.
- FATF (Financial Action Task Force). 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*. Paris: FATF. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.

NU (Naciones Unidas). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 2004. New York: NACIONES UNIDAS. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Al momento de su muerte en 2012, el ex presidente de Malawi Bingu wa Mutharika, había supuestamente acumulado un patrimonio de US\$ 120 millones. Los registros públicos indican que cuando Mutharika asumió el cargo en 2004, declaró un patrimonio por valor de US\$ 35.000 (Mtika 2015). Jérôme Cahuzac, ex ministro de Presupuesto de Francia, admitió haber mentido no sólo a la autoridad fiscal, sino también en su información financiera sobre cuentas bancarias en Suiza y Singapur, donde escondió al menos € 600.000 (Bamat y Oberti 2013; Reuters 2013). El patrimonio de la ex presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner y de su difunto esposo, el ex presidente Néstor Kirchner, quienes estuvieron en el poder durante 12 años, pasó de Arg\$ 7 millones a Arg\$ 64 millones en ese período, de acuerdo a sus declaraciones juradas. (Ruiz y Jastreblansky 2015).

Sólo se necesita una rápida búsqueda en Internet para encontrar historias de este tipo en todo el mundo. Las acusaciones son diferentes pero el denominador común es la presentación de declaraciones de carácter financiero por parte de funcionarios públicos. *Las declaraciones juradas, la declaración de activos, la declaración de ingresos y activos, la declaración patrimonial y las declaraciones de interés*, a pesar de las variaciones en el nombre¹, todos estos mecanismos están sujetos a un principio común y simple: un funcionario público debe presentar, periódicamente, información sobre sus ingresos, activos, pasivos e intereses.

Incorporados en varias convenciones internacionales, incluida la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los sistemas de declaración de patrimonio e intereses se han generalizado en todas las regiones y se reconocen como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia.

Se ha escrito mucho sobre este tema², entonces, ¿por qué una nueva publicación? Debido a que hay mucho más que decir sobre las declaraciones y su implementación práctica. Creemos que los mecanismos de declaración han sido subestimados y subutilizados. Un sistema de declaración eficaz puede desempeñar un papel central en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y el comportamiento ético en el sector público, mientras que también actúa como un eslabón fundamental en la cadena de corrupción más amplia. Por ejemplo, considere lo siguiente:

- Cuando un funcionario público se siente lo suficientemente seguro como para mostrar al mundo que sus bienes e intereses se han obtenido legalmente y no representan ningún riesgo de conflicto de interés, el sistema promueve *una cultura de integridad y genera confianza en el sector público*.

- Cuando un formulario de declaración se convierte en una forma de proporcionar orientación a los funcionarios públicos sobre cómo evitar conflictos de interés, el sistema de declaración *alienta el comportamiento ético*.
- Cuando un funcionario público sabe que las declaraciones son rutinariamente verificadas y que la actividad corrupta podría estar expuesta, el sistema puede disuadir la conducta indebida y mejorar la prevención de la corrupción.
- Cuando los medios de comunicación denuncian a un funcionario público por una declaración inexacta, el sistema *promueve la rendición de cuentas*. Y cuando las autoridades analizan formalmente en este tipo de denuncias, las declaraciones se convierten en una *fuerza de información para una investigación* y, potencialmente, en *evidencia*.
- Cuando se utiliza una declaración para identificar a las personas políticamente expuestas o para proporcionar *información valiosa para otros delitos*, puede *apoyar la lucha contra el lavado de dinero o los esfuerzos de recuperación de activos*, que van mucho más allá del propósito original de la declaración.

Para lograr estos fines diversos, las declaraciones merecen una mayor atención. También es oportuno un examen más minucioso debido a que muchos países han intensificado recientemente la implementación de mecanismos de declaración, y existen muchas nuevas experiencias de las cuales aprender. Con la integración de nuevas tecnologías y mejoras, en coordinación con otras áreas, la posibilidad de utilizar las declaraciones para combatir la corrupción está creciendo. Esta guía tiene como objetivo captar y contribuir a este impulso, al mismo tiempo que ayuda a los países a hacer pleno uso de esta herramienta. La guía pretende ayudar tanto a los profesionales de los países que se embarcan en un sistema de declaración de patrimonio e intereses por primera vez, así como a los profesionales en los países con sistemas ya existentes que buscan fortalecer o aumentar su eficacia. Por otra parte, esta guía puede ser útil para la sociedad civil y para las personas involucradas en la investigación académica.

La clave para lograr el potencial pleno de una simple declaración es la construcción de un sistema de declaraciones juradas eficaz. En primer lugar, vamos a desglosar el término *sistema de declaraciones juradas de patrimonio e intereses*. Esto se refiere a todo el proceso de declaración de los activos e intereses, desde el formulario en blanco a la presentación, verificación y sanción. Cada paso es una parte necesaria e integral de un sistema eficaz. Por lo tanto, ¿qué hace que un sistema de declaración sea efectivo? Esta es la pregunta que esta guía pretende responder. Pero cuidado, puede que no haya una sola respuesta.

Para responder a esta pregunta se pretende alcanzar dos objetivos. El primero es apoyar las decisiones políticas y operativas de los profesionales y contribuir a una *mayor efectividad* en su trabajo. El segundo es informar al diálogo mundial sobre *las buenas prácticas y principios* de declaración que se han desarrollado en los últimos años.³

Para analizar la eficacia de los sistemas de declaración, tomamos dos enfoques complementarios: uno descriptivo y uno analítico. El enfoque descriptivo estudia los sistemas de declaración ya establecidos. Esto implica observar cómo los países han diseñado y puesto en práctica sus sistemas actuales. Con el fin de hacerlo, hemos reunido dos

conjuntos de datos (véase el cuadro I.2). El primero se refiere a las disposiciones de declaración de 176 países, con énfasis en los requisitos legales fundamentales de cada sistema. El segundo evalúa las prácticas más comunes en 52 países, con un enfoque en la implementación⁴. En otras palabras, un conjunto de datos examina las cuestiones de la ley, mientras que el otro examina la práctica⁵ (Véase el cuadro I.2).

CUADRO I.1

¿Quiénes somos?

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. StAR trabaja con el equipo de Integridad del Mercado Financiero del Grupo del Banco Mundial sobre este tema. El equipo ha estado trabajando sobre las declaraciones juradas desde 2007, analizando los sistemas de declaración de funcionarios públicos de todo el mundo y produciendo datos detallados para 176 países. Juntos ofrecemos asistencia técnica a los países tanto con sistemas de declaraciones juradas emergentes como establecidos. Hemos ayudado a más de 30 países hasta la fecha. Desarrollamos y entregamos productos de difusión y conocimiento, con un enfoque en la innovación y la identificación de sinergias con las áreas de anti-lavado de dinero y recuperación de activos, organizando eventos internacionales en cinco regiones e informando al diálogo internacional sobre este tema, incluyendo el Grupo de Trabajo Anti-Corrupción y la Asociación de Gobierno Abierto del G20. Para obtener más información sobre nuestro trabajo, por favor remítase a <http://star.worldbank.org/star/> y <http://www.worldbank.org/en/topic/financial-marketintegrity/brief/financial-disclosure>.

CUADRO I.2

Un poco más sobre nuestros datos

Esta guía se basa en los datos que el Banco Mundial ha estado recopilando desde 2007 sobre la legislación y el funcionamiento de los sistemas de declaración en todo el mundo. Los datos recogidos para 176 jurisdicciones se centran en los marcos legales que apuntalan los sistemas de declaración y las principales características de los sistemas (por ejemplo, los funcionarios sujetos a declaración, el contenido del formulario de declaración, el organismo responsable de monitorear las declaraciones, las sanciones por la no presentación, presentación de información inexacta, y así sucesivamente). De acuerdo con nuestra investigación, de los 176 países de la muestra, 161 tienen un sistema de declaraciones.

Estos datos se complementan con una muestra más pequeña, que cubre 52 países y se centra en las prácticas de los organismos a cargo de las declaraciones.

(continúa en la página siguiente)

Los principales temas tratados en la investigación son los procedimientos para recoger las declaraciones, el uso de la tecnología para la presentación y el monitoreo de las declaraciones, el acceso a la información declarada por parte del público y las entidades del sector público, y los enfoques para monitorear el contenido de las declaraciones.

Los países de la muestra más pequeña fueron seleccionados de las jurisdicciones que, según la investigación, tienen sistemas de declaración establecidos. Por otra parte, nos enfocamos en los países cuyas experiencias proveen datos sobre varias cuestiones de implementación, manteniendo al mismo tiempo el equilibrio regional. Por último, seleccionamos los sistemas de declaración cuyas experiencias tienen el potencial de proporcionar información valiosa para identificar tendencias e innovaciones en la implementación de la declaración financiera.

Para más información sobre nuestra metodología de recopilación de datos, así como una lista completa de los países incluidos en la muestra, por favor véase el apéndice A.

El otro enfoque analiza las lecciones aprendidas por la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) en su trabajo de prestación de asistencia técnica a países de todo el mundo para fortalecer sus sistemas de declaración (véase el cuadro I.1). Se identificaron los desafíos clave que fueron consistentes en todas las regiones, desde Asia hasta las Américas y de Europa a África. Si bien la capacidad, los recursos, objetivos, prioridades, así como el marco legal y político difieren mucho, se identificaron lecciones y buenas prácticas consistentes en la implementación de sistemas efectivos de declaración.

Al igual que con cada tipo de sistema, la efectividad de las declaraciones juradas depende de cada una de sus partes. Todas ellas son interdependientes y fundamentales para el éxito del conjunto. Por esta razón, esta guía se divide en capítulos, cada uno cubre un aspecto clave de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses. La guía no ofrece respuestas estandarizadas o mejores prácticas únicas. Sin embargo, todos los sistemas enfrentan desafíos comunes y deben abordar cuestiones fundamentales similares. Así pues, cada capítulo se centra en un punto fundamental que debe abordarse para la implementación efectiva de un sistema de declaración.

Si bien la guía comparte información sobre los sistemas legales existentes, no se concentra en la elaboración de la legislación. La mayoría de los países ya cuenta con una legislación en materia de declaración. La introducción de modificaciones o nuevas leyes puede ser una tarea difícil y larga, y en ciertos casos, políticamente inviable. Creemos que una mejor comprensión de lo que implica la implementación efectiva proporcionará información valiosa para el trabajo diario y para la posterior adopción de disposiciones más informadas. Aprender de las experiencias de otros ayudará a los lectores a evitar incorporar errores comunes en sus sistemas. Nuestro objetivo es que

cuando llegue el momento, las lecciones aprendidas sobre la implementación de sistemas de declaraciones juradas contribuyan a la elaboración de leyes más fuertes.

El primer capítulo se centra en *por qué* los países necesitan sistemas de declaraciones juradas y los objetivos comúnmente perseguidos. El segundo capítulo expone *quién* debe presentar una declaración y con qué frecuencia. El tercer capítulo discute en profundidad *qué* es lo que los funcionarios públicos deben declarar. El cuarto capítulo se centra en *cómo, dónde, y por qué medios* deben presentarse las declaraciones. El quinto capítulo examina *cómo verificar la información* presentada en las declaraciones. El sexto capítulo cubre el *acceso público* a la información contenida en las declaraciones, así como *el intercambio de información*. El último capítulo describe los tipos de *sanciones* asociadas con las declaraciones y cómo las declaraciones juradas pueden apoyar la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción. Por favor, tenga en cuenta que cada capítulo se puede leer de forma secuencial o de forma independiente.

Al leer esta guía, se puede observar que algunos temas importantes no se abordan exhaustivamente. Por lo tanto, esta guía debe leerse con varias salvedades en mente. La primera es la de la voluntad política. Se necesita un cierto nivel de voluntad política para la implementación de cada paso del sistema de declaraciones juradas. La voluntad política es un elemento elusivo que es difícil tanto de lograr como de cuantificar. Dicho esto, es posible trabajar dentro de las limitaciones establecidas por los distintos niveles de voluntad política. Reconociendo que, si bien uno puede operar en un sistema imperfecto, algo siempre se puede hacer.

Otra salvedad es que hay que hacer hincapié en la necesidad de manejar las expectativas. Aunque existe mucha discusión en la guía sobre el potencial de los sistemas de declaraciones juradas de tener un impacto sustancial, es importante tener en cuenta que (a) todavía hay datos limitados sobre la magnitud del impacto de las declaraciones y el aumento de las rendiciones de cuentas en la lucha contra la corrupción, y (b) el impacto de las declaraciones juradas se verá limitado por el contexto en el que opera un sistema. La implementación de un sistema de declaración en un país donde existe una voluntad política limitada, la corrupción está muy extendida, los sistemas tributarios son disfuncionales, o la aplicación de la ley es débil, no solucionará automáticamente estos problemas. No será una solución mágica. Sin embargo, un sistema bien diseñado y operativo de declaración de patrimonio e intereses puede servir como un paso en la dirección correcta y puede ser un elemento importante en el sistema general de lucha contra la corrupción y de integridad de un país.

Una tercera salvedad está relacionada con los objetivos del sistema de declaración. Aunque esta guía describe tanto a los sistemas que están orientados a la detección del enriquecimiento ilícito como a los sistemas que tratan de identificar, gestionar y sancionar los conflictos de interés, pone más énfasis en los primeros. Esto no quiere decir que los conflictos de interés sean menos importantes, sino que simplemente se trata de un reflejo de nuestra experiencia. Hemos encontrado que en muchos países que no pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), la legislación o reglamentos sobre conflicto de interés (COI) es limitada o está ausente. Si tales

leyes existen, por lo general, su implementación está apenas comenzando o está atrasada. Es por esto que, para muchos aspectos de los sistemas de COI fuera de países de la OCDE, es demasiado pronto para identificar tendencias y discutir las lecciones aprendidas. Como se trata de un área en la que estamos viendo un creciente interés, esperamos ser capaces de proporcionar una cobertura más amplia de las prácticas de COI en una futura publicación.

Tampoco se cubre en esta guía una discusión exhaustiva sobre el papel del monitoreo y la evaluación en los sistemas de declaraciones juradas. Esto se debe al hecho de que existe una experiencia limitada disponible sobre este tema. La mayoría de las instituciones de declaraciones juradas aún se está centrando en la construcción de los elementos fundamentales del sistema y en la implementación de sus funciones operativas básicas. Sin embargo, hay algunas buenas prácticas emergentes en esta área, tales como el rastreo del seguimiento de los resultados de la declaración de patrimonio e intereses y los números y nombres de los funcionarios que declaran y los que no declaran. Aunque no dedicamos un capítulo o sección a este tema, debemos tener en cuenta que el monitoreo y evaluación (M&E) pueden y deben ser incluidos en la implementación de un sistema efectivo de declaraciones juradas, ya que proporcionan la retroalimentación necesaria para informar a los cambios de política. Además, se puede proporcionar evidencia sobre lo que hace que un sistema de declaración sea empírico, algo que aún es necesario a nivel mundial. De esta manera, incluir el M&E en el diseño de sistemas de declaraciones juradas no sólo puede contribuir significativamente a aumentar la efectividad del sistema de declaración en sí, sino también puede servir para reforzar el papel que tiene la declaración jurada en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

Una salvedad final para esta guía es el nexo subyacente entre la información financiera, la recuperación de activos y la lucha mundial contra la corrupción. El papel potencial de los sistemas de declaraciones juradas en este contexto más amplio es significativo, aunque todavía está sin explotar. Nuestra esperanza es que esta guía ayude a promover sistemas de declaraciones juradas más fuertes, que puedan, a su vez, allanar el camino para que este potencial se haga realidad.

Notas

1. Tenga en cuenta que estos conceptos son utilizados como sinónimos a través de esta guía.
2. Véase, por ejemplo, Djankov y otros (2010), OCDE (2011), y StAR (2012).
3. Para más información sobre esto, por favor véase el capítulo 1 de esta guía.
4. Para más información sobre este conjunto de datos, por favor consulte el Apéndice A.
5. Tenga en cuenta que los conjuntos de datos resultantes de nuestras actividades de recopilación de datos no son públicos, ya que nuestro objetivo es proporcionar información agregada sobre las declaraciones juradas. Sin embargo, todas las leyes consultadas durante nuestra investigación están disponibles en www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary.

Referencias

- Bamat, J., y C. Oberti. 2013. “Los políticos franceses se apresuran en revelar sus activos”. *Francia 24*, 9 de abril, <http://www.france24.com/en/20130409-france-politicians-assets-disclosure-tax-fraud-scandal-hollande-socialist>.
- Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, y KM Stephenson. 2011. *Manual de Recuperación de Activos: Guía para Profesionales*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y Shleifer A.. 2010. “La declaración jurada de los políticos”. *American Economic Journal: Economía Aplicada 2* (abril): 179–209.
- GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional). 2012. *Normas Internacionales de Lucha contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo y su Proliferación*. París: GAFI. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/rec-ommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.
- Mtika, C. 2015. “El Presidente de Malawi pone a disposición sus bienes para la inspección”. *Independiente de África*, 16 de diciembre <http://www.africanindy.com/business/malawi-presidents-assets-open-para-inspeccion-1465353>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. *Declaraciones de Activos de Funcionarios Públicos: Una herramienta para prevenir la corrupción*. París: OCDE.
- Reuters. 2013. “Francia publicará los activos del Ministro mientras el escándalo se profundiza”. *Chicago Tribune*, 8 de abril. http://articles.chicagotribune.com/2013-04-08/news/sns-rt-us-france-ministerbre9370kq-20130408_1_bank-account-jerome-cahuzac-president-francois-hollande.
- Ruiz, I. y M. Jastreblansky. 2015. “El crecimiento de la fortuna de los Kirchner: de 7 a 100 millones”. *La Nación*, 8 de marzo. <http://www.lanacion.com.ar/1852228-el-crecimiento-de-la-fortuna-de-los-kirchner-de-7-a-100-millones>.
- StAR (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados). 2012. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos*. Washington, DC: Banco Mundial.
- NU (Naciones Unidas). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: ONU. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

1. ¿Por qué los países se embarcan en la implementación de declaraciones juradas de patrimonio e intereses?

Cuando preguntamos a un ex funcionario público de un país de América Latina por qué ese país había decidido crear un sistema de declaraciones juradas antes del cambio de siglo, la respuesta fue clara: para cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996. Un escándalo que involucró a un ex ministro de presupuesto francés y sus cuentas bancarias ocultas en Suiza provocó una reforma integral de las leyes de transparencia de Francia en 2013. En el año 2014 en Ucrania, la reestructuración del marco de trabajo vinculado a la lucha contra la corrupción en el país fue una respuesta directa a la corrupción de alto nivel del régimen de Yanukovich. En Rumania fue necesaria una revisión del sistema de declaraciones juradas para que el país demuestre su compromiso con la lucha contra la corrupción y supere el mayor obstáculo para su adhesión a la Unión Europea.

Como ilustran estos ejemplos, los países tienen diferentes motivaciones para establecer o fortalecer sus sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses: los principales serían (a) ayudar a detectar y prevenir el comportamiento corrupto, tal vez en respuesta a los escándalos que involucran a funcionarios públicos de alto nivel, y (b) reforzar la confianza del público en la integridad de un gobierno con un historial cuestionable. Un sistema de declaraciones juradas también puede aspirar a construir un clima de integridad en la función pública, evitar el abuso de poder bajo una nueva administración política, o simplemente aumentar el cumplimiento de las obligaciones internacionales o la elegibilidad para participar en ciertos foros internacionales.

La conciencia sobre la importancia de la información financiera está creciendo, pero ¿qué es lo que está impulsando este interés? ¿Por qué los organismos internacionales, como el Grupo de los 20 (G-20) está aumentando las exigencias en la implementación de estos sistemas? ¿Qué está motivando a un número creciente de gobiernos a implementar las prácticas de declaración? Los países tienen diferentes razones para desarrollar sistemas de declaraciones juradas, pero, aunque existen pocas pruebas hasta la fecha del impacto de un sistema eficiente, los vínculos a objetivos de desarrollo más amplios, tales como fomentar la integridad del servicio público y fortalecer la lucha contra la corrupción, son tan evidentes como importantes.

Independientemente de la justificación para la implementación o el fortalecimiento de un sistema de declaraciones juradas, es importante tener en cuenta que esto abre la posibilidad de construir una herramienta poderosa. Pero no todos los sistemas se

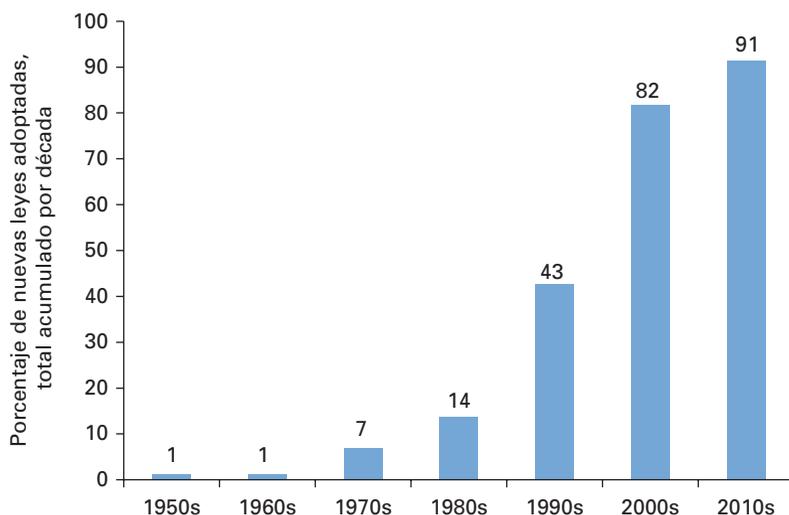
elaboran por igual: su diversidad refleja sus múltiples usos y objetivos. El propósito de este capítulo es estudiar más de cerca esos diferentes enfoques.

Tendencias globales y regionales observadas en la adopción de sistemas de declaración

Los marcos de declaraciones juradas no son nuevos. Comenzaron a aparecer en la década de 1950 y, poco a poco, cobraron impulso en la década de 1970 a raíz del escándalo de corrupción de Watergate en Estados Unidos¹. Conforme crecían las preocupaciones sobre posibles conflictos de interés (COI), más países comenzaron a promulgar leyes que exigían a los funcionarios declarar su información financiera, incluyendo información relacionada con activos, ingresos y pasivos. Después de años de crecimiento modesto, la adopción de leyes de declaraciones juradas se ha incrementado a nivel mundial en las últimas tres décadas (Figura 1.1). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) redobló sus esfuerzos en 2003 con la inclusión de la declaración jurada como parte de sus mecanismos para aumentar la transparencia², al igual que otros instrumentos regionales e internacionales diseñados para luchar contra los desafíos globales de la corrupción.³

FIGURA 1.1

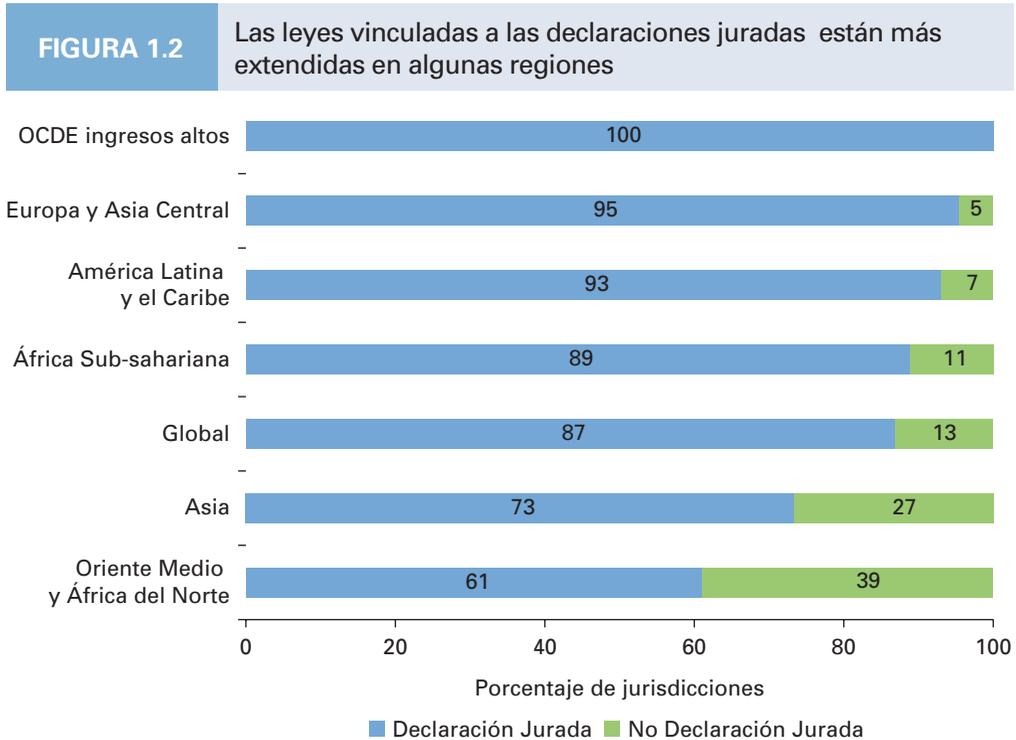
La adopción de leyes de declaraciones juradas se incrementó en las últimas tres décadas



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 158 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas.

Aunque el aumento de los sistemas de declaraciones juradas ha sido global y generalizado, algunas regiones se están moviendo más rápido que otras. Las tendencias de crecimiento son a menudo producto del compromiso nacional para dar prioridad a las medidas contra la corrupción (incluyendo sistemas de declaraciones juradas), del nivel de declaración en los países vecinos, y de la disponibilidad de instrumentos o

directrices regionales. Por ejemplo, el 93 por ciento de los países de América Latina y el Caribe tiene legislación establecida vinculada a las declaraciones juradas; esta proporción cae a un 73 por ciento en Asia y a 61 por ciento en el Oriente Medio y África del Norte (figura 1.2).



Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 176 jurisdicciones.

La adopción e implementación de sistemas de declaración de patrimonio e intereses sigue aumentando, al punto que un grupo de países agregó o reformó sus leyes de declaración jurada en el pasado año⁴. A pesar del crecimiento, tanto en el número de países con leyes relativas a la declaración jurada como en el papel que desempeña la declaración en los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción, es importante tener en cuenta que las disposiciones de declaraciones juradas no siempre se han traducido en sistemas eficientes. La implementación de leyes de declaraciones juradas a menudo está atrasada, es ineficiente, o a veces inexistente, dejando una gran brecha entre los sistemas “de jure” y “en la práctica”. Para cerrar esta brecha, la implementación de las leyes de declaración jurada siempre debe tener el objetivo general del sistema como punto de partida.

Es importante señalar que las disposiciones de divulgación financiera no siempre se han traducido en sistemas eficaces.

¿Cuáles son los objetivos de un sistema de declaración?

El objetivo subyacente de muchos sistemas de declaración es apoyar la creación de una cultura de integridad, según lo establecido por la Convención contra la Corrupción:

Como principio general, los organismos públicos ... necesitan crear un clima en el que la prestación del servicio público sea transparente e imparcial, donde se sepa que la oferta y la aceptación de regalos y la hospitalidad no son alentadas, y donde los intereses personales o de otro tipo no deberían parecer influir en las acciones y decisiones oficiales. (UNODC 2009, 25)⁵

Dado que los objetivos inmediatos de la declaración jurada son específicos de cada país, cada sistema está diseñado de manera diferente. Las diferencias son notables en todos los ámbitos, desde quien tiene el mandato de declarar, al tipo de información solicitada, el uso de esa información e incluso el organismo encargado de la gestión del sistema.

Enfoque en el enriquecimiento ilícito

Los países que tienen como objetivo prevenir e investigar o enjuiciar la corrupción se enfocan en detectar el enriquecimiento ilícito. Con ese fin, tratan de capturar la información y supervisar el patrimonio de los funcionarios públicos a través del tiempo, haciendo un esfuerzo por detectar activos o ingresos inusuales o inexplicables. Los formularios de declaración normalmente reúnen detalles sobre bienes muebles e inmuebles, ingresos, acciones, valores y pasivos. Estos formularios se centran en los valores para permitir un análisis financiero a través del tiempo. En estos países, el organismo encargado de la gestión del sistema (el organismo encargado de las declaraciones) tiende a ser autónomo, con un mandato relacionado con la lucha contra la corrupción o auditoría, y dedica recursos al monitoreo de los formularios de declaración jurada para detectar irregularidades.

Los países que experimentan un estadio de corrupción generalizada están muy familiarizados con la dificultad para detectar y enjuiciar los delitos de corrupción como el soborno y la malversación. Mediante la implementación de un sistema de declaración de patrimonio e intereses que está diseñado para detectar el enriquecimiento ilícito, un país puede monitorear y señalar cambios significativos y prima facie inexplicables en la riqueza de los funcionarios públicos. Un sistema así puede permitir la investigación y condena de funcionarios corruptos y la recuperación de bienes robados.

Enfoque en los conflictos de interés

Un país que trata de evitar el uso indebido de la función pública requiere de un sistema diseñado para informar y orientar a los funcionarios públicos sobre los conflictos de interés. Dichos sistemas están, de hecho, diseñados para identificar los posibles conflictos de interés en lugar de detectar una conducta indebida. Los sistemas de declaración centrados en los conflictos de interés suelen solicitar la siguiente información: posiciones mantenidas fuera de la función pública, fuentes de ingresos,

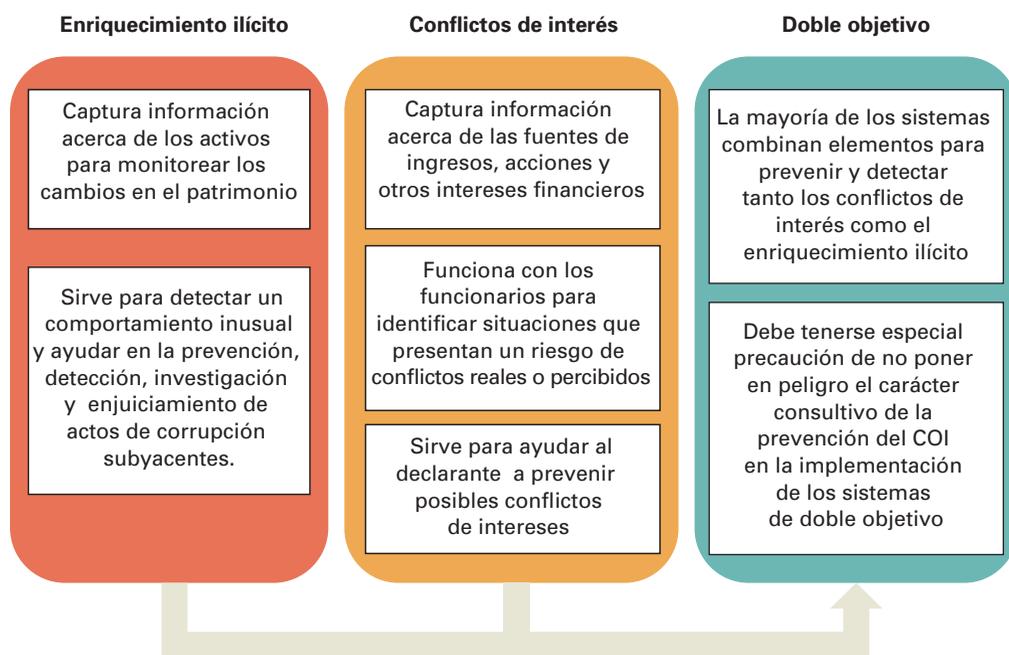
obsequios y nombres de las empresas en las que el funcionario tiene intereses, entre otras cosas. Estos sistemas suelen trabajar conjuntamente con un marco de ética para ayudar a los funcionarios públicos a evitar situaciones que pueden dar lugar a conflictos de interés. En este caso, los organismos encargados de las declaraciones juradas tienden a construir una relación más estrecha con los funcionarios públicos, ya que prefieren que los funcionarios consulten con la organización antes de que ocurra el conflicto. Para establecer la conexión necesaria con los funcionarios públicos, los países pueden tener más de un organismo de declaración, por ejemplo, una comisión en el poder legislativo, otra en el poder judicial, y una dedicada al ejecutivo.

Muchos de los nuevos sistemas de declaraciones juradas que se centran en los conflictos de interés priorizan la identificación de los conflictos reales y la imposición de sanciones. Estos sistemas también tienden a asignar recursos limitados para la prevención y la colaboración con los funcionarios públicos.

A pesar de que los sistemas que se enfocan en el enriquecimiento ilícito y los que se centran en los conflictos de interés tienen diferentes objetivos, muchos países buscan implementar sistemas que incorporan elementos de ambos tipos (figura 1.3). Un sistema combinado permite una gama más amplia de objetivos de lucha contra la corrupción, pero requiere un marco normativo más amplio y más recursos. Por lo tanto, al optar por sistemas diseñados para hacer frente a ambos enfoques -variaciones

FIGURA 1.3

Sistemas que combinan elementos tanto de enriquecimiento ilícito como de conflictos de interés



Fuente: StAR 2012, 11.

inexplicables en el patrimonio y conflictos de interés-, los países deben tener un cuidado especial para entender los requisitos del sistema y asegurarse de que los objetivos sean manejados correctamente. Por ejemplo, un sistema combinado no sólo requiere que los formularios de declaración jurada soliciten información completa sobre los activos e intereses, sino que también demanda el desarrollo de capacidades de parte de los profesionales del organismo de declaración para analizar la información.

Los datos recogidos por el equipo revelan que los sistemas enfocados en el enriquecimiento ilícito son más comunes en los países en desarrollo, mientras que los sistemas de COI son más comunes en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Hay varias razones para esta discrepancia. En primer lugar, el nexo entre el enriquecimiento ilícito y las actividades corruptas es más evidente: a menudo se puede trazar una línea recta entre los fondos ilícitos y la corrupción. Pero la conexión entre los conflictos de interés y la corrupción, por lo general tiene más matices. En segundo lugar, los sistemas de COI son principalmente preventivos ya que están diseñados para identificar y evitar posibles conflictos, mientras que los sistemas de enriquecimiento ilícito disuaden la corrupción y son más bien de carácter punitivo. Cuando se enfrenta un escándalo de corrupción o dudas acerca de la integridad en el sector público, está mejor visto tomar medidas para remediar la situación capturando y procesando a los funcionarios corruptos, antes que implementar acciones para prevenir infracciones futuras. El hecho de que los sistemas de COI se pasen por alto o estén poco desarrollados como herramientas de lucha contra la corrupción es un problema importante, y aunque esta guía no profundiza en los retos de los sistemas de COI, es un tema que merece más estudio y acción.

Fundamentos legales de los sistemas de declaración

Los fundamentos jurídicos de los sistemas de declaración son tanto internos como internacionales.

Fundamentos del Derecho Interno

El marco legal de un sistema eficiente de declaraciones juradas debe establecer y reforzar las normas legales más amplias de un país, que obligan a los funcionarios públicos a respetar ciertos estándares de rendición de cuentas y ética. Estas normas suelen estar establecidas en leyes administrativas, civiles, penales, leyes contenidas en los estatutos del personal (por ejemplo, leyes sobre los estatutos de los miembros del parlamento) y en códigos de ética.

Las disposiciones que requieren declaraciones juradas de funcionarios públicos, por lo general se incluyen en un conjunto integral de leyes contra la corrupción, o se adoptan como legislación independiente o como código de conducta. Independientemente de la forma en que se incorporan, las leyes deben proporcionar principalmente *suficiente base legal* para el sistema de declaración de patrimonio e intereses, además de proveer al sistema suficiente *flexibilidad* para responder a los nuevos retos y adaptarse a los cambios en los recursos.⁶

Convenios internacionales y otros instrumentos

La inclusión de los principios y directrices de declaración de los instrumentos internacionales ha aumentado constantemente en los últimos años, lo que supondrá un impulso útil para que muchos gobiernos emprendan una reforma integral y a veces políticamente arriesgada en este aspecto.

La Convención contra la Corrupción, aprobada en 2003, incluye disposiciones para establecer órganos de lucha contra la corrupción y para mejorar la transparencia en la función pública. En una mención específica acerca de las declaraciones juradas, el artículo 8, párrafo 5, establece lo siguiente:

Cada Estado Parte se esforzará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, en establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos la presentación de declaraciones juradas a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, a sus actividades externas, empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes de los que puedan surgir algún conflicto de interés en relación con sus funciones como funcionarios públicos.

Además del artículo anterior, en el artículo 52, párrafo 5, aparece con mayor énfasis la necesidad de declaraciones juradas. Dice lo siguiente:

Cada Estado Parte considerará establecer, de conformidad con su derecho interno, sistemas efectivos de declaraciones juradas 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.

Estos artículos son vinculantes para los 178 estados que son actualmente parte de la convención, y su implementación se evaluará como parte del segundo ciclo de revisiones previstas en el mecanismo de revisión de la implementación de la UNCAC.⁷

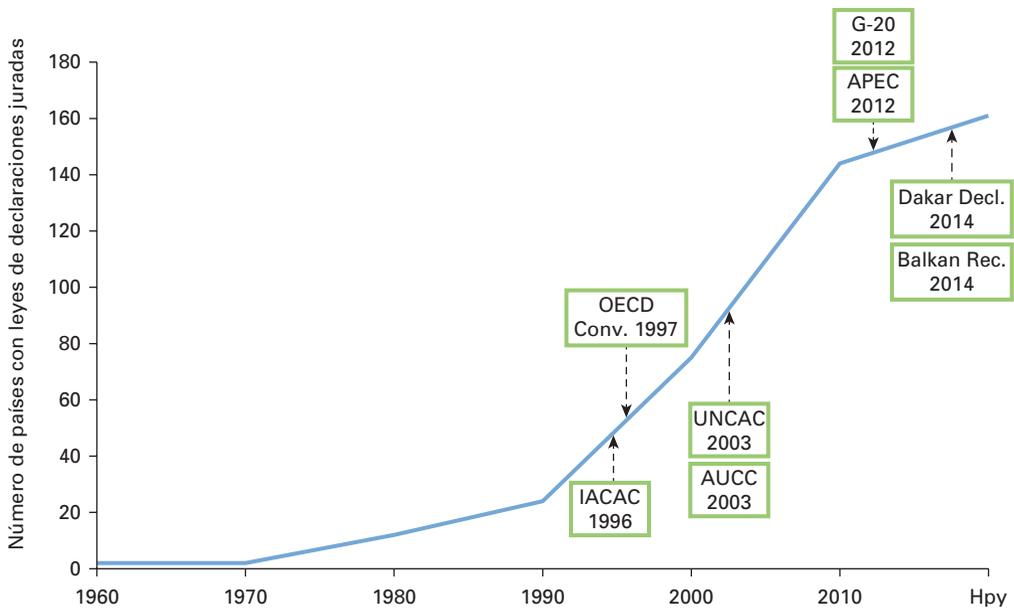
Estos dos artículos, además de las disposiciones que discuten la declaración, los conflictos de interés y las medidas contra la corrupción similares en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)⁸, la Convención de la Unión Africana contra la Corrupción (AUCC)⁹, y la Convención de la OCDE contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros¹⁰, sirven de base para la declaración de información financiera internacional. Si bien estos convenios establecen claramente el marco para las declaraciones juradas, la declaración de activos e intereses, a diferencia de otras disciplinas relacionadas, tales como la lucha contra el lavado de dinero y el soborno, no tienen un conjunto de directrices para su implementación que haya sido internacionalesmente acordado¹¹. Sin embargo, algunos documentos regionales e internacionales, proporcionan una valiosa orientación sobre el tema.

En 2012, reconociendo el creciente papel e importancia de las declaraciones juradas en el diálogo internacional contra la corrupción, los líderes del Foro de Cooperación

Económica Asia-Pacífico (APEC) acordaron principios de alto nivel sobre declaraciones juradas de los funcionarios públicos (APEC 2012). Más tarde ese mismo año, los miembros del G-20 también aprobaron principios comunes sobre declaraciones juradas, reconociendo que es una herramienta poderosa para que los gobiernos rindan cuentas y para prevenir conflictos de interés y corrupción (G-20 2012). La figura 1.4 muestra una línea de tiempo para la adopción de medidas internacionales.

En mayo de 2014, los funcionarios encargados de las declaraciones juradas de 16 países de África Occidental y Central se reunieron en Dakar, Senegal para una Conferencia Regional sobre la Declaración de Activos. El propósito de la reunión fue (a) proporcionar una visión general de las leyes pertinentes, (b) compartir experiencias técnicas en cuanto a la recolección y verificación de las declaraciones juradas, (c) adoptar directrices y (d) desarrollar una estrategia de investigación y promoción para mejorar los sistemas actuales de declaraciones juradas. El resultado de esta reunión fue la Declaración de Dakar sobre la Declaración de Activos¹², que incluye una serie de recomendaciones de la situación financiera de la región. Del mismo modo, los representantes de una iniciativa liderada por los países balcánicos y la Escuela Regional de Administración Pública se reunieron en 2014 en Vilnius, Lituania, para revisar las prácticas de declaraciones juradas de los países balcánicos. Esta reunión regional condujo a la Recomendación de los Balcanes Occidentales sobre la Declaración de Finanzas e Intereses de Funcionarios Públicos¹³, que incluye directrices para la implementación de las declaraciones juradas.

FIGURA 1.4 Instrumentos internacionales contra la corrupción y adopción de leyes de declaración



Nota: Números aproximados basados en el análisis de 158 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas.

Estos instrumentos e iniciativas internacionales proporcionan información sobre las buenas prácticas, recomendaciones y principios, que ayudan a los países que buscan aplicar las leyes vinculadas a las declaraciones juradas. Lo que antes era visto principalmente como un asunto interno es ahora considerado una preocupación internacional de suma importancia y que tiene un claro nexo con medidas contra la corrupción y la recuperación de activos. Por lo tanto, conforme la lucha mundial contra la corrupción se intensifica, la implementación de sistemas efectivos de declaración también se vuelven más prominente.

Expectativas: la clave no legal para los objetivos exitosos

Al diseñar e implementar un sistema de declaraciones juradas, el manejo de las expectativas es un elemento necesario -a menudo subestimado-, y un indicador de la efectividad y la credibilidad final. Los sistemas de declaraciones juradas son herramientas poderosas, pero también son proclives a resultados decepcionantes y contratiempos si se lanzan con mandatos demasiado ambiciosos, si no son sustentados con los recursos adecuados o no están respaldados por un compromiso político.

Establecer expectativas realistas es crucial para establecer un sistema efectivo y creíble: la declaración jurada por sí misma no puede combatir la corrupción.

Las expectativas realistas también incluyen visiones honestas del impacto previsto de un sistema de declaraciones juradas. La declaración jurada puede ayudar a detectar el comportamiento corrupto o prevenir conflictos de interés, pero la declaración sola no puede luchar contra la corrupción. Las medidas vinculadas a las declaraciones juradas deben estar integradas dentro de un marco de lucha contra la corrupción más grande.

Identificar y priorizar los objetivos de un sistema de declaraciones juradas requiere de un pragmatismo similar. Ser realista desde el principio acerca de los objetivos y expectativas ayuda mucho para establecer credibilidad y una cultura de integridad. A diferencia de otros mecanismos contra la corrupción, las declaraciones juradas abordan simultáneamente tanto la prevención como la detección, lo que permite arrojar una red muy amplia. Pero el hecho de que sea amplia no es siempre mejor, sobre todo si los recursos y el apoyo político no están ahí para respaldar tal mandato. Para maximizar la efectividad de los sistemas de declaraciones juradas, los países deberían priorizar sus objetivos.

En resumen, las expectativas realistas son clave para el éxito de un sistema de declaraciones juradas. Las declaraciones juradas pueden ayudar a prevenir la corrupción, pero no son una solución mágica, especialmente en países donde la corrupción está muy extendida, los sistemas tributarios son disfuncionales o la aplicación de la ley es débil. No obstante, un sistema bien diseñado y operativo de declaraciones juradas puede ser un elemento importante en el marco general de lucha contra la corrupción de un país.

Capítulo 1—Recomendaciones Clave

- Independientemente de las diferentes razones que tengan los países para desarrollar sistemas de declaraciones juradas, los profesionales deben ver este tipo de sistemas como oportunidades para trabajar hacia resultados positivos (por ejemplo, una mayor integridad en la función pública y una lucha reforzada contra la corrupción).
- Si bien la simple adopción de una ley de declaraciones juradas puede aparentar cumplir con los requisitos establecidos en los instrumentos internacionales, los países deben trabajar hacia la implementación efectiva de la ley.
- Muchos de los sistemas de declaraciones juradas comparten el objetivo general de crear una cultura de integridad, pero cada sistema deben ser diseñado para apuntar a los objetivos específicos de un determinado país (por ejemplo, detección y prevención del enriquecimiento ilícito, prevención de conflictos de interés, o una combinación de objetivos).
- Los objetivos de un sistema de declaraciones juradas exitoso deben estar definidos en alguna forma mediante una ley interna y deben estar asociados con procesos específicos (por ejemplo, proporcionar orientación a los funcionarios para identificar potenciales conflictos de interés).
- Las expectativas para un sistema de declaraciones juradas exitoso deben ser realistas; la declaración por sí sola no puede luchar contra la corrupción.

Notas

1. El robo en la sede del Comité Nacional Demócrata en el complejo de oficinas Watergate en Washington, DC, en 1972, comúnmente conocido como el escándalo Watergate, resultó ser un punto clave en el desarrollo de marcos de información financiera. El presidente de Estados Unidos Richard Nixon renunció en 1974, y la Ley de Ética Gubernamental se promulgó en 1978. Para más información, visite <http://www.oge.gov/FOIA-and-Privacy-Act/The-Ethics-in-Government-Act/The-Ethics-in-Government-Act/>.
2. El Artículo 8, párrafo 5 del UNCAC establece que: “Cada Estado Parte se esforzará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, en establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que presenten declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas, empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes de los que puedan surgir algún conflicto de interés vinculado a su obligación como funcionarios públicos”. Para obtener el texto completo de la convención, vea https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

3. Vea la sección de este capítulo titulada “Fundamentos legales de los sistemas de declaración” para obtener más información sobre los instrumentos internacionales.
4. En 2013-14, al menos siete países agregaron nuevas leyes de declaraciones juradas, y unos pocos, como Francia, realizaron importantes revisiones de sus sistemas.
5. *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Viena, Austria, 25, [http://www.unodc.org/documents/corruption/ Technical_Guide_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf). Véase también el artículo 7 de la UNCAC (4), “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar, mantener y fortalecer sistemas que promuevan la transparencia y eviten conflictos de interés”; UNCAC Artículo 8 (5); UNCAC Artículo 7(4); 8(3); 52(5)(6); GA/RES/51/59 9 I c, 12 II e.
6. Para más información sobre el nexo entre las declaraciones juradas y los sistemas de regulación, ver StAR (2012).
7. La Conferencia de los Estados Partes en la Convención contra la Corrupción decidió establecer un mecanismo de revisión obligatoria para todos los Estados Partes. La Resolución 3/1 de la Conferencia aprobó los términos de referencia del mecanismo de revisión de la implementación de la Convención contra la Corrupción y estableció los objetivos del proceso de revisión, que incluyen la promoción de los propósitos de la Convención contra la Corrupción, así como la provisión de información sobre su implementación. La tarea del mecanismo está dirigida por el Grupo de Revisión de Implementación, que describe el proceso de revisión para identificar los desafíos y las buenas prácticas y para considerar las necesidades de asistencia técnica. Cada proceso de revisión del país comienza con la elaboración de un informe de autoevaluación. A continuación, los países establecen un diálogo con sus evaluadores pares y este proceso puede implicar una visita al país. En la etapa final, se prepara un informe de la revisión del país y un resumen ejecutivo. Estos documentos permiten un análisis agregado global de cómo la UNCAC se está desempeñando a nivel mundial. La información sobre la implementación del artículo 20 sobre enriquecimiento ilícito ya se ha recopilado durante el primer ciclo de revisión, y los países han proporcionado información pertinente sobre sus sistemas de Declaración de Activos en este contexto.
8. Adoptado por la Organización de Estados Americanos en 1996, la CICC, en el Artículo III, requiere que los estados “creen, mantengan y fortalezcan ... sistemas para registrar los ingresos, activos y pasivos de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley”.
9. Adoptadas por la Unión Africana en 2003, la AUCC, en el Artículo 7, requiere que los Estados se comprometan a “exigir a todos o a funcionarios públicos designados a declarar sus activos en el momento de la toma de posesión durante y después de su mandato en la función pública”.
10. La convención de la OCDE es el primer instrumento de lucha contra la corrupción que se centró en el lado de la oferta de corrupción. Si bien no incluye una disposición específica relativa a la declaración jurada, los sistemas que ayudan a monitorear los cambios en el patrimonio de los funcionarios públicos pueden ayudar en la aplicación del convenio.
11. Por el contrario, las Normas Internacionales de Lucha contra el Lavado de Dinero y la Financiación y la Proliferación del Terrorismo, adoptadas por el Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero, establecen un marco amplio de

medidas a implementar para los países firmantes con el fin de combatir el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Véase GAFI (2012).

12. El texto de la declaración está disponible en [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Declaration_de_Dakar_fr.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets_Declaration_de_Dakar_fr.pdf).
13. Este documento está disponible en <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-and-research-18>.

Referencias

- APEC (Cooperación Económica Asia Pacifico) 2012. “Principios de la APEC para la Declaración Financiera de Activos de funcionarios públicos: Fundamentos para una herramienta eficaz para prevenir, detectar y enjuiciar los conflictos de interés, el enriquecimiento ilícito y otras formas de corrupción”. Presentado por los Estados Unidos en la 14ª Reunión del Grupo de Trabajo de Expertos en Anticorrupción y Transparencia, Moscú, 2 y 3 febrero. http://mddb.apec.org/documents/2012/ACT/ACT1/12_act1_002.doc.
- GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional). 2012. *Normas Internacionales de Lucha contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo y su Proliferación*. París: GAFI. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.
- G-20 (Grupo de los 20). 2012. “Principios de alto nivel sobre la declaración de activos de los funcionarios públicos”. Adoptada en la Cumbre de los Líderes del G-20, Los Cabos, México, 18-19 de junio. http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/los_cabos_2012_high_level_principles_on_asset_disclosure.pdf.
- StAR (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados). 2012. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos* Washington, DC: Banco Mundial.
- ONUDC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) 2009. *Guía Técnica para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena: ONUDC. http://www.unodc.org/documentos/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.

2. ¿Quién debe presentar una declaración? ¿Con qué frecuencia?

En este capítulo se proporciona una visión general de las prácticas de declaraciones juradas actuales y presenta una serie de consideraciones prácticas que a menudo se pasan por alto.

¿Quién debe presentar una declaración?

¿Quién debe declarar? No hay una respuesta única, y lo más importante, las respuestas pueden cambiar con el tiempo. Las discusiones sobre quién debe declarar generalmente reflejan dos opciones: algunos países requieren que todos los funcionarios públicos presenten una declaración, mientras que otros extienden la obligación sólo a un conjunto más reducido de funcionarios públicos.

Las razones para un mandato de declaración más amplio en el que se requiere que la mayoría o todos los funcionarios públicos declaren incluyen, entre otras, la posibilidad de que la corrupción pueda ocurrir en todos los niveles de la función pública, y el deseo de enviar un fuerte mensaje a la sociedad acerca de los esfuerzos para promover la transparencia. Dependiendo de la definición de “funcionario público” y el tamaño de la población de la función pública de un país, un requisito que se aplique a todos los funcionarios públicos se podría traducir en cientos, miles o incluso millones de sujetos obligados, desde el presidente hasta la maestra de un colegio rural.

En el otro extremo del espectro están las razones para un enfoque más específico de la declaración. Desde el análisis de riesgo de la corrupción a los cálculos de efectividad en cuanto al costo, las preocupaciones sobre la capacidad para administrar mandatos amplios de declaraciones juradas, la resistencia cultural y política a la declaración, e incluso las motivaciones personales de los responsables de elaborar políticas a permanecer exentos de realizar declaraciones, pueden conducir a un mandato más específico acerca de quién debe declarar. Este mandato más específico puede ser organizado por poder del Estado (por ejemplo, sólo los funcionarios del poder ejecutivo declaran), por tipo de nombramiento, responsabilidad, jerarquía, función, salario, o siguiendo una combinación de criterios.

Enfocarse en los funcionarios que serán más relevantes para lograr con efectividad los objetivos de la declaración jurada

Existen razones válidas para poner en práctica los dos mandatos, el más amplio y el más acotado, así que ¿cómo debe determinar un país qué funcionarios públicos deben declarar? Un enfoque útil para responder a esta pregunta se centra en la *eficacia* y el *impacto*. Esto podría significar enfocarse en los funcionarios que son más relevantes para el sistema de declaraciones juradas, tanto para poder llevar a cabo eficazmente sus objetivos, como para maximizar su impacto. De esta manera se hace posible promover la ética y la transparencia, y contrarrestar la corrupción.

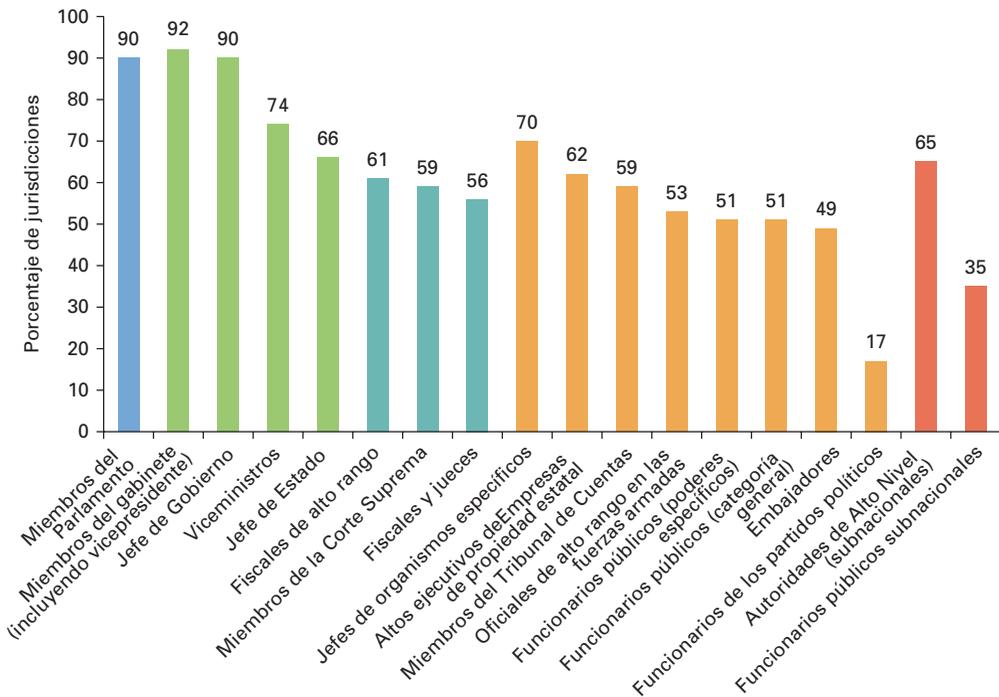
Al igual que con muchas de las recomendaciones, esto es más fácil decirlo que hacerlo. Sin embargo, contamos con algunos consejos útiles que pueden ayudar a guiar el proceso de toma de decisiones y proporcionar una perspectiva práctica sobre esta cuestión.

Categorías específicas de funcionarios

Un vistazo rápido a la variación global en los requisitos de las declaraciones juradas revela una tendencia a incluir una amplia gama de funcionarios públicos, incluyendo representantes de todos los poderes públicos e incluso funcionarios locales y

FIGURA 2.1

Proporción de funcionarios públicos obligados a declarar, por categoría. *En porcentaje.*



Fuente: Actualización de Rossi y otros 2012, 14.

Nota: Diferentes barras de colores corresponden a diferentes poderes/niveles de gobierno. Porcentajes aproximados basados en el análisis de 158 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas.

regionales. Sin embargo, esto no quiere decir que *todos* los funcionarios públicos de *todos* los poderes del gobierno deben declarar. Un examen más minucioso de la variación muestra que algunas categorías de funcionarios son más frecuentemente obligados a declarar que otros, por lo que existen efectivamente abordajes selectivos dentro de un mandato más amplio (figura 2.1).

Para determinar quién debe declarar, es importante contar con directrices muy claras sobre cómo se seleccionan los funcionarios. Algunos de los criterios más comunes son los siguientes:

- Poder del estado: identificar a los sujetos obligados por poder del estado (poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial, gobierno subnacional, gobierno local, y así sucesivamente)
- Jerarquía: identificar a los sujetos obligados por su nivel jerárquico (por ejemplo, todos los funcionarios de la categoría de director y superiores)
- Posición: identificar los sujetos obligados por su título (ministro, viceministro, director, etc.)
- Función: identificar a los sujetos obligados por el tipo de actividad que realizan (toma de decisiones administrativas, concesión de contratos, contratación pública, inspección tributaria, aduanas, etc.)
- Riesgo de corrupción: identificar a los sujetos obligados tomando como base su función y el riesgo de que puedan involucrarse en actividades corruptas, lo que requiere una evaluación previa de las formas más comunes de corrupción en el país (licencias de construcción, contratos de infraestructura, costumbres, etc.)
- Clasificación como persona expuesta políticamente (PEP): identificar e incluir sujetos obligados que están clasificados como PEPs en las leyes ALD/CFT (antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo) del país. Esto puede aumentar la utilidad del sistema de declaraciones juradas y apoyar los requerimientos de diligencia debida “Conozca a su Cliente” (KYC) de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

Determinar qué funcionarios públicos van a declarar podría implicar considerar uno, varios o todos estos criterios. Una vez que se han seleccionado los criterios, es útil tener en cuenta dos preguntas:

- ¿Están todas las categorías pertinentes de funcionarios incluidas dentro de los criterios seleccionados? Por ejemplo, si un país decide que la jerarquía es el criterio principal, ¿hay funcionarios por debajo del nivel elegido que deben ser seleccionados porque trabajan ya sea en zonas que presentan un alto riesgo de corrupción o en sectores críticos como la banca o los recursos naturales?
- ¿Existen categorías de funcionarios para los que la declaración jurada podría no ser la herramienta más eficiente? Por ejemplo, puede que no sea efectivo en cuanto al costo exigir la declaración jurada en situaciones donde las autoridades tienen oportunidades limitadas para ser parte de la corrupción o cuando las preocupaciones involucran posible corrupción a pequeña escala.

Independientemente de los criterios objetivos seleccionados por un país, estos deben permitir la identificación de todas las posiciones en las que se va a requerir declarar. Por esta razón, es muy útil seleccionar un conjunto claro y específico de criterios que reduce al mínimo la necesidad de interpretación subjetiva. Por ejemplo, ¿qué significa “alto nivel”? ¿Es una designación que será determinada por el rango, la escala salarial o por alguna otra medida?

Los criterios para seleccionar a los funcionarios deben permitir la fácil identificación de todas las posiciones en la que se va a requerir declarar.

En muchos casos, aunque la necesidad de una interpretación subjetiva de los criterios puede ser minimizada, no puede ser eliminada por completo. Por lo tanto, es importante determinar quién será el responsable de la interpretación y proporcionar recursos suficientes para que esa persona o entidad realice este análisis. La persona o entidad responsable de interpretar los criterios debe ser capaz de actuar con independencia y objetividad. La credibilidad de todo el sistema se verá afectada si se cree que la persona responsable de la interpretación de los criterios tuvo motivos ocultos al elaborar la lista de sujetos obligados. Por otra parte, a menudo la declaración jurada es considerada una carga por parte de los funcionarios públicos, por lo que el descubrir que esta carga no es compartida por igual por colegas en posiciones similares probablemente llevaría al descontento y generaría desconfianza en el sistema.

Poner un nombre: creación y actualización de la lista de declarantes

Identificar la posición en la que se requiere declarar es sólo la mitad del proceso. También es necesario determinar los nombres de los funcionarios que ocupan esas posiciones. Algunas posiciones del gobierno pueden ser muy estables en el tiempo, mientras que otras pueden cambiar con frecuencia. Se deben considerar las elecciones, promociones, personas con licencia y funcionarios que actúan por otros, y esto hace evidente que la lista de sujetos obligados de un país será muy dinámica. En otras palabras, una lista de sujetos obligados reales es sólo una “instantánea” de un punto particular en el tiempo y necesita ser actualizada con cierta regularidad.

Identificar la posición en la que se requiere declarar es sólo la mitad del proceso.

Elaborar una lista de sujetos obligados reales puede ser bastante difícil y tratar de elaborar una lista centralizada, a veces puede ser poco realista. Aproximadamente el 65 por ciento de las jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas en la muestra elaboró una lista centralizada de sujetos obligados para asegurar el cumplimiento. Las restantes jurisdicciones encontraron formas alternativas.

Algunos de los desafíos que pueden surgir cuando se trata de elaborar una lista de sujetos obligados incluyen la falta de: (a) oficinas de recursos humanos (HR), (b) información centralizada del personal del sector público, (c) información actualizada del personal del sector público, (d) comunicación entre los funcionarios encargados de las

declaraciones juradas y las oficinas de recursos humanos, y (e) fondos para que las oficinas de recursos humanos obtengan datos actualizados.

Esta incapacidad para elaborar una lista de sujetos obligados puede tener un impacto muy negativo en el sistema de declaraciones juradas. Si un organismo no sabe quién se supone que debe declarar, ¿cómo pueden los funcionarios del organismo informar a los funcionarios públicos de sus obligaciones? ¿Cómo pueden los funcionarios del organismo verificar las tasas de cumplimiento? Estas cuestiones, que parecen meramente administrativas, pueden erosionar la credibilidad y la confianza en el sistema de declaraciones juradas.

Por lo tanto, si un país es consciente de los retos objetivos que impiden la creación de una lista de sujetos obligados, es imperativo que el país enfrente estos retos con creatividad desde el punto cero. No abordar estos retos garantiza una capacidad limitada para implementar el sistema y lo condena al fracaso desde el principio.

El tamaño importa

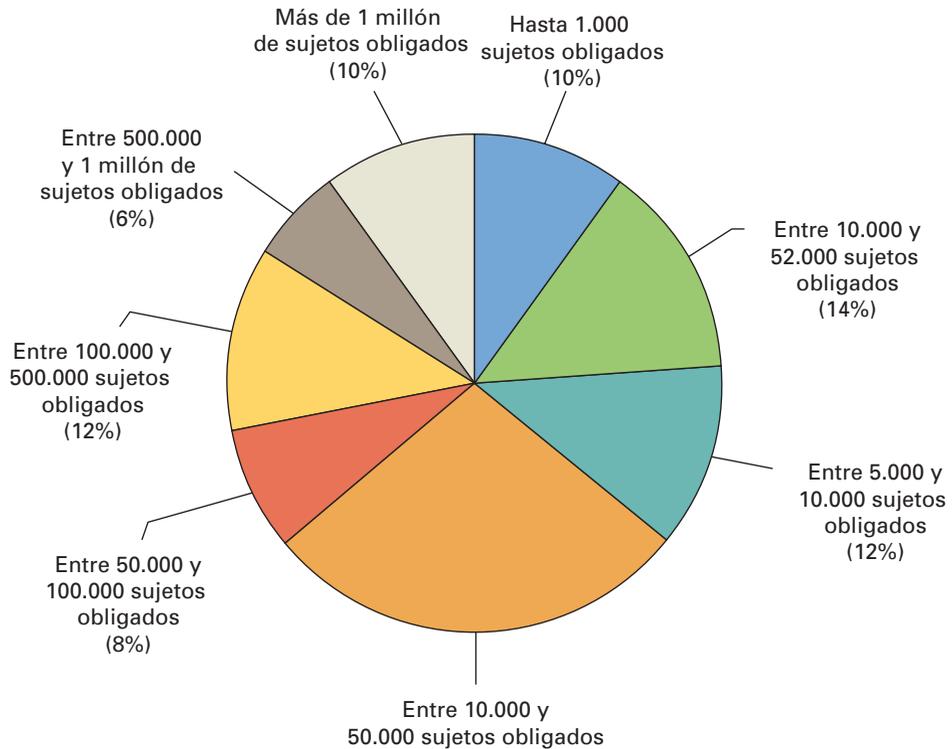
Un desafío común en la implementación de sistemas de declaraciones juradas es la falta de diálogo entorno a la elaboración de la ley entre los responsables de elaborar políticas y los profesionales que implementarán el sistema. Este desafío también puede ser visto como una diferencia entre la intención del sistema y su realización. Muchos países han adoptado un sinnúmero de leyes de declaraciones juradas que delinear claramente los criterios para los funcionarios que están obligados a declarar, pero esos criterios no tienen en cuenta el número de sujetos obligados o los recursos necesarios para gestionar su información. Investigaciones recientes muestran la gran variación en cuanto al número de sujetos obligados (Figura 2.2).

Como muestra la Figura 2.2, el 28 por ciento de los países de la muestra tiene entre 10.000 y 50.000 sujetos obligados, pero el 72 por ciento restante se distribuye bastante equitativamente entre cientos y millones de sujetos obligados. La intuición sugiere que el número de sujetos obligados podría estar correlacionado con variables tales como los poderes del gobierno cubiertos por requerimientos de declaración, el tamaño del sector público o incluso la población de un país. Sin embargo, este no es siempre el caso. Por ejemplo, tanto Albania como la República de Corea cubren todos los poderes del gobierno. A pesar de que estos países tienen poblaciones muy diferentes en términos de tamaño, -la población de Albania es de 2,89 millones y la de Corea de 50,42 millones según datos de 2014 del Banco Mundial- tienen un número muy similar de sujetos obligados. Este ejemplo sugiere que no existe una fórmula fácil para predecir o incluso calcular el tamaño adecuado de la población de sujetos obligados en cualquier jurisdicción.

De acuerdo a nuestra experiencia, un enfoque útil es hacer un análisis realista del volumen de declaraciones que un organismo de declaraciones juradas realmente puede gestionar, cumpliendo sus objetivos con efectividad. En otras palabras, si un organismo de declaraciones juradas tiene como personal a dos miembros dedicados y la ley define un

FIGURA 2.2

Tamaño de la población de sujetos obligados

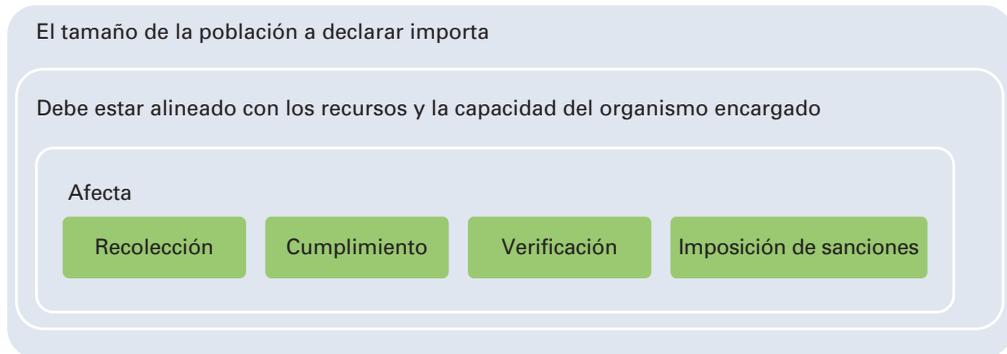


Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas

millón de sujetos obligados, ¿serán suficientes dos personas y sus recursos disponibles para brindar asistencia a los sujetos obligados, recibir las declaraciones, verificar las declaraciones, facilitar el acceso, intercambiar información con otros organismos, detectar irregularidades y llevar a cabo cualquier otra actividad que la ley establezca? Probablemente no¹.

La selección de los funcionarios correctos es la mitad de la ecuación para lograr los objetivos de un sistema; la otra es garantizar que el volumen de las declaraciones recibido en cada ciclo sea manejable. El número de sujetos obligados afectará cada paso del proceso de declaración, así como también su efectividad (véase la figura 2.3).

Por lo tanto, aunque los legisladores pueden tener las mejores intenciones al pensar en la manera de definir los potenciales sujetos obligados, es importante no olvidar que un número inmanejable de sujetos obligados puede obstaculizar todas las posibilidades de que un sistema de declaraciones juradas sea exitoso.

FIGURA 2.3**Tamaño de la población que presenta una declaración****Miembros de la familia**

Aproximadamente el 65 por ciento de los países con leyes de declaraciones juradas, —en particular los países de ingresos medios bajos y de ingresos medios altos, como se puede observar en la figura 2.4— requieren que los funcionarios presenten la información no sólo de ellos mismos sino también de sus familiares. La definición de “miembros de la familia” y la información requerida de ellos varía de país a país. Sin embargo, este porcentaje muestra que un gran número de países considera relevante contar con información tanto de los funcionarios públicos como de sus familiares. Como muestra la figura 2.4, los países de ingresos medianos bajos y los de ingresos medianos altos, en particular, requieren información sobre miembros de la familia.

Los miembros de la familia deben ser incluidos en los requisitos del sistema de declaraciones juradas

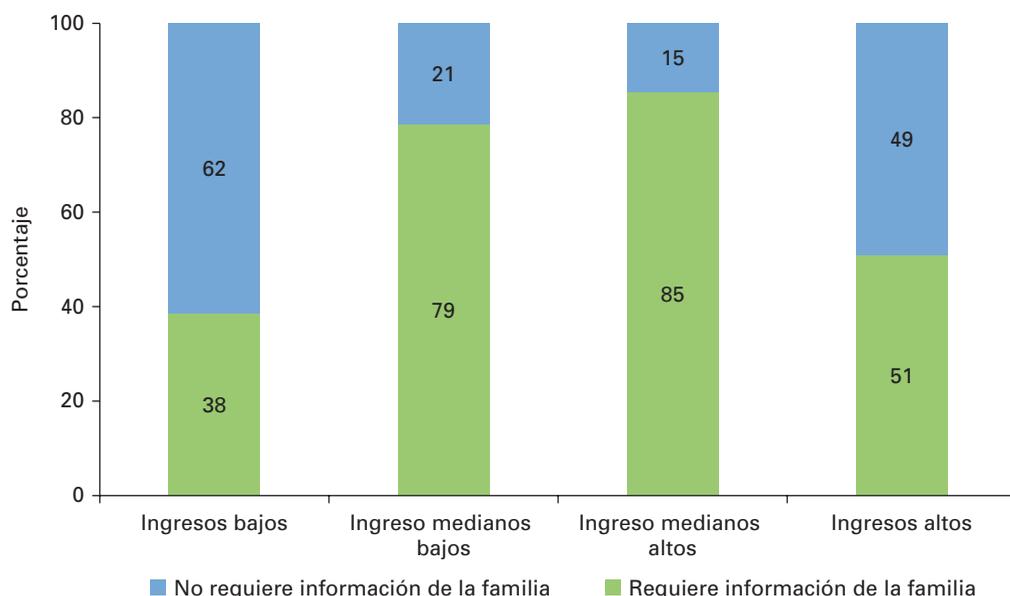
Los funcionarios pueden hacer uso indebido de los cargos públicos y tratar de ocultar la riqueza ilícita a través de los miembros de su familia para eludir los mecanismos de supervisión². De hecho, en virtud de las normas ALD/CFT³, la definición de las PEP, consideradas con mayor riesgo de involucrarse en lavado de dinero, ya que pueden abusar de su posición e influencia para llevar a cabo hechos de corrupción, incluye a los miembros de la familia y allegados de las personas que desempeñen o hayan sido confiadas para desempeñar funciones públicas prominentes⁴.

La expresión “miembros de la familia” incluye por lo general al cónyuge y los hijos del declarante. Sin embargo, el contexto cultural y legal de un país puede ampliar esta definición para incluir a otros familiares, dependientes que viven en el mismo hogar o parejas de hecho que no están casadas legalmente, por nombrar sólo algunas alternativas.

La forma en que se requiere la información también varía mucho de un país a otro. Mientras algunos países pueden requerir que un sujeto obligado incluya la información de los activos de miembros de su familia sólo si esos activos son propiedad conjunta

FIGURA 2.4

Proporción de jurisdicciones que requieren la declaración jurada de familiares



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 158 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas

con el funcionario público, otros pueden requerir que los miembros de la familia presenten un formulario separado declarando todos los activos, independientemente de si el sujeto obligado es un copropietario.

La teoría y la práctica demuestran la importancia de considerar la inclusión de miembros de la familia en los requisitos de la declaración jurada. La principal preocupación se enfoca entonces en qué y cuánta información debe recogerse (este punto se describe en el capítulo 3). Como se mencionó anteriormente, un reto importante para la mayoría de los países es encontrar el equilibrio correcto entre la cobertura y un tamaño manejable para la población de sujetos obligados. La recopilación de información sobre miembros de la familia afecta este equilibrio, ya que puede aumentar indirectamente el número de sujetos obligados y puede aumentar significativamente la cantidad de información que el organismo debe procesar para cada sujeto obligado.

Por lo tanto, como mínimo, es importante que los formularios de declaración jurada requieran suficiente información para identificar plenamente a todos los miembros de la familia según éstos sean definidos por el país. Las decisiones sobre la cantidad de información solicitada a los miembros de la familia siguen la misma regla que la de los funcionarios públicos, que busca encontrar un equilibrio entre la relevancia de esa información respecto a los objetivos del sistema y la capacidad del organismo para

procesar esa información (véase el capítulo 3). En el caso de los miembros de la familia, también es importante considerar las leyes de privacidad, especialmente si la información de los formularios de declaración jurada se pone a disposición del público.

¿Con qué frecuencia deben los sujetos obligados presentar la declaración?

Determinar quiénes deben declarar es sólo el principio. Todavía debe decidirse con qué frecuencia los funcionarios deben presentar sus declaraciones juradas.

Las respuestas más comunes a las preguntas sobre la frecuencia son las siguientes: al ingresar a la función pública, al salir de la función pública, anualmente, una vez cada dos años, al experimentar cambios significativos en sus activos y cuando surge un posible conflicto de interés.

Como muestra el gráfico 2.5, el 75 por ciento de los países que requieren declaraciones juradas exigen que los funcionarios declaren sus activos y pasivos más de dos veces por mandato. Estos países también requieren que los funcionarios presenten nuevos formularios al experimentar cambios en sus activos. Aproximadamente el 18 por ciento de los países requieren que los funcionarios declaren sus activos y pasivos dos veces por término. Sólo el 7 por ciento de las jurisdicciones requieren que los funcionarios presenten sus declaraciones juradas sólo una vez por trimestre.

FIGURA 2.5 Frecuencia de los Requerimientos de Declaraciones Juradas



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

La frecuencia de presentación de declaraciones juradas tiene muchas implicancias para un organismo de información financiera y para los funcionarios públicos. Para un organismo, las razones más obvias para la elección de una frecuencia más alta son las de tener información actual y la capacidad de realizar un análisis a través del tiempo. Una mayor frecuencia también puede ayudar a construir una cultura de cumplimiento,

ya que se les recuerda más frecuentemente a los funcionarios su obligación de declarar. Sin embargo, un aspecto que a menudo se pasa por alto de la frecuencia es que también afecta profundamente la manera en que se organizarán los ciclos de recolección.

Un aspecto que a menudo se pasa por alto de la frecuencia es que también afecta profundamente cómo se organizarán los ciclos de recolección.

Por ejemplo, en un país, los funcionarios públicos deben declarar anualmente (en la época de su cumpleaños). Esto significa que el organismo a cargo de las declaraciones juradas recibe declaraciones los 365 días del año. En otro país, los funcionarios públicos deben declarar anualmente en una fecha específica del calendario (alrededor de mayo). Ambos tipos de países reciben declaraciones juradas anualmente, pero su organización interna para gestionar el proceso de presentación y cumplimiento es muy diferente. Un tipo recibe declaraciones juradas de forma continua, mientras que el otro se concentra en la recepción en torno de una fecha determinada, creando así un mayor volumen de trabajo en torno a ese plazo.

Por lo tanto, la frecuencia determina no sólo cuán actualizada es la información, sino también de qué manera el organismo a cargo de las declaraciones juradas necesita gestionar sus recursos. La frecuencia también afecta el volumen, ya que la frecuencia con que un funcionario debe declarar determina el número de declaraciones juradas a ser recibidas de parte de ese funcionario.

Además, la frecuencia define cuan complejos serán los requisitos para los sujetos obligados. Por ejemplo, si una persona tiene que declarar anualmente o cada vez que surja un posible conflicto de interés, ¿cuántas veces al año deberá declarar esa persona? O bien, si un funcionario debe declarar después de cada cambio de posición, incluso cuando actúa en representación de su superior, ¿se requiere que el funcionario declare, por ejemplo, una vez al mes?

Por más sencilla que parezca la frecuencia de presentación, sus diversos elementos pueden claramente tener un impacto significativo tanto en el sujeto obligado como en la capacidad de la organización. Por lo tanto, aunque sin duda es mejor para un funcionario declarar más de dos veces por periodo, el número de veces en que un funcionario debe declarar es otro aspecto importante que requiere una evaluación práctica.

Capítulo 2—Recomendaciones Clave

- La determinación de quién declara debería depender de los objetivos de la declaración jurada en un sistema dado y centrarse en los tipos de funcionarios pertinentes a esos objetivos.
- Los criterios para seleccionar los funcionarios, por poder del estado, jerarquía, posición, función o riesgo de corrupción deben definirse con claridad suficiente para permitir una fácil identificación de las posiciones cubiertas.
- Identificar las posiciones es sólo la mitad del proceso; la lista de los sujetos obligados se debe completar con los nombres de los funcionarios que ocupan esas posiciones.
- La población de sujetos obligados debe ser de un tamaño manejable y debe incluir miembros de la familia de los mismos. El tamaño de la población de sujetos obligados debe alinearse con los recursos y la capacidad del organismo a cargo de las declaraciones juradas.
- Debe considerarse seriamente la contrapartida de requerir declaraciones juradas de funcionarios que tienen un bajo riesgo de corrupción.
- Es preferible establecer una mayor frecuencia para las declaraciones juradas, que requerir a funcionarios que declaren más de dos veces por mandato.

Notas

1. Para más información sobre este tema, véase StAR (2012), 35.
2. Para más información sobre esta discusión, véase StAR (2012), 36.
3. Por favor visite <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/GAFI-recommendations.html>.
4. Para más información sobre las PEP, consulte Greenberg y otros (2010).

Referencias

- Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham, y C. Garder. 2010. “Personas Expuestas Políticamente: Un Documento de Política sobre el Fortalecimiento de Medidas Preventivas para el Sector Bancario”. Banco Mundial, Washington, DC.
- Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci, y L. Sawaqed. 2012. “Uso de la Declaración de Activos para Identificar Personas Políticamente Expuestas”. Banco Mundial, Washington, DC.
- StAR (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados). 2012. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos*. Washington, DC: Banco Mundial.

3. ¿Qué declarar?

La primera versión de un formulario de declaración jurada dice, “Por favor, declare todos sus intereses”, y proporciona un gran espacio en blanco para ser completado por el funcionario público. Al analizar los formularios recibidos por los funcionarios públicos, los miembros del personal a cargo de las declaraciones juradas notaron las diferentes interpretaciones que cada declarante había dado a la misma solicitud. Mientras que un senador detalló todas las empresas en las que tenía un interés, el número de acciones y su valor, otro declarante simplemente escribió: “Tengo intereses agrícolas”.

La respuesta a la pregunta sobre qué declarar se encuentra a menudo en la legislación que discute la declaración jurada, pero, en todos los casos, siempre es posible dar una respuesta más detallada en el formulario de declaración en blanco. A veces en formato de papel, pero cada vez más en la modalidad electrónica, el formulario de declaración jurada es lo que los funcionarios públicos deben llenar con el fin de cumplir con los requisitos de la declaración. Esto significa que el contenido del formulario de declaración jurada es la información principal y la más importante en el funcionamiento del sistema de declaración de patrimonio e intereses.

El formulario de declaración jurada también representa la primera interacción del funcionario público con el organismo a cargo de las declaraciones juradas y el sistema en general. Esto significa que el formulario de declaración establece el tono para esta interacción y para la percepción general que los declarantes tienen del propio sistema. Las reacciones pueden variar desde molestia hasta una obligación engorrosa, frustración, confusión, e incluso desconfianza.

El formulario en blanco es el factor principal y más importante del sistema de declaraciones juradas, y la primera interacción de los declarantes con el sistema.

Por consiguiente, el formulario de declaración jurada es una pieza fundamental del rompecabezas del sistema de declaración de patrimonio e intereses. En otras palabras, si la legislación es la base del sistema, el formulario es la llave para abrir la puerta principal.

Un formulario débil puede poner en peligro un sistema que tiene una legislación sólida, un número óptimo de declarantes, un sistema eficaz de presentación y gestión de datos, y las herramientas adecuadas para garantizar el cumplimiento. Un formulario robusto asegura que los datos recogidos y todos los recursos invertidos en la verificación o acceso público, en última instancia, pueden tener un impacto en términos de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la prevención y detección de la corrupción.

La información proporcionada por los funcionarios a través del formulario establece el punto de partida para todos los demás procesos, desde la determinación del cumplimiento hasta el análisis de las variaciones injustificadas del patrimonio o conflictos de interés. En los países que hacen pública la información de las declaraciones juradas, la información también afecta la percepción de transparencia que la sociedad civil, el público y los medios de comunicación pueden tener. El formulario sirve como el punto de entrada y es el punto focal del sistema de declaración.

¿Qué hace un que un formulario de declaración jurada sea fuerte o débil?

Un formulario fuerte es fácil de usar, requiere información relevante y está equilibrado en cuanto a su exhaustividad.

Completar un formulario de declaración jurada puede ser un ejercicio agotador. La información personal se debe introducir en un formato preestablecido. Un formulario fácil de usar asegura que la información solicitada sea clara y fácil de completar (figura 3.1). Cuando un formulario no es fácil de usar, la calidad de los datos recogidos se ve comprometida y los sujetos obligados son innecesariamente agobiados. En esas situaciones, los recursos de los organismos a cargo de las declaraciones juradas se desperdician en dar seguimiento a los errores involuntarios de presentación.

En el modelo de la figura, cada campo está claramente definido e incluso proporciona ejemplos, lo que hace más fácil para el declarante entender qué información es

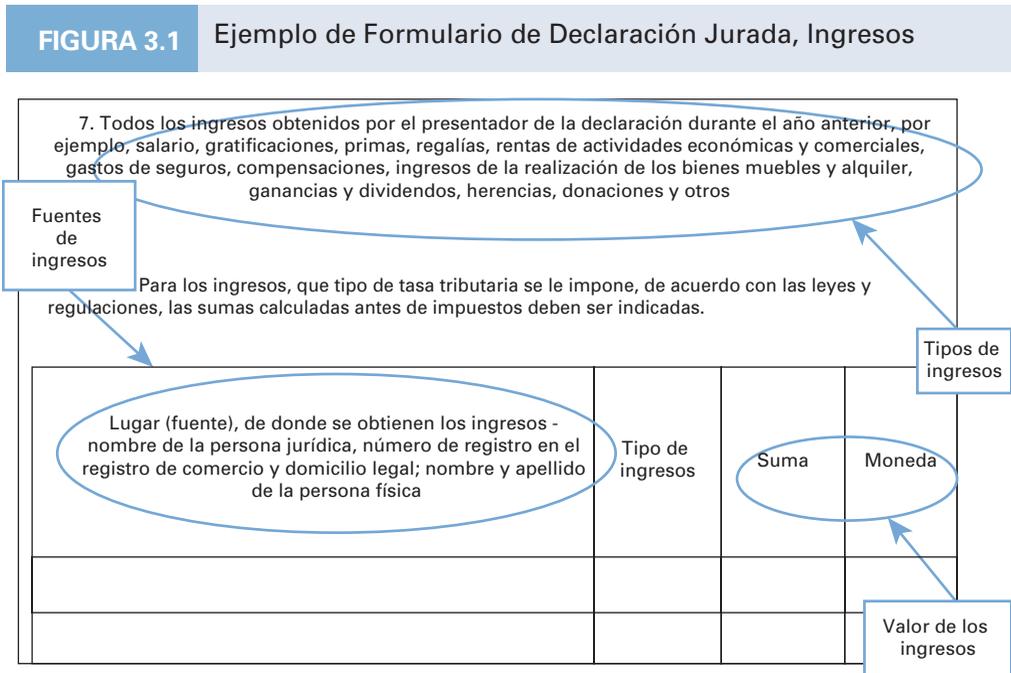


FIGURA 3.2**Ejemplo de Formulario de Declaración Jurada, Solicitud poco clara de Valor de los Activos**

Activos (a partir de la fecha de la declaración)

(Incluyendo, pero no limitado a, terrenos, edificios, vehículos, inversiones y obligaciones financieras contraídas con la persona que realiza la declaración)

Descripción (incluir la ubicación del activo en su caso)	Valor aproximado

necesaria. Por otra parte, este formulario solicita información integral sobre los ingresos, cubriendo tipos, origen y valor, en un formato muy simple.

La incertidumbre sobre cómo completar el formulario debe ser eliminada a través de un diseño cuidadoso del formulario. Por ejemplo, si un declarante debe proporcionar el valor de un activo, el formulario debe aclarar si se trata del valor de mercado o el valor de adquisición. De lo contrario, como en el ejemplo de la figura 3.2, el declarante no está seguro si ha indicado el valor correcto, y el organismo a cargo de las declaraciones juradas no sabe qué valor se utiliza para fines de verificación.

El uso excesivo de preguntas abiertas en los formularios puede agregar un elemento de complejidad inmanejable. Por ejemplo, un formulario que pregunta cómo fue adquirida una propiedad y proporciona una sección en blanco para la explicación puede ser confuso para el declarante. ¿El declarante debería incluir una palabra (por ejemplo, “herencia”) o escribir cuatro líneas sobre las circunstancias de la herencia?

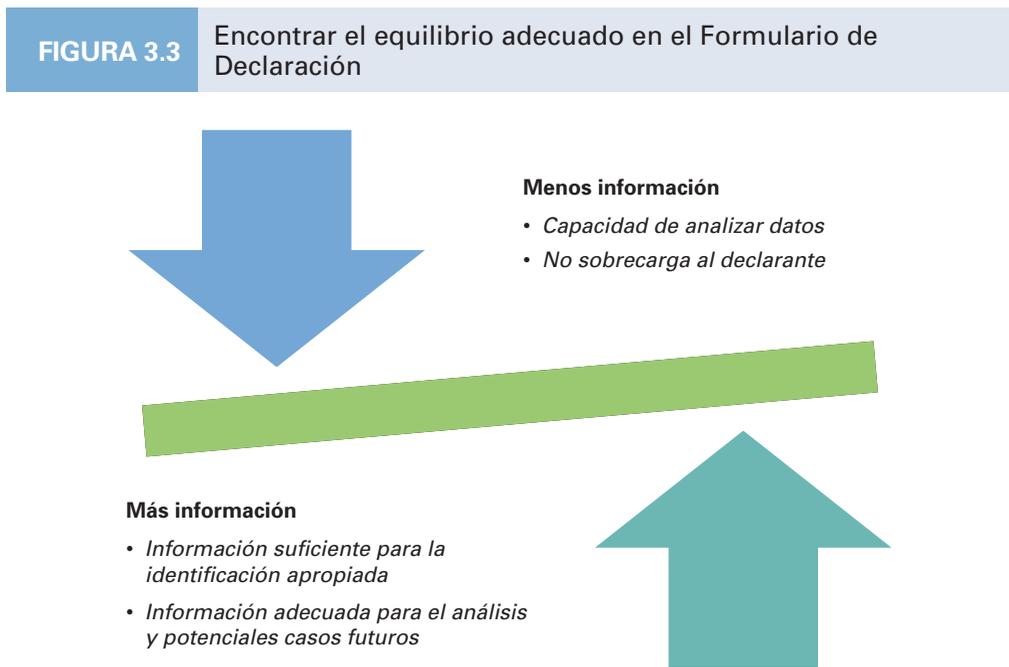
La transición de un sistema basado en papel a un sistema electrónico no disminuye la importancia de la facilidad de uso y del buen diseño del formulario. La presentación electrónica (e-filing) crea grandes oportunidades en términos de procesamiento de datos y monitoreo. Sin embargo, estas oportunidades no pueden aprovecharse plenamente sin la debida atención a los detalles, tales como la creación de menús desplegables para diferentes tipos de bienes raíces, en lugar de campos en blanco que abren la puerta a faltas de ortografía (por ejemplo, de la palabra garaje). Además, todos los escenarios descritos anteriormente no se eliminan mágicamente cuando los formularios se presentan en un sistema electrónico.

La información solicitada en el formulario de declaración debe reflejar los objetivos del sistema

Solicitar información pertinente significa pedir la información que realmente contribuya a la consecución de los objetivos del sistema. Por ejemplo, si el objetivo es identificar los conflictos de interés, la declaración de las posiciones en las empresas y las actividades externas deben ser una prioridad. En los sistemas que tengan como objetivo el monitoreo de las variaciones del patrimonio, la atención debe centrarse en los activos e ingresos.

Un formulario débil requiere ya sea demasiada o muy poca información (ver Figura 3.3.). Ambos escenarios son poco óptimos. Solicitar un exceso de información puede convertirse en una carga para el declarante sin que implique un beneficio adicional a las instituciones que gestionan el sistema. El organismo a cargo de las declaraciones juradas puede no tener la capacidad suficiente para el análisis y procesamiento de los datos que recoge. Solicitar muy poca información puede poner en peligro la capacidad del sistema para lograr sus objetivos al no arrojar luz suficiente sobre los aspectos de alto riesgo de los activos o intereses de un funcionario. Un formulario débil también se desconecta de los objetivos del sistema. Por ejemplo, en un país donde se espera que las declaraciones juradas ayuden a manejar potenciales conflictos de interés, un formulario débil podría centrarse en elementos menos relevantes, tales como en bienes raíces.

Encontrar el equilibrio adecuado no es fácil y puede requerir varias repeticiones del formulario de declaración. En muchos países, después de varios años de usar un formulario



de declaración que inicialmente parecía satisfacer los principios de facilidad de uso, relevancia y equilibrio, los profesionales llegaron a la conclusión de que sus formularios requerían una modificación. Las causas de esta conclusión pueden ser muchas. Por ejemplo, numerosos sujetos obligados podrían encontrar secciones del formulario poco claras. Es posible que haya cambios en los factores externos, como nuevas clases de activos (por ejemplo, monedas virtuales), o tipos de activos recientemente identificados como vehículos potenciales de lavado de dinero (por ejemplo, arte) o cambios tecnológicos en el sistema que permiten un procesamiento más fácil de la información. Los miembros del personal que trabaja en organismos a cargo de las declaraciones juradas también podrían

encontrar que la información contenida en el formulario no les permite medir las variaciones del patrimonio de manera efectiva ni asesorar a los funcionarios en el manejo de situaciones de conflicto de interés. Debido a que el formulario debe adaptarse a los riesgos de corrupción específicos de cada país, del sistema y el contexto (por ejemplo, enfoques sobre la tierra y la propiedad, complejidad de los instrumentos financieros más utilizados, uso de dinero en efectivo, umbrales apropiados, etc.), es un trabajo en progreso que necesita una reevaluación y puesta a punto de manera periódica.

¿Qué categorías de información están incluidas en los formularios de declaración jurada?

Las categorías de información incluidas en las declaraciones juradas deben reflejar los objetivos del sistema. A nivel mundial, los declarantes ponen de manifiesto una amplia gama de información. Con el fin de visualizar el menú de opciones, se han recolectado datos en las principales categorías de información incluidas en las declaraciones juradas. Las categorías que se muestran en la tabla 3.1 no son exhaustivas ya que, por ejemplo, no están incluidas categorías tales como contratos con entidades del sector público.

La mayoría de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses requiere que los sujetos obligados provean información sobre bienes inmuebles (tales como bienes raíces), fuentes de ingresos, acciones y valores, así como de relaciones comerciales con instituciones financieras (es decir, cuentas bancarias). La Tabla 3.1 también muestra las preferencias regionales. Por ejemplo, los sistemas de declaración jurada en los países de ingresos altos pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ponen más énfasis en categorías tales como puestos de alto nivel, actividades pendientes de pago y las actividades post gestión relativas a otras regiones. Esto se explica por el hecho de que el objetivo principal de los sistemas de declaración jurada de la OCDE es la prevención y gestión de conflictos de interés.

A nivel mundial, menos sistemas se concentran en recoger información sobre las posiciones de alto nivel fuera del sector público o sobre las actividades post gestión. Los datos de la Tabla 3.1 muestran que las categorías de información que se centran en el aspecto financiero de la declaración jurada están más extendidas a nivel mundial que aquellas que se centran en los aspectos de conflictos de interés. La razón es que más sistemas a nivel global se centran en el enriquecimiento ilícito antes que en los conflictos de interés. Para aquellos que se centran en ambos, los aspectos financieros tienden a ser incluidos con mayor frecuencia en relación a los vinculados a los conflictos de interés.

Sin embargo, la información en la tabla 3.1 no cuenta toda la historia, ya que la profundidad y amplitud de los requerimientos también pueden variar en gran medida. El hecho de que el 87 por ciento de los países de altos ingresos de la OCDE requiera la declaración jurada de valores no significa que todos ellos requieran la misma información. De hecho, el 53 por ciento de los países de altos ingresos de la OCDE declara tanto el valor como el nombre de la entidad en la que se encuentran los valores; el resto se centra ya sea en el valor de los títulos o en el nombre de la empresa (figura 3.4).

Además, las categorías de información son sólo los titulares de la declaración jurada. Si el objetivo del sistema es detectar el enriquecimiento ilícito, solicitar a los declarantes que declaren bienes raíces o bienes inmuebles es sólo el primer paso. Traducir esa decisión a una sección o a un campo de un formulario, es un paso más complicado. ¿Deben los sujetos obligados proporcionar el valor de mercado, el valor de adquisición, o ambos? ¿Deben proporcionar el número de identificación de la parcela?

En la siguiente sección, compartimos algunas prácticas y experiencias que hemos encontrado en nuestro trabajo de análisis y asesoramiento al traducir los objetivos de la declaración jurada en un formulario. Esta sección no fue diseñada como una guía exhaustiva de los diferentes componentes del formulario de declaración jurada. A partir de nuestra experiencia, no todos los componentes de un formulario presentan los mismos desafíos de implementación. Nuestro enfoque refleja las realidades de que los desafíos planteados por los formularios en blanco evolucionan y que los formularios, por lo general, requieren de un ajuste fino regular.

TABLA 3.1		Categorías de información por lo general encontradas en formularios de declaración <i>Porcentaje de países</i>					
Categoría	Global	Asia	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y África del Norte	OCED ingresos altos	África Sub-Sahariana
Bienes inmuebles	88	100	90	100	82	78	80
Fuentes de ingresos	77	73	95	96	45	100	48
Acciones y valores	86	100	95	100	64	87	70
Cuentas bancarias	80	86	86	100	64	72	70
Efectivo	29	45	38	37	36	16	20
Valores de ingresos	67	73	90	93	27	63	48
Bienes muebles	80	86	90	100	82	56	75
Pasivo	72	82	71	100	45	56	68
Actividades post gestión	58	45	71	85	27	75	33
Posiciones de alto nivel	41	45	38	33	27	84	15

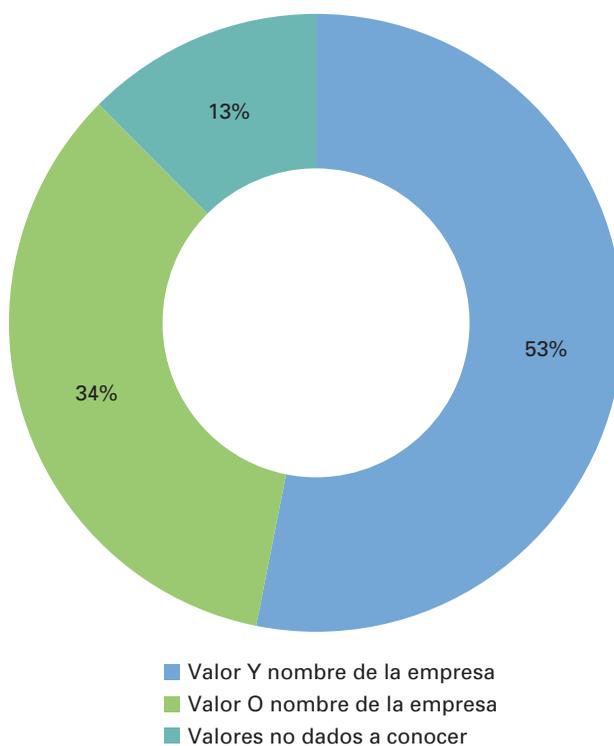
(continúa)

Regalos	39	59	57	33	9	53	18
Otras posiciones	30	32	19	19	36	69	10
Actividades no remuneradas	29	18	38	22	9	69	10
Gastos	18	18	38	22	0	25	3
Viajes patrocinados	14	14	5	4	0	41	8
Actividades post gestión	14	0	29	7	0	34	8

Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

FIGURA 3.4

Profundidad y amplitud de los requisitos para la declaración de valores (jurisdicciones de la OCDE de altos ingresos)



Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de las 32 jurisdicciones de altos ingresos de la OCDE analizadas para esta guía.

Información de identificación personal

Aunque hemos señalado los peligros de solicitar un exceso de información, en lo que respecta a la información personal, más es en realidad mejor. La información de identificación personal (ID) puede ayudar a distinguir entre funcionarios que comparten el mismo nombre. También es útil para realizar una verificación cruzada con la información de los registros y bases de datos externos.

Cuando se trata de información personal, más es realmente mejor

Por ejemplo, tomemos el nombre de una de nuestras autoras, Laura Pop. Una búsqueda en el sitio web donde las declaraciones juradas se hacen públicas en Rumania resultó en al menos cuatro declarantes con el mismo nombre. Una trabaja en la Administración de Carreteras y Puentes, dos están en el consejo regional, y la cuarta ocupa una posición en un departamento de contratación pública. Hay muchas otras Lauras Pop entre los declarantes, pero todas ellas tienen un segundo nombre¹.

Además de solicitar el nombre del funcionario, la gran mayoría de las declaraciones juradas solicitan información sobre la posición del sujeto obligado, su fecha de nacimiento o número de identificación. Sin embargo, a nivel mundial, sólo algunos países requieren las tres piezas de información (para un desglose regional, véase la figura 3.5):

- 75 por ciento de jurisdicciones requiere la posición del declarante; sólo 33 jurisdicciones no lo hacen.
- 37 por ciento requiere un número de identificación, por lo general un número de identificación nacional o un número de identificación fiscal, como un registro de impuestos o número de seguridad social.
- 31 por ciento requiere la fecha de nacimiento del declarante.
- Sólo el 18 por ciento requiere las tres informaciones: posición, fecha de nacimiento y número de identificación.

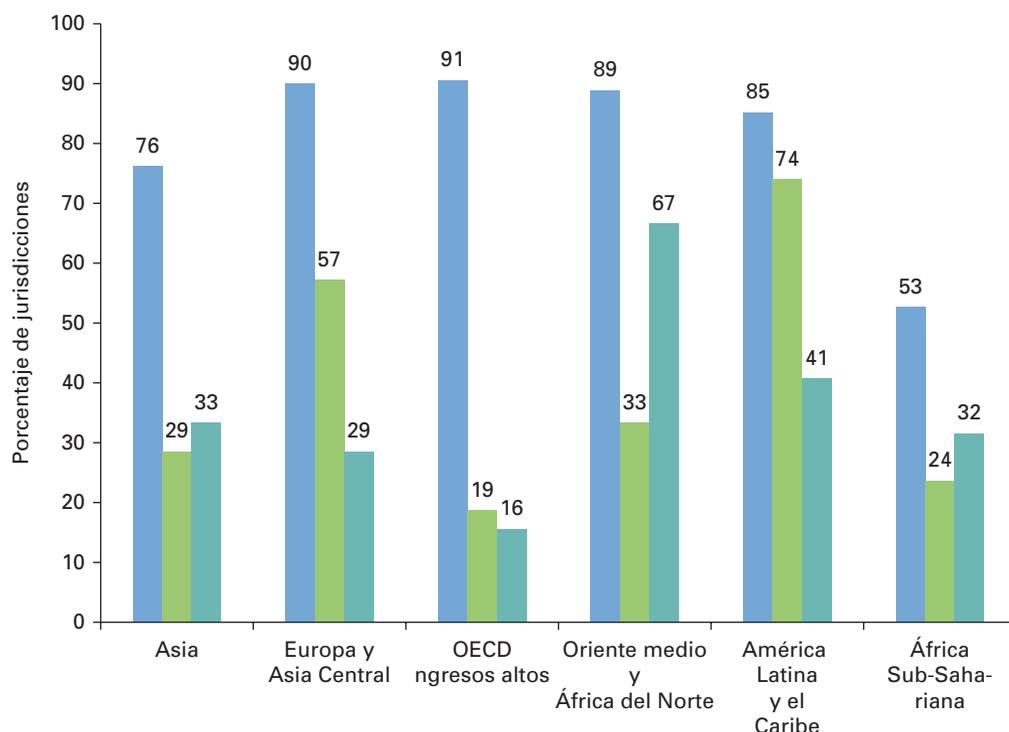
¿Cómo se incluye la información de identificación?

Algunos países requieren una forma de identificación, tal como un número de identificación fiscal, número de tarjeta de identificación o número de identificación personal. En otros países se solicitan varias formas de identificación.

Números de identificación, fecha y lugar de nacimiento e información de identificación para los miembros de la familia pueden ser particularmente útiles para cotejar la información con los datos de los registros y bases de datos externas. La información sobre la posición de un funcionario público, el título del trabajo y el grado, así como las responsabilidades profesionales, pueden ayudar a determinar el perfil de riesgo del declarante y si ese declarante es una persona políticamente expuesta. Por ejemplo, la información sobre la posición o el nombre del trabajo que un funcionario desempeña puede proporcionar información valiosa sobre las áreas en las que podrían surgir potenciales conflictos de interés. Por ejemplo, la naturaleza del riesgo de conflicto para un declarante que trabaja en el área de contratación será diferente de la de un juez.

FIGURA 3.5

Proporción de jurisdicciones que exigen cada tipo de información en el formulario de declaración



Nota: ID = identificación. Porcentajes aproximados basados en el análisis de 148 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas

Declaración de activos muebles e inmuebles

¿Cuáles son los activos muebles e inmuebles?

Solicitar la declaración jurada de activos, tanto muebles como inmuebles, se ha generalizado en todas las regiones. Las categorías que se definen como bienes inmuebles son bastante consistentes a través de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses:

- Bienes raíces (comercial y residencial))
- Tierra
 - En las zonas urbanas y rurales
 - Con diferentes usos (por ejemplo, campos agrícolas, pasturas, lagos y bosques).

Los bienes muebles presentan más variaciones. Los más comunes son vehículos (coches, barcos, aviones, helicópteros, vehículos agrícolas, y así sucesivamente), joyas y metales preciosos. Algunos sistemas de declaración de patrimonio e intereses requieren

información detallada sobre las categorías de ganado (ovejas, vacas, cabras, aves de corral, caballos, etc.), así como de colecciones de antigüedades, arte, o armas de fuego

Cuatro preguntas clave afectan a la declaración de los activos inmuebles y muebles:

- ¿Cómo se puede *identificar* el activo?
- ¿Cómo se *expresa* el valor del activo?
- ¿Cómo, cuándo y dónde fue *adquirido* el activo ?
- ¿Cuál es la *naturaleza* de la titularidad?

Dado que estos problemas son comunes a ambas categorías, se abordan en la misma sección.

¿Cómo se puede identificar el activo?

Esta categoría de formulario puede incluir la dirección completa (o parcial), el número de lote, el registro de la propiedad o el número de catastro, el tipo de bien inmueble (casa, apartamento, garaje, campos agrícolas, bosque o bienes raíces comerciales) o el tamaño del activo. También es útil incluir información que permita al organismo a cargo de las declaraciones juradas cotejar los datos declarados por el sujeto obligado con la información en los registros, bases de datos u otros documentos. Con respecto a los bienes muebles, una pieza de información que por lo general se solicita es el número de licencia de vehículos, barcos, aviones y maquinaria agrícola.

¿Cómo se expresa el valor del activo?

Esto representa una de las cuestiones más difíciles que deben ser abordadas en el formulario de declaración jurada (véase la figura 3.6). Se requiere de una cuidadosa consideración en términos del contexto local, los objetivos del sistema y la facilidad de recuperación de la información para los sujetos obligados. Los formularios generalmente solicitan que los declarantes proporcionen el valor de mercado, el valor de compra, el valor fiscal o el valor asegurado de un activo.

Un ejemplo que ilustra las soluciones de compromiso y complejidad que implican la inclusión del valor adecuado de los activos es el uso del valor de mercado. Este tema ha generado un debate entre los profesionales vinculados a las declaraciones juradas de todo el mundo. La manera de expresar el valor de un activo plantea una serie de inconvenientes prácticos, tanto para los sujetos obligados como para las instituciones que utilizan esta información. Desde el punto de vista del declarante, proveer el valor de mercado de los bienes raíces o de la tierra es un reto, ya que el valor de estos activos está en un flujo continuo y, en la mayoría de los casos, es subjetivo. Algunos profesionales vinculados a las declaraciones juradas reconocen que tuvieron dificultades para establecer el valor de mercado que debían incluir en sus propias declaraciones. Además, también se menciona que el valor que en última instancia utilizan en el formulario no es particularmente útil, ya que es una evaluación subjetiva realizada por cada declarante.

Desde la perspectiva de los organismos a cargo de las declaraciones juradas, el valor de mercado podría también no ser el valor más útil para la identificación de las variaciones injustificadas en la riqueza. Si bien el valor de mercado de un activo podría aumentar de manera desproporcionada en relación a un aumento de los ingresos, esto podría ser totalmente justificado por las variaciones en el mercado de bienes raíces u otros factores como la inflación. Es más, la verificación cruzada del valor de mercado proporcionado por el sujeto obligado requeriría una evaluación por expertos, lo que sería insostenible para la mayoría de los sistemas que reciben un alto número de declaraciones juradas. En algunos casos, el valor de adquisición o el valor fiscal podrían ser relativamente fáciles de manejar y podrían contribuir mejor a cumplir el objetivo del sistema de declaración de identificar las variaciones injustificadas de patrimonio, ya que puede haber un rastro de papel o documentación asociada con esos valores.

En el caso de bienes muebles, una cuestión importante a considerar es el umbral. Por ejemplo, puede ser útil realizar una distinción entre una silla normal y una pieza antigua. Uno de los enfoques que hemos visto es el que indica un valor monetario acumulado por joyas, arte y antigüedades a ser declaradas, de € 5.000 o US\$ 6.000, dependiendo del contexto local. Un umbral también puede ser relevante cuando se trata de ganado. Declarar dos ovejas no es tan relevante ni útil como declarar cientos o miles de ovejas. Sin embargo, hemos visto casos en los que los declarantes tenían que declarar incluso un número muy bajo de animales domésticos tales como pavos y pollos.

FIGURA 3.6 Valor del Activo

¿Cómo se expresa el valor del activo?

- Valor de mercado vs. valor de compra vs. valor fiscal vs. valor asegurado
- Moneda
- Identificación de un umbral para la declaración

¿Cómo, cuándo y dónde fue adquirido el activo?

Si el enfoque del sistema de declaración de patrimonio e intereses es rastrear las variaciones injustificadas de patrimonio, es importante exigir a los declarantes incluir tanto los activos mantenidos en el país como en el extranjero. Indicar el año en que un activo fue adquirido también puede ayudar a distinguir entre los activos adquiridos antes del inicio de la función pública de un funcionario y los adquiridos durante o después. En la mayoría de los casos, los riesgos de corrupción asociados con un activo adquirido o heredado 20 años antes de que un funcionario estuviera en cualquier posición del sector público es diferente respecto a los asociados con un activo adquirido durante su mandato o inmediatamente después de terminar el tiempo en el cargo. En varias ocasiones, hemos visto que se hace una distinción limitada entre los activos adquiridos cerca del tiempo del declarante en el cargo y los bienes adquiridos en un momento en

que el declarante habría tenido pocas oportunidades de participar en cualquier práctica de corrupción (por ejemplo, antes de la función pública).

La información sobre cómo un activo fue adquirido (compra, herencia, donación o por otros medios) puede ayudar para adecuar las variaciones de los activos a las variaciones en los ingresos. En algunos países, también se requiere que los declarantes provean información sobre la fuente de financiación para la compra de un activo. Algunos formularios también requieren que los sujetos obligados incluyan el costo de la restauración o renovación. Esto es importante porque el producto de la corrupción podría potencialmente financiar la transformación de una casa modesta en una mansión.

Aunque esta información puede proporcionar una imagen más completa de los activos de los declarantes, también es importante tener en cuenta el contexto local. Los umbrales apropiados (que reflejan gastos sustantivos) y las prácticas locales en términos de los documentos de justificación (recibos, facturas, etc.) también pueden ser útiles. (Para un resumen, véase la figura 3.7).

FIGURA 3.7 Adquisición de activos

¿Cómo, cuándo y dónde fue adquirido el activo?

- Activos locales vs. activos en el extranjero
- Fecha de adquisición
- Modo de adquisición (por ejemplo, compra vs. herencia)
- Fuente de financiación para la adquisición

¿Cuál es la naturaleza de la titularidad?

Algunos sistemas de declaración de patrimonio e intereses piden a los declarantes indicar qué parte o porcentaje de un activo es de su propiedad (por ejemplo, si el declarante es propietario de un apartamento en forma total o del 50 por ciento del mismo). Otros sistemas también piden a los declarantes que declaren los activos que utilizan, aunque no sean de su propiedad, tales como casas o vehículos (véase la figura 3.8).

FIGURA 3.8 Titularidad de los activos

¿Cuál es la naturaleza de la titularidad?

- % de titularidad de activos
- Uso vs. titularidad

Declaración de ingresos

Los ingresos es otra categoría de información que está muy extendida en las declaraciones juradas, ya que es relevante independientemente del objetivo del sistema. Es clave para identificar, prevenir y gestionar los conflictos de interés, así como para vigilar las variaciones injustificadas en el patrimonio. Los fundamentos para abordar la identificación de los ingresos son tres: *fuentes* (nombre de la persona jurídica o persona física de quien se recibe ingresos, ubicación de la entidad y número de registro de la empresa), *tipos* (salarios, primas, regalías, rentas de actividades económicas y comerciales, ingresos de la venta de bienes muebles e inmuebles, dividendos, ganancias de juegos de azar y herencias) y *valores* (cantidad, moneda, por mes o por año, bruto y/o neto).

En los sistemas que se centran en identificar las variaciones injustificadas del patrimonio, capturar una instantánea de todas las fuentes y los valores de los ingresos puede ser particularmente útil. Las fluctuaciones de los ingresos pueden ser rastreadas a través de años con el fin de identificar variaciones significativas que podrían emitir “señales de alerta” en términos de enriquecimiento ilícito. Es más, las fluctuaciones de los ingresos constituyen un componente clave para comparar las variaciones en los activos con las variaciones en los ingresos. Los tipos de ingresos pueden ser un complemento importante para exigir las fuentes de ingresos, ya que indican la naturaleza de la actividad que generó esos ingresos. Por ejemplo, si en un formulario aparece sólo el nombre de una persona jurídica y un valor monetario asociado, será difícil determinar si el ingreso proviene de renta, dividendos, un día de suerte en el casino u honorarios de consultoría.

Hay tres fundamentos para abordar la identificación de los ingresos: fuentes, tipos y valores

Esta información también es relevante para gestionar los posibles conflictos de interés y para identificar los conflictos reales. Por ejemplo, la información proporcionada sobre las fuentes de ingresos (como el nombre de la persona física o jurídica, la localización de la entidad o el número de registro de la empresa), así como los tipos de ingresos podría indicar un conflicto de interés. Un ejemplo de un conflicto de interés sería un funcionario que recibe ingresos de una compañía a la que la institución en que trabaja el funcionario adjudicó contratos.

A pesar de la utilidad de estas categorías de información, en algunos países, la única información requerida es el tipo de ingresos (salarios, rendimientos de valores, rendimientos de actividades artísticas, etc.) y el valor total asociado para esa categoría (todos los salarios e ingresos de valores), no el nombre de la persona jurídica o persona física de quien recibe el ingreso. En otros países, sólo algunas fuentes de ingresos deben ser declaradas. Ambas situaciones son problemáticas, independientemente del objetivo del sistema.

Al igual que con muchas otras categorías de información del formulario, los detalles son importantes. Por ejemplo, los declarantes deben ser capaces de determinar en el formulario si se debe incluir el valor bruto o el valor neto de sus ingresos. Indicar la moneda en cuestión también puede ayudar, especialmente cuando se utilizan diferentes monedas para diversas fuentes de ingresos.

Si verificar el contenido de la declaración jurada es una prioridad, la información sobre los ingresos debe aparecer de una manera que sea consistente con la información recogida por otras instituciones, tales como la administración tributaria, en lugar de crear nuevas categorías. En algunos casos, las categorías de ingresos en el formulario de declaración jurada no coinciden con el desglose de la declaración de impuestos.

Declaración de valores

En la gran mayoría de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses, la declaración de información de valores es una prioridad, aunque no todos los sistemas adoptan el mismo énfasis. Algunos se centran en el emisor del valor o la naturaleza del valor; algunos en el valor del activo y otros, en ambos aspectos.

Algunos de los retos que se han discutido en lo que respecta a la expresión de los valores de bienes inmuebles y muebles también se aplican a los valores, ya que el valor de mercado de los títulos también está bajo un flujo continuo. Para gestionar este reto, ciertos sistemas piden a los declarantes adjuntar a su formulario de declaración jurada una declaración reciente del rendimiento de sus inversiones financieras.

Algunas categorías de información que se requieren en relación con los valores son cuánto valen (precio de compra y/o de mercado), el número de acciones, el precio unitario de las acciones, el nombre de la entidad en la que se mantiene el valor y otra información de identificación como la dirección (incluyendo el país) y el porcentaje total de acciones que se posee en una empresa.

Dada la variedad de valores disponibles en la actualidad, se necesita una guía detallada

Muchos formularios de declaración jurada requieren que los declarantes incluyan información bajo un amplio paraguas y proporcionen algunos ejemplos de tipos de valores que deben ser incluidos. En algunos países, se requiere información bajo múltiples categorías bien definidas, tales como bonos o valores emitidos por un gobierno extranjero, bonos del gobierno municipal, títulos a futuros, opciones sobre acciones y bonos corporativos. Como era de esperar, los sistemas que se centran en los conflictos de interés requieren información desagregada, con un enfoque en las entidades. En aquellos sistemas que se centran en el enriquecimiento ilícito, sin embargo, son más comunes las grandes categorías paraguas, con un enfoque en valores.

Aunque el uso de información sobre valores es bastante generalizado, recibe relativamente menos atención que otra información cuando se trata de mejorar tanto la calidad del formulario como el uso de la información recogida. Dada la variedad de valores disponibles, es sorprendente ver cuán poca orientación detallada sobre el tipo de información que debe ser incluida se proporciona a los declarantes, ya sea en el formulario o en otros instrumentos tales como directrices sobre cómo llenar el formulario.

Declaración de relaciones comerciales con instituciones financieras (cuentas bancarias)

Con respecto a las cuentas bancarias, normalmente se incluyen siete categorías de información en la declaración jurada:

- Nombre de la institución financiera
- Nombre del titular de la cuenta
- Ubicación de la cuenta bancaria (nacional o extranjera)
- Número de cuenta bancaria
- Tipo de cuenta
- Balance en cada cuenta y moneda correspondiente
- Intereses acumulados

En algunos casos, también se requiere que los declarantes expliquen el origen de los fondos que se encuentran en una cuenta bancaria o que especifiquen el año en que fue abierta la cuenta bancaria.

Esta es una categoría de información que no plantea ningún problema en particular respecto a cómo se solicita la información del declarante. Los desafíos surgen cuando la información declarada necesita una verificación cruzada, ya que, en ese caso, se pueden aplicar las leyes del secreto bancario.

Declaración de pasivos

Los ejemplos más comunes en los formularios son las deudas, obligaciones, préstamos, hipotecas, garantías y firmas mancomunadas. La información que se requiere típicamente es el nombre del acreedor (ya sea una persona física o una entidad legal), la fecha en que el declarante incurrió en la responsabilidad, el plazo de amortización y el valor.

Algunos formularios también piden al declarante que proporcione información sobre las condiciones de reembolso y el propósito o las razones por las que se incurrió en ese pasivo, así como de la cantidad del capital principal y los intereses pagados durante el período de declaración. Algunos formularios solicitan tanto lo que le debe el declarante como lo que se le debe al declarante. En algunos casos, no hay suficiente claridad sobre si los declarantes deben dar a conocer tanto lo que deben como lo que se les debe a ellos.

Declaración de efectivo

Esta información es solicitada con más frecuencia en los países que tienen economías basadas en el efectivo. Sin embargo, esta categoría de información es particularmente difícil manejar, debido a las dificultades en:

- Demostrar la existencia
- Identificar la fuente

- Especificar la ubicación
- Determinar el umbral apropiado.

Por ejemplo, en un sistema de declaración de patrimonio e intereses, los declarantes deben revelar si tienen dinero en efectivo por valor de más de US\$ 2.400, y la moneda en que lo poseen. La pregunta que plantean algunos profesionales es, ¿cuál es la utilidad de esta información? En la mayoría de los casos, las herramientas de una organización de declaraciones juradas no podrían ayudar a confirmar si el valor del efectivo indicado por el declarante es lo que de hecho posee (por ejemplo, la cantidad podría haber sido inflada con la expectativa de justificar ganancias futuras de fuentes irregulares). Sin embargo, esta información puede ser útil en el contexto de una investigación de corrupción más amplia. La declaración del efectivo es un buen ejemplo de una categoría de información que podría no ser útil para la comprobación sistemática o rutinaria de la información financiera, o para la prevención y gestión continua de conflictos de interés; sin embargo, puede constituir una pieza del rompecabezas en una investigación de corrupción. Como veremos con mayor detalle en el capítulo sobre el acceso a la información en las declaraciones juradas, la información recopilada es relevante no solamente para los organismos de a cargo de las declaraciones.

Declaración de intereses

Los intereses pueden comprender una variedad de actividades en las que participa un declarante, aparte de su posición principal en la función pública. Estas actividades podrían ser puestos de alto nivel, tales como miembro de un consejo directivo u otras posiciones mantenidas en el sector público o privado, como profesor en una universidad, consultor para una empresa o participante en una organización benéfica (por ejemplo, como miembro del consejo). También pueden comprender las actividades pre gestión y post gestión, es decir, aquellas actividades emprendidas antes de tomar posesión del cargo y las que el funcionario puede saber de antemano que realizará después de dejar su cargo.

Una consideración importante en la declaración de intereses es diferenciar entre los intereses materiales e inmateriales. Los intereses pecuniarios implican dinero o pueden ser valorados en términos monetarios. Estos incluyen, por ejemplo, el empleo y las ocupaciones remuneradas además del cargo del funcionario público. Los intereses pecuniarios también pueden incluir deudas, garantías asumidas, seguros, planes de pensiones y similares.

Los intereses no pecuniarios no están asociados con las ganancias financieras. Estos intereses son por lo general membresías o posiciones no remuneradas, por ejemplo, funciones en el consejo de un partido político, una fundación o asociación caritativa, y el trabajo voluntario. Debido a que la lista de intereses puede ser extensa, es importante centrarse en los intereses que en un determinado país pueden representar un alto riesgo de conflictos de interés o incluso corrupción.

Declaración de obsequios

La declaración de obsequios o regalos es bastante limitada en comparación con otras categorías de información. Sin embargo, todavía está bastante extendida. Usamos el término *regalo* aquí, ya que es utilizado por varios sistemas de declaración de patrimonio e intereses; es decir, describe regalos más allá de los bienes materiales (tales como teléfonos celulares), ya sea como un término genérico o como el primer componente de una enumeración que también incluye regalos no materiales, servicios que se proporcionan de forma gratuita o a un precio con descuento, becas, subvenciones y así sucesivamente. De nuestras conversaciones con los profesionales, la principal preocupación es cómo equilibrar los riesgos que los regalos presentan en términos de integridad con la realidad de que la entrega de regalos es una práctica social de rutina e importante en muchas culturas.

Un método consiste en excluir cualquier regalo de familiares cercanos, como los padres y los niños. Estos regalos pueden aparecer de todas maneras en otras categorías, como la fuente de financiación de bienes raíces o vehículos. Otro enfoque consiste en establecer los umbrales para el valor de los regalos individuales; se requiere que el funcionario declare los regalos que están en o por encima del umbral. En algunos países, los declarantes deben revelar únicamente los regalos que se reciben durante el año de parte de una sola persona o entidad y que superan un valor monetario establecido. Un área específica que es motivo de preocupación entre los profesionales es la forma de abordar los regalos dados en bodas, bautizos y eventos similares. En algunas culturas, tales regalos pueden traducirse en grandes cantidades de dinero en efectivo.

Beneficiario(s) real(es)

La gran mayoría de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses requieren que los declarantes proporcionen información únicamente sobre los activos que ellos o sus familiares poseen directamente (es decir, de los que poseen título legal). Esto significa, por ejemplo, que los declarantes deben informar sobre las acciones que poseen directamente, pero no tienen que declarar las acciones propiedad de una entidad o instrumento jurídico (por ejemplo, un fideicomiso, una fundación o una empresa), que en última instancia ellos controlan. Como resultado, la información pertinente se puede omitir del formulario de declaración jurada sin que el declarante incurra en una declaración falsa (cuadro 3.1). Tal situación no es sólo un ejemplo teórico sino una realidad a menudo citada por los profesionales, lo que hace que el concepto de titularidad real sea particularmente relevante. No incluir información sobre los activos cuyos propietarios en última instancia son los funcionarios públicos representa una brecha importante en la gran mayoría de los sistemas de información financiera, y permite a los funcionarios públicos corruptos ocultar sus activos del escrutinio. Un reciente aumento del interés en la titularidad real (del Grupo de Acción Financiera [GAFI] y el Grupo de los Veinte) hace que este tema sea particularmente relevante².

Incluir la titularidad real en el formulario de declaración hace más difícil que los funcionarios públicos se distancien de lo que realmente poseen.

Pero ¿qué significaría en la práctica incluir la titularidad real? Significaría que los requisitos de la declaración vayan un paso más allá, obligando a los funcionarios públicos a declarar no sólo lo que poseen legalmente, sino también todos aquellos activos que, a pesar de estar a nombre de un tercero, un fideicomiso, una fundación o una empresa

**CUADRO
3.1**

Manteniendo la verdad escondida (y apartamentos lujosos en Nueva York), sin mentir en el proceso.

¿Qué tienen en común dos ex gobernadores de América Latina, dos hijos de funcionarios públicos de Asia Oriental y un ex miembro del parlamento de un país de Europa del Este? En primer lugar y lo más obvio, todos ellos eran funcionarios públicos de alto nivel o estaban estrechamente relacionados con éstos. En segundo lugar, de acuerdo con una investigación reciente publicada en el *New York Times*, todos ellos poseen bienes raíces de lujo en Nueva York y tomaron varias medidas para ocultar su identidad como verdaderos dueños de las propiedades.

Algunos de estos pasos incluyeron la compra de condominios a través de fideicomisos, sociedades de responsabilidad limitada u otras entidades que protegían sus nombres. Tales tácticas hacen que sea muy difícil identificar al beneficiario o titular real, averiguar quién es dueño de qué, o quién fue el último controlador de una empresa (u otra entidad legal), ya que los nombres no están en los registros de la compañía.

La investigación del *New York Times* puso de relieve la cuestión fundamental, que a menudo se pasa por alto, de declarar la titularidad real en la declaración jurada de un funcionario público. Las leyes que rigen las declaraciones juradas, por lo general, requieren que los funcionarios públicos de alto nivel declaren periódicamente sus activos, ingresos y pasivos. En más del 90 por ciento de los formularios de declaración, se requiere que los funcionarios declaren sus bienes inmuebles, los de su cónyuge y dependientes. Sin embargo, en la mayoría de los países, si funcionarios públicos como los descritos en el artículo presentan una declaración, no están mintiendo si excluyen sus apartamentos. Los requisitos de las declaraciones juradas no les obligan a declarar los activos que son de su propiedad a través de entidades legales. Además, aunque más del 80 por ciento de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses exigen que los funcionarios declaren las acciones que poseen, los funcionarios no tienen que declarar acciones si éstas están a nombre de un abogado que figura como propietario para beneficio del funcionario.

La mayoría de los funcionarios públicos de alto nivel no son corruptos. Sin embargo, aquellos que se dedican a actividades corruptas son propensos a usar entidades como empresas, fundaciones y fideicomisos para ocultar su riqueza mal habida. Estas conclusiones también son confirmadas por un reciente informe de Transparencia Internacional del Reino Unido. Se mostró que un 75 por ciento de las propiedades en el Reino Unido que estaban bajo investigación penal desde 2004 por ser presuntamente producto de la corrupción, utilizó el secreto corporativo offshore para ocultar las identidades de sus propietarios. Tratar de detectar

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO
3.1**

Manteniendo la verdad escondida (y apartamentos lujosos en Nueva York), sin mentir en el proceso. (continuación)

algunos de estos activos exige mucha creatividad, recursos y la cooperación internacional de los fiscales e investigadores.

Esto explica por qué el *New York Times* se tomó “ más de un año para desentrañar la titularidad de empresas fantasmas con condominios en el Time Warner Center, buscando negocios y registros judiciales en más de 20 países” (Story y Saul 2015). Los periodistas también entrevistaron a decenas de personas, examinaron cientos de registros de propiedad e investigaron las conexiones entre abogados o familiares nombrados en los títulos, así como los compradores reales. Esto fue sólo para averiguar quiénes eran los propietarios de apartamentos en un edificio de lujo en Manhattan. Por desgracia, la experticia y los recursos disponibles para los profesionales en los países en desarrollo que tratan de rastrear el mismo tipo de activos son muy escasos en relación con el reto al que se enfrentan.

Las declaraciones juradas de parte de funcionarios públicos podrían ser una herramienta útil en este tipo de investigaciones. Si bien no son la solución mágica para la captura de un funcionario corrupto, especialmente de aquellos que utilizan métodos sofisticados para ocultar su riqueza, una vez que hay una investigación en curso, los datos declarados pueden ser muy útiles como prueba de lo que ha sido tanto incluido como omitido. Además, pueden ayudar a atrapar a un funcionario público deshonesto cuyo lujoso estilo de vida, incluyendo bienes raíces en lugares muy apreciados, no podría ser mantenido con recursos como el salario del sector público indicado en la declaración.

Incorporar el concepto de la titularidad puede aumentar el valor de las declaraciones juradas en el ámbito de la declaración y más allá. Puede ayudar a las investigaciones sobre corrupción, ayudar al sector financiero al realizar la debida diligencia de las personas expuestas políticamente (PEP) y apoyar a la sociedad civil involucrada en garantizar la integridad de los funcionarios públicos. Es por esto que en los últimos años hemos sugerido que la titularidad real sea incluida en los formularios de declaración jurada. ¿Cómo? No sólo solicitando que los funcionarios públicos declaren los activos que poseen a su nombre, sino también aquellos de los que se benefician, incluso si no existe propiedad directa, o los activos adicionales sobre los que ejerce control. Los funcionarios corruptos están utilizando métodos cada vez más complejos para tratar de ocultar su riqueza mal habida. Las declaraciones, como herramienta en la prevención y la lucha contra la corrupción, tienen que seguir el ritmo y hacer más difícil que los funcionarios corruptos se distancien de los activos que en realidad poseen.

son realmente utilizados o controlados por ellos³. La esencia de la titularidad real no es la “titularidad” en el sentido ordinario de la palabra, sino más bien el control y el uso; la titularidad legal, es decir, tener un título legal de un activo, es irrelevante.

Unos pocos países han implementado requisitos de declaración que van más allá de lo que es propiedad exclusiva de los nombres de los declarantes o sus familiares. En un ejemplo, declarantes alto nivel y de alto riesgo deben revelar información sobre activos propiedad de una tercera parte si el declarante (o miembros de la familia del declarante) reciben o tiene derecho a recibir ingresos de un activo, o pueden directamente o indirectamente (a través de otra persona física o jurídica) disponer del activo.

En otro país, los funcionarios deben revelar los fideicomisos establecidos para su beneficio o el de sus familiares, así como fideicomisos en los que ellos sirven como fiduciarios. En este caso, la información a ser reportada incluye el nombre del fideicomiso o de los fideicomisos, los activos en el fideicomiso, el valor de los activos y los ingresos derivados de los activos en el fideicomiso.

Algunos países van más allá de la titularidad de los activos y se refieren al “derecho de usufructo” o “uso”. Sin embargo, el concepto de “uso” no se extiende más allá de los bienes muebles e inmuebles. Así, por ejemplo, no cubre activos intangibles, lo que significa que algunos activos permanecen ocultos.

Dos de los problemas al abordar la titularidad real de una manera integral son los siguientes: (a) las poblaciones de declarantes son grandes e incluyen una proporción sustancial de funcionarios de bajo nivel y de nivel medio para los que el término *titularidad real* es completamente desconocido y probablemente irrelevante; y (b) entre los profesionales vinculados a las declaraciones juradas hay familiaridad limitada con la terminología de titularidad real.

Una opción para incluir el concepto de titularidad en las declaraciones juradas es utilizar o hacer referencia a la definición de “beneficiario real” de la legislación contra el lavado de dinero. Sin embargo, los funcionarios de bajo nivel y de nivel medio que deben declarar todavía necesitan recibir orientación muy detallada y consejos sobre lo que significa el término. Incluso si el término es irrelevante para ellos, los funcionarios deben entender lo que dice el formulario. Este problema también podría abordarse elaborando diferentes formularios de declaración o requisitos para los declarantes de alto nivel y de alto riesgo y para otras categorías de declarantes (como en el primer ejemplo de un país en esta sección).

La poca familiaridad con el concepto de la titularidad real entre los profesionales de información financiera hace que sea difícil para ellos proporcionar orientación a otros y controlar eficazmente la implementación de las nuevas disposiciones y requisitos sobre la titularidad real. Una forma práctica de trabajar para superar este obstáculo podría ser que las unidades de inteligencia financiera, otros profesionales nacionales e internacionales, la sociedad civil y los expertos ALD/CFT (anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo) se dediquen a sensibilizar a los profesionales vinculados a las declaraciones juradas sobre el concepto de la titularidad real, tanto en el marco de la legislación nacional como en la práctica. El siguiente paso sería que los profesionales redacten una orientación para los declarantes, proveyendo ejemplos de

cómo es un titular real de algún bien inmobiliario, demás bienes muebles o ciertos derechos (tales como licencias).

Capítulo 3—Recomendaciones Clave

- El formulario de declaración jurada en sí es crucial en la implementación de qué declarar.
- Un buen formulario debe ser claro y completo: debe recoger la información relevante de una manera fácil de usar.
- A pesar de que las categorías específicas de información solicitada pueden variar mucho de una jurisdicción a otra, el tipo de información recopilada por un formulario de declaración jurada dado siempre debe estar dirigida a los objetivos, los riesgos de corrupción y el contexto del sistema de declaración de patrimonio e intereses.
- Si bien solicitar demasiada información complica y debilita un formulario, la información de identificación personal, como posición, fecha de nacimiento y número de identificación debe ser lo más completa posible.
- El formulario de declaración jurada debe capturar los elementos más importantes de los bienes inmuebles y muebles, como los siguientes: cómo identificar el activo; cómo expresar el valor del activo; cómo, cuándo y dónde se adquirió el activo y cuál es la naturaleza de la titularidad.
- La declaración de los ingresos es importante para todos los sistemas de declaración de patrimonio e intereses. Dependiendo de los objetivos del sistema, la declaración de los ingresos debe centrarse en la fuente, el tipo y/o el valor.
- Los formularios también deben exigir la declaración de acciones y valores, relaciones comerciales con instituciones financieras (cuentas bancarias), pasivos, regalos, dinero en efectivo e intereses fuera de la función pública, en función de las prioridades del sistema.
- Debe incluirse la titularidad real en el formulario, ya que hace que sea más difícil para los funcionarios públicos ocultar lo que realmente poseen sin tener que mentir sobre ello.
- Por último, un formulario fácil de usar debe ser diseñado para su población objetivo. Los usuarios no deben tener que realizar conjeturas o enfrentar incertidumbre al completar el formulario.

A pesar de las dificultades, vale la pena considerar el agregar la titularidad real al formulario de declaración jurada, ya que hará que sea más difícil para los funcionarios públicos distanciarse de lo que realmente poseen.

Notas

1. Para acceder a la página web de Rumania para las declaraciones juradas ingrese en: <http://declaratii.integritate.eu/home/navigare/cautare-avansata.aspx>.
2. Para obtener más información, consulte <https://star.worldbank.org/star/about-us/g20-anti-corruption-working-group>.
3. La definición internacionalmente aceptada de la titularidad real es la que figura en las recomendaciones del GAFI, que define el beneficiario real como la persona (s) física que en última instancia posee o controla una persona jurídica o acuerdo legal. Es importante tener en cuenta que esta definición se elaboró para las instituciones financieras u otros proveedores de servicios que, en virtud de las regulaciones ALD/CFT (anti lavado de dinero y contra la financiación del terrorismo) deben cumplir ciertas obligaciones cuando se trata de un cliente potencial. Una de estas obligaciones es la de establecer la identidad del beneficiario real del cliente potencial. Para obtener más información, consulte van der Does de Willebois y otros (2011), 17-20.

Referencias

- Story, L. y S. Saul. 2015. "Stream of Foreign Wealth Flows to Elite New York Real Estate". *New York Times*, 7 de febrero http://www.nytimes.com/2015/02/08/nyregion/stream-of-foreign-wealth-flows-to-time-warner-condos.html?_r=0.
- van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, y J. C. Sharman. 2011. *Las Manos que Mueven los Hilos: Cómo los Corruptos Utilizan las Estructuras Legales para Ocultar Activos Robados y qué Hacer al Respecto* Washington, DC: Banco Mundial.

4. El proceso de presentación

Un funcionario público en una zona remota mencionó que tuvo que viajar varias horas para llegar a la oficina donde podría presentar su declaración. En otro país, funcionarios públicos de alto rango debían usar su coche oficial y un conductor para llegar a la capital y presentar sus declaraciones al organismo de declaraciones juradas del país, ya que la ley les obliga a hacerlo en persona. Esto implicaba tomar el día libre de los deberes regulares, y el costo asociado era alto si se consideran todos los gastos de viaje involucrados. En otros países, presentar el formulario puede tomar sólo un par de clics en un ordenador.

El proceso de presentación, al igual que el formulario en sí, representa un punto de contacto entre el declarante y el organismo de declaraciones juradas a través del cual la información fluye. En efecto, si el formulario es el vehículo de la declaración, entonces el proceso de presentación es el puente entre el sujeto obligado y el organismo.

Es importante señalar que el *proceso de presentación* es un término amplio que requiere una explicación más detallada. El término puede referirse a la transferencia física del formulario de declaración jurada del sujeto obligado al organismo. Sin embargo, para que la transferencia se produzca con éxito, otros elementos, tales como la comprobación preliminar de

la información recibida, la gestión y transferencia de datos, la comunicación con los declarantes, entre otros elementos, también se deben alinear. La presentación como tal no sólo ocupa una gran parte de la conversación en el marco de la declaración jurada, sino que también tiene implicaciones importantes para la efectividad y la funcionalidad del sistema de declaración de patrimonio e intereses en su conjunto.

El proceso de presentación representa el punto de partida, y sus defectos inevitablemente afectarán al resto del sistema.

En la mayoría de los casos, el proceso de presentación plantea retos importantes para los sistemas de declaración de patrimonio e intereses, tanto nuevos como antiguos. La mayor parte de nuestro trabajo, en última instancia, está relacionada con cuestiones en el proceso de presentación, incluso si la investigación inicial no lo hace. El proceso de presentación es un elemento vital y está intrínsecamente ligado a todos los demás elementos del sistema de declaración. Representa el punto de partida, y cualquier defecto afectará inevitablemente el resto del sistema. Por lo tanto, no se puede diseñar un proceso de presentación efectivo sin considerar las otras partes del sistema de declaración, y a la inversa, no se puede diseñar un sistema de declaración efectivo sin prestar minuciosa atención al proceso de presentación.

Hay muchos factores que contribuyen al diseño de un proceso de presentación efectivo, tales como el tamaño y la composición de la población que declara y la experticia y

capacidad tecnológica del organismo. En última instancia, un sistema debe estar adecuado a las necesidades del país. Por lo tanto, los que están diseñando e implementando un sistema tienen que estudiar sus objetivos, el contexto y las limitaciones. En todos los casos, la creatividad y el ingenio son muy importantes en esta etapa del proceso de declaración jurada. Este capítulo destaca las últimas tendencias en lo que respecta a la agilización de los procesos de presentación y también aporta una visión sobre cómo superar algunos desafíos comunes de la presentación, con el objetivo de proporcionar orientación para lograr el mejor proceso para un país.

Elementos clave del proceso de presentación

Cada proceso de presentación funcional incluye varios elementos básicos. Si bien los elementos son casi siempre los mismos, la manera en que se implementan puede variar significativamente. Estos elementos comunes operan en conjunto para permitir el flujo de información entre declarantes, el organismo, y, a menudo, el público:

- Creación y actualización de la lista de declarantes
- Comunicación con el declarante, tanto sobre la obligación de presentar una declaración como sobre la asistencia en cuanto los pasos a seguir para la presentación
- Llenado del formulario de declaración jurada y presentación ante el organismo correspondiente
- Control de calidad o la revisión de la declaración para confirmar que está completa, que tiene coherencia interna, e identificar los errores obvios de la presentación
- Almacenamiento y gestión de los datos presentados
- Análisis y reporte de los resultados del proceso de presentación.

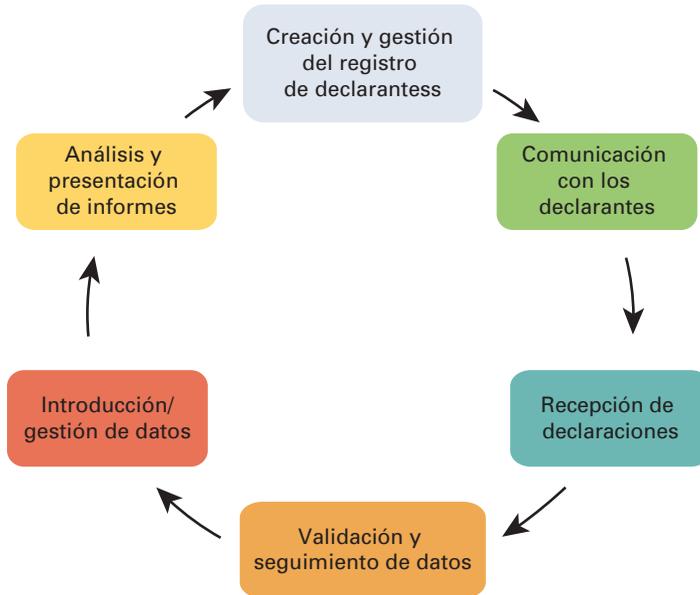
Como se ilustra en la figura 4.1, el proceso de presentación es dinámico y requiere que cada elemento alimente al siguiente y esté basado en el anterior. Aunque se discute cada elemento individualmente, es importante tener en cuenta que la efectividad del proceso de presentación y la tasa de cumplimiento en la presentación resultante dependen de que el sistema funcione bien como un todo.

Registro de declarantes

El fundamento del proceso de presentación es el registro de los declarantes. Por lo tanto, se deben abordar preguntas clave que puedan reflejar los requisitos de la declaración jurada y la capacidad de un sistema dado: ¿Cómo se crea la lista de declarantes? ¿Quién gestiona la lista? ¿Cómo se mantiene actualizada?

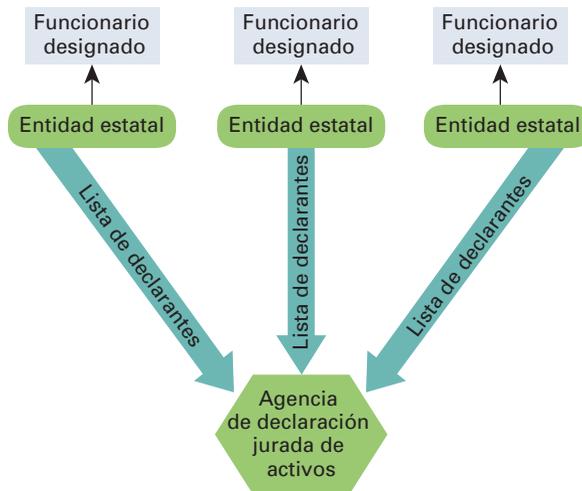
El seguimiento del número y *las identidades* de los funcionarios que están obligados a declarar por lo general se hace en coordinación con las oficinas de recursos humanos (RH) de la administración de los organismos o entes públicos en que los funcionarios trabajan. Establecer mecanismos de comunicación y coordinación con las oficinas de RH es entonces un paso vital para garantizar que el registro de los sujetos obligados es preciso y se

FIGURA 4.1 El Proceso de presentación



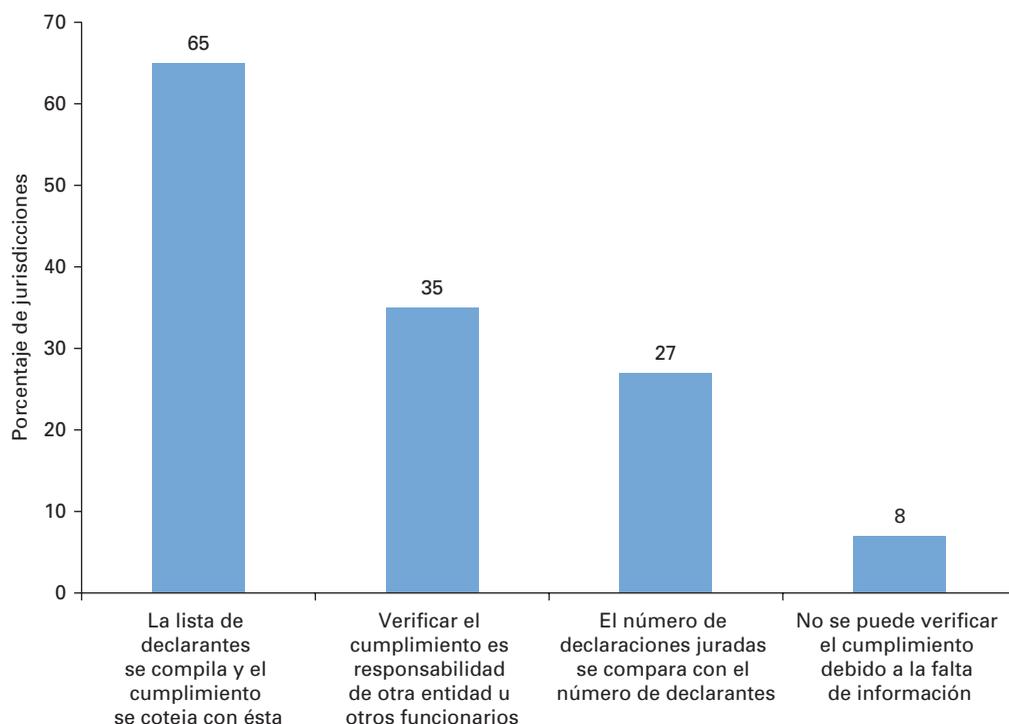
mantiene actualizado. Se puede lograr de varias maneras, desde que la oficina de recursos humanos proporcione una lista actualizada (como se ilustra en la figura 4.2), hasta importar los datos sobre los declarantes directamente desde el sistema de nómina centralizado.

FIGURA 4.2 Ejemplo de un país: crear y mantener una lista de declarantes



Nota: En este sistema, el funcionario designado de cada entidad estatal (a) elabora una lista de declarantes basada en las categorías de funcionarios definidos por la ley, (b) notifica a los declarantes la obligación de presentar, (c) presenta la lista de declarantes al organismo a cargo de las declaraciones juradas, (d) ayuda a los declarantes a presentar las declaraciones juradas (en línea), (e) reenvía la copia impresa (papel) de las declaraciones a la Oficina del Inspector General, y (f) actualiza las listas de declarantes.

FIGURA 4.3 Métodos preferidos para comprobar el cumplimiento



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaración jurada.

Construir una lista de declarantes reales puede ser bastante difícil. A veces puede ser poco realista tratar de construir una lista centralizada. De hecho, aproximadamente el 65 por ciento de las jurisdicciones encuestadas mantiene un registro de declarantes (véase la figura 4.3). Algunos de los desafíos que pueden surgir cuando se trata de elaborar esa lista son: (a) la ausencia de obligación legal de los funcionarios de recursos humanos para apoyar el sistema de declaraciones juradas, (b) la falta de información centralizada del personal del sector público, (c) la falta de información actualizada del personal, (d) la pobre comunicación entre los funcionarios a cargo de las declaraciones juradas y los funcionarios de recursos humanos, y (e) la falta de recursos para que las oficinas de recursos humanos recopilen datos actualizados. (Para una discusión más detallada sobre el registro de los declarantes, véase el capítulo 2).

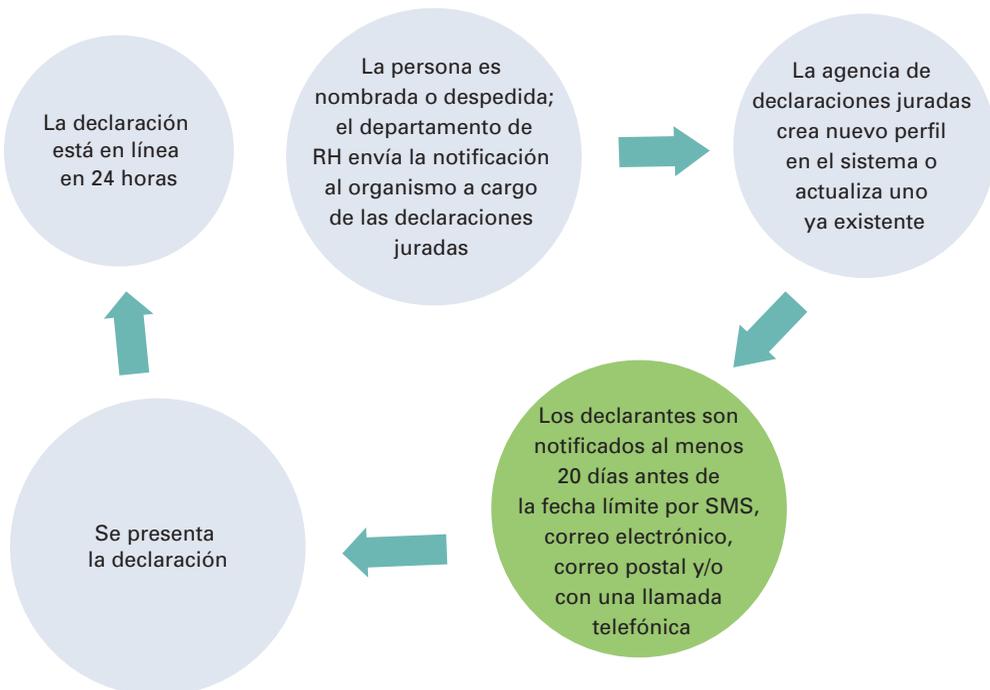
Comunicación con el declarante

Un paso fundamental para garantizar el cumplimiento en la presentación es establecer comunicación entre los declarantes y el organismo a cargo de las declaraciones juradas. En general, un organismo necesita comunicarse con los declarantes para (a) informarles de su obligación de declarar, así como de los requisitos de presentación y los plazos, y (b) proporcionar un soporte adicional. Más específicamente, la comunicación con los declarantes debe incluir la siguiente información:

- El propósito del requisito de la declaración jurada
- Las obligaciones del declarante (la frecuencia con la que él o ella tiene que declarar, los plazos, procedimientos, etc.)
- Los procedimientos para la revisión e investigación (cuando corresponda)
- Los tipos de sanciones y procedimientos para la aplicación (cuando corresponda)
- Los posibles conflictos de interés y la forma de prevenir que surja un conflicto (cuando corresponda).

Ya sea al comunicar la obligación de declarar o proporcionar apoyo, se trata de una excelente oportunidad para que el organismo sea creativo e ingenioso. Siendo consciente de los recursos disponibles, la capacidad de los declarantes, y los requisitos de la declaración, los organismos pueden emplear una amplia gama de métodos para alcanzar y responder a los declarantes. Por ejemplo, en un país, el organismo a cargo de las declaraciones juradas no sólo envía mensajes de correo electrónico a los declarantes, incluyendo un calendario con las fechas clave y los lugares donde el organismo provee apoyo personal a los declarantes, sino que también proporciona en su sitio web el formulario, las directrices para completar el formulario y un vídeo sobre cómo presentarlo (véase la figura 4.4.). Se pueden utilizar múltiples canales de comunicación para cumplir el mismo objetivo y para ajustar los métodos que satisfagan las necesidades tanto de los sujetos obligados como del organismo.

FIGURA 4.4 Ejemplo de un país: comunicación con los declarantes



Fuente: Basado en el sistema de declaración de patrimonio e intereses en Georgia.

Nota: RH = Recursos Humanos. El ejemplo pone de relieve los cambios en la lista maestra de declarantes existentes.

Obligación de declarar

Dependiendo de la estructura del sistema, ya sea el organismo a cargo de las declaraciones juradas u otra oficina, —como la oficina de recursos humanos dentro del organismo de los declarantes— tiene la responsabilidad de notificar a los funcionarios sobre su obligación de presentar una declaración, ya sea cuando es nombrado, despedido o promovido, o anualmente. Esto se puede hacer usando una variedad de canales, incluyendo carteles informativos en los tableros de anuncios, llamadas telefónicas, correos electrónicos, correo regular, anuncios de radio, e incluso mensajes de texto. La figura 4.4 ilustra cómo este elemento encaja en el proceso de presentación en un país de la muestra.

Apoyo a los declarantes

Es imprescindible que exista un mecanismo de apoyo fuerte para los declarantes. Algunos ejemplos de herramientas comunes de comunicación son los sitios web, los medios de comunicación, personal designado, líneas telefónicas directas, directrices detalladas, y respuestas a las preguntas frecuentes (FAQ) adjuntadas a los formularios en blanco. Otros sistemas de apoyo incluyen los servicios de chat en línea y un oficial defensor del pueblo o de ética residente asignado para proporcionar apoyo directamente a los declarantes sobre los posibles conflictos de interés.

Los países también están desarrollando cada vez más guías detalladas sobre cómo llenar los formularios de declaración. Estas guías pueden hacer que el proceso de presentación sea mucho más fácil y tome menos tiempo para el declarante y pueden aumentar, en gran medida, la calidad de la información recogida. Por ejemplo, es útil para el declarante saber que, si él o ella son dueños del terreno de una casa, este terreno también tiene que ser declarado bajo la categoría de tierras. Cuando se trata de la declaración de ingresos, la presentación de la misma es más fácil si se incluye una orientación sobre los ingresos de datos precisos. La declaración de información sobre fideicomisos, como inversiones en poder de un fideicomiso o ingresos provenientes de un fideicomiso, se hace más fácil si se provee de información detallada en una guía. Estos instrumentos pueden incluir ejemplos de cómo debe ser declarada la información. Dichas guías también son documentos vivos que los organismos pueden actualizar periódicamente sobre la base de los errores comunes que ven y las preguntas que reciben de los declarantes. En los sistemas que utilizan la presentación electrónica (e-filing), la información de las guías puede ser entregada de manera aún más fácil de usar, incorporándola en el formulario de solicitud electrónica.

En los países que tienen una dimensión de conflicto de interés en su sistema de declaración de patrimonio e intereses, las herramientas y procesos de comunicación y apoyo son de vital importancia. Con demasiada frecuencia, se pone mayor énfasis en las sanciones por no declarar los intereses y los conflictos de interés reales, y no se presta suficiente atención a la creación de herramientas de orientación o a la provisión de servicios de asesoramiento personal para apoyar el proceso.

La comunicación hace que el proceso de presentación sea mucho más fácil, requiera menos tiempo para el declarante y aumenta en gran medida la calidad de la información recopilada

La comunicación con los declarantes y el público juega otro papel importante en el proceso de presentación. Es una oportunidad para que el organismo resalte la importancia de declarar, dé a conocer el sistema de declaración jurada entre los declarantes y el público en general, y refuerce la cultura de integridad. Una vez más, las agencias a cargo de las declaraciones juradas deberían ser creativas y emplear cualquier canal que puedan tener a su disposición para lograr estos objetivos. Por ejemplo, el uso de avisos en los pasillos, anuncios de radio o anuncios de televisión puede elevar los niveles de conciencia y, en última instancia, las tasas de cumplimiento.

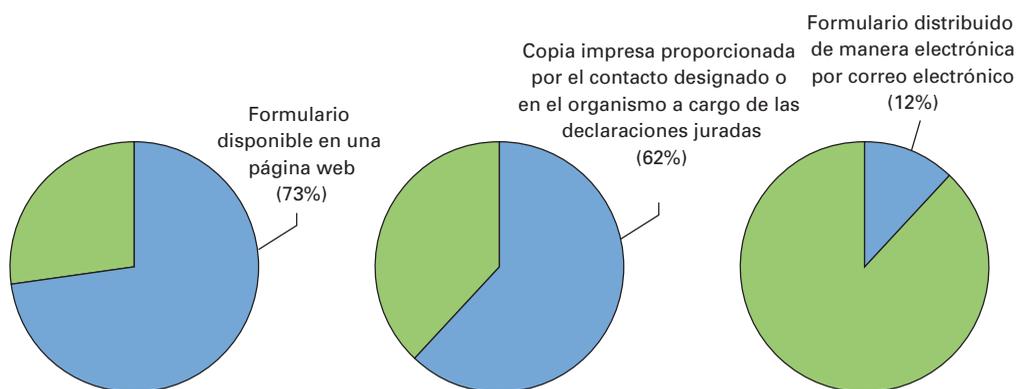
Completar y enviar el formulario

Este paso es bastante sencillo: el declarante completa el formulario. Lo que varía aquí es (a) la forma en que el declarante recibe el formulario y (b) la forma en que él o ella completa y presenta dicho informe. En general este proceso se realiza de una manera o combinando varias maneras (Figura 4.5):

- **Papel:** el declarante recoge o recibe por correo o a través de un funcionario del organismo de declaraciones juradas una copia impresa del formulario. A continuación el declarante completa la copia impresa y entrega o envía por correo el formulario firmado a la autoridad competente.
- **Descarga:** el declarante accede y descarga el formulario desde la página web del organismo. Luego el declarante imprime, completa, envía por correo o entrega la copia impresa a la autoridad competente.
- **Formulario web:** el declarante accede al formulario en línea. **Luego**, el declarante completa el formulario, ya sea en línea o no, lo imprime y lo envía por correo o entrega la copia impresa a la autoridad apropiada.
- **Formulario web y presentación en línea:** el declarante accede al formulario en línea. A continuación, completa el formulario, en línea o no, y presenta el formulario completado en línea.

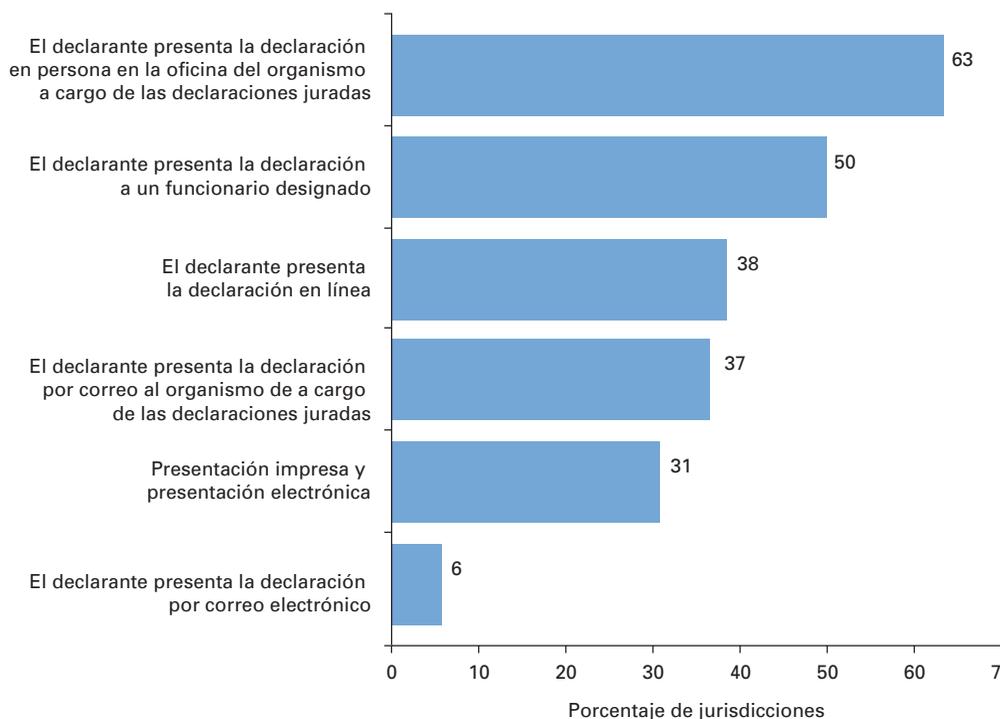
FIGURA 4.5

Cómo acceden los funcionarios al formulario de declaración
Porcentaje de jurisdicciones dando acceso



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas.

FIGURA 4.6 Métodos para presentar formularios de declaración jurada



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas. Los números reflejan el hecho de que los sistemas a menudo utilizan más de una método de presentación.

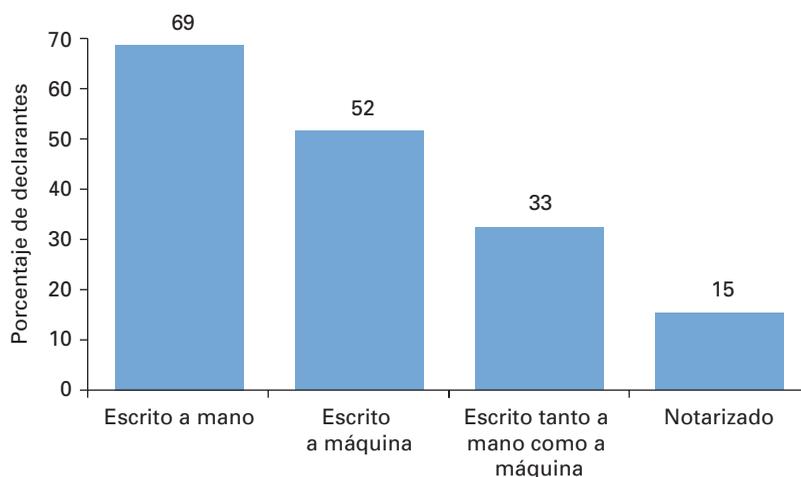
Al decidir qué métodos utilizar, los organismos deben considerar cómo estos métodos funcionarán en su contexto y las consecuencias que podrían derivarse de elegir un método sobre otro. La Figura 4.6 muestra que, en casi el 70 por ciento de los sistemas de declaración de patrimonio e intereses que analizamos, los declarantes presentan los formularios *en persona* en la oficina del organismo a cargo de las declaraciones juradas. Este requisito puede tener repercusiones significativas y con frecuencia imprevistas. Por ejemplo, en un país, los funcionarios de alto rango que vivían fuera de la capital, pero que podían presentar declaraciones juradas sólo en persona en el organismo a cargo de las declaraciones, utilizaban sus coches de servicio para cumplir con su obligación de presentar. En esencia, esto equivalía a vacaciones subsidiadas en la capital para esos funcionarios. También hay muchos ejemplos en los que centenares de miles de funcionarios han esperado en una fila bajo el sol o bajo la lluvia intensa el último día antes de la fecha límite de presentación anual. Estas situaciones casi siempre causan pesadillas logísticas que provocan descontento entre los declarantes y afectan la imagen del proceso de declaración y de las instituciones que la administran.

En un número sustancial de sistemas, los declarantes pueden presentar declaraciones juradas tanto en línea como en papel. A pesar de que algunos declarantes aprovechan la

opción de presentación electrónica, otros no lo hacen. Esto se debe, entre otras causas, al acceso limitado o a la falta de familiaridad con la tecnología, la desconfianza en el proceso de presentación electrónica, y al hecho de que no todos los declarantes tienen firmas digitales¹. Para crear previsibilidad en la administración del proceso de presentación, una opción es permitir que los dos tipos de presentación coexistan durante un período transitorio antes de eliminar al final el sistema basado en papel.

Los detalles del proceso de presentación importan, no sólo el diseño general. Por ejemplo, si se decide que el formulario debe ser llenado por escrito (ya sea recogido o impreso), ¿debe ser mecanografiado o puede ser escrito a mano? Gestionar y realizar un análisis básico de los datos de los formularios escritos a mano puede ser particularmente difícil, incluso cuando se procesan sólo unas pocas declaraciones. Sin embargo, si los declarantes no tienen acceso a computadoras, completar los formularios a mano puede ser la única opción. Estamos viendo cada vez menos casos en los cuales funcionarios de alto nivel y de alto riesgo no tienen acceso a computadoras en su lugar de trabajo. También hemos visto numerosas ocasiones en que, dada la posibilidad de elegir entre completar el formulario en línea (o escribir a máquina las respuestas) y rellenar una copia impresa a mano, los declarantes optan por esta última. La figura 4.7 muestra que, aunque existen otras opciones, la mayoría de los declarantes aún llenan los formularios a mano (69%). Una pregunta relacionada es si el formulario debe ser notariado. Si es así, ¿cuán fácil es para los declarantes hacerlo? ¿Requiere costos adicionales? Estos son los tipos de preguntas y consideraciones que deben tenerse en cuenta al diseñar los procedimientos de presentación. Estudiar otros sistemas para obtener ejemplos de métodos es útil, pero en última instancia, la elección se reduce a lo que funciona mejor en el contexto, dadas las limitaciones y las consecuencias posteriores.

FIGURA 4.7 Métodos para completar formularios de declaración



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaración jurada

Existe cierta variedad en el diseño institucional del proceso de presentación. Este rango se debe, en parte, a diferencias en los objetivos subyacentes de los sistemas de declaración en su conjunto, pero también es el resultado de los entornos políticos e institucionales en los que existen. Un país podría optar por hacer que cada declarante presente un formulario completo directamente al organismo a cargo de las declaraciones juradas (u organismo pertinente). A menudo vemos esto en los países que tienen poblaciones más pequeñas de declarantes. Por ejemplo, en un país que tiene menos de 5.000 declarantes, este tipo de sistema podría funcionar. Sin embargo, en un sistema que tiene, digamos, 50.000 declarantes, la presentación directa al organismo puede no ser la mejor opción. De hecho, en esa situación, un enfoque es que los declarantes presenten sus formularios a los funcionarios designados dentro de sus propios organismos que luego transfieren los formularios completados al organismo central a cargo de las declaraciones juradas. Este es un ejemplo de un sistema descentralizado (véase la figura 4.2). Algunos países optan por crear un híbrido entre sistemas centralizados y descentralizados permitiendo que algunos funcionarios, quizá de alto nivel o funcionarios de alto riesgo designados, presenten directamente al organismo central mientras el resto de las declaraciones son enviadas a los funcionarios de recursos humanos².

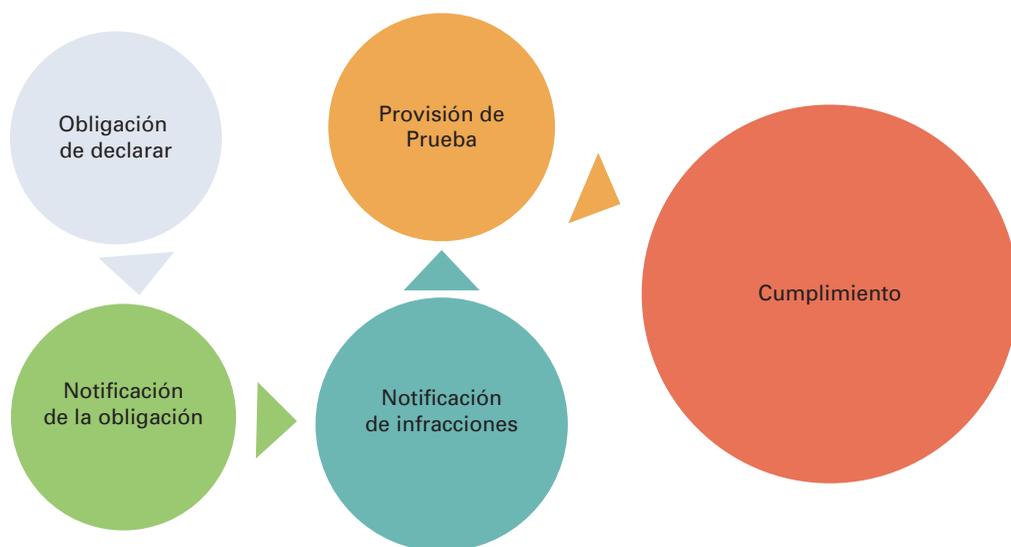
Velar por el cumplimiento y el control de calidad

Como se describió anteriormente, lograr el cumplimiento de la presentación es el resultado de múltiples etapas de trabajo en tándem. Como se ilustra en la figura 4.8, el camino al cumplimiento es un diálogo entre el declarante y el organismo, con información que fluye en ambas direcciones a lo largo del proceso.

El cumplimiento de la presentación es un indicador común usado para medir la efectividad de un sistema de declaración jurada. Se basa principalmente en completar y presentar de manera oportuna el formulario de declaración. De hecho, la mayoría de las estadísticas miran a la tasa de cumplimiento en términos de la cantidad de formularios completados o presentados en relación con el número de formularios requeridos. Por ejemplo, un país puede tener una tasa de cumplimiento de 90 por ciento, sobre la base del hecho de que 90 por ciento de los declarantes requeridos presentó un formulario completo a tiempo. Sin embargo, este número es sólo la mitad de la ecuación del cumplimiento.

En nuestra opinión, la precisión e integridad de los formularios presentados es un indicador tan importante como el porcentaje de declarantes que presenta sus formularios. Los formularios imprecisos o no confiables tienen poco valor. En un país, un formulario de declaración jurada contenía información sobre una casa con 3.854 habitaciones, y sin embargo, esta descripción se contabilizó como un formulario completo y contribuía a la alta tasa de cumplimiento del país. En otro país, la unidad de inteligencia financiera determinó que los 50 formularios revisados durante el trabajo analítico contenían datos imprecisos.

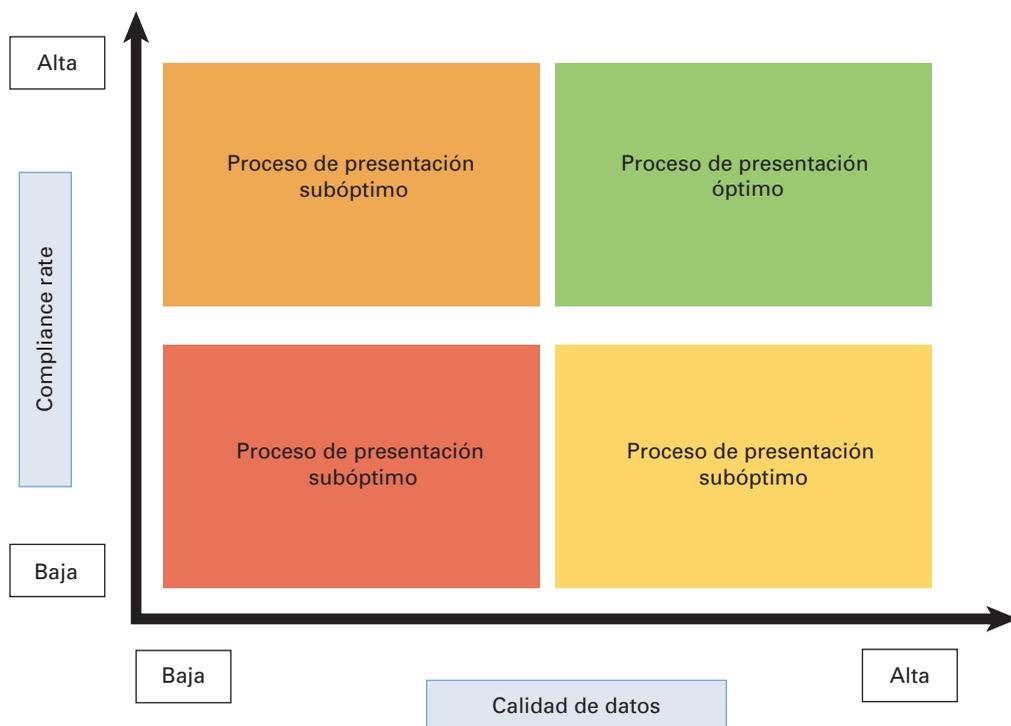
FIGURA 4.8 El camino hacia el cumplimiento



Comprobar precisión e integridad no es realizar una verificación, sino es más bien una revisión superficial de los datos. Esta comprobación no significa que la información ha sido verificada, sino más bien que a primera vista tiene sentido. Es imperativo que esta comprobación sea parte de cada sistema, sobre todo cuando un organismo está considerando el uso de un sistema automatizado de verificación más adelante. Asegurar la transmisión de datos “limpios” o de calidad en esta etapa del proceso de declaración jurada, en última instancia, permite una verificación más eficiente y efectiva. La precisión e integridad de los formularios debe ser, por consiguiente, un factor que contribuya a evaluar los niveles de cumplimiento de la presentación de un sistema.

Por lo tanto, en lugar de centrarse únicamente en el cumplimiento en la presentación, una mejor medida de éxito es lograr un proceso de presentación óptimo. Esto requiere tanto de altos niveles de cumplimiento *como de* altos niveles de calidad de los datos (figura 4.9). Sólo cuando estos dos elementos están presentes un sistema de declaración de patrimonio e intereses puede funcionar verdaderamente como herramienta para la rendición de cuentas y transparencia. Dicho esto, los países podrían no ser capaces de lograr una “presentación óptima” inmediatamente, ni ser capaces de concentrarse en mejorar al mismo tiempo tanto el cumplimiento como la calidad de los datos. En tales casos, concentrarse en aumentar el cumplimiento o la calidad de manera independiente puede funcionar, siempre y cuando ambos sean finalmente abordados.

FIGURA 4.9 El logro de un proceso óptimo de presentación



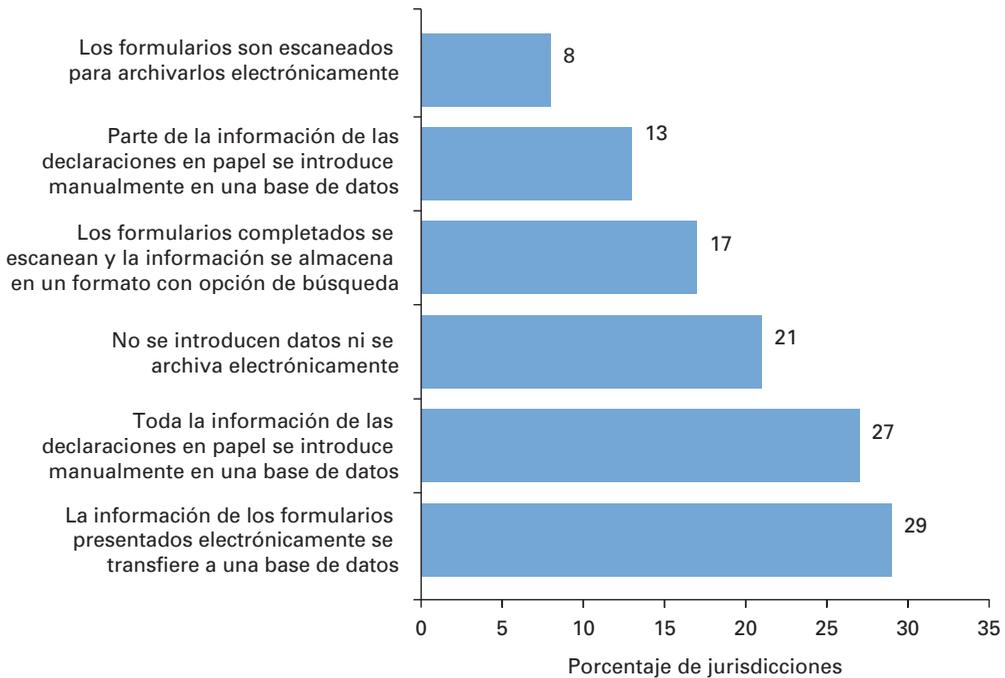
Recolección y gestión de datos

A esta altura, la mayoría de los sistemas de declaración jurada, ya sean parcialmente automatizados o no, realizará algún tipo de transferencia de datos de la declaración a una base de datos para habilitar las funciones administrativas relacionadas con la extracción de datos, procedimientos de verificación, seguimiento de datos y, en su caso, la publicación de datos en línea u otro medio de acceso público. En un número de sistemas cada vez mayor, la información de los formularios presentados de forma electrónica se transfiere automáticamente a una base de datos. En muchos sistemas, la información de las declaraciones en papel todavía deben transcribirse en un programa de software de gestión de datos. Al mirar hacia la implementación de la verificación y tal vez incluso a la verificación automatizada, es importante comprobar si la base de datos tiene opciones de búsqueda través de los puntos de datos. Aunque la gestión de datos es una etapa esencial en el proceso de presentación, más del 20 por ciento de los sistemas estudiados no realiza ninguna introducción de datos o archivo electrónico (figura 4.10).

Algunas preguntas muy importantes surgen en esta etapa del proceso de presentación: ¿Cómo se organiza la información en la base de datos? ¿Está clasificada por nombre, número de identificación, o por otro elemento? ¿Está organizada con los mismos métodos utilizados por otras bases de datos de otros organismos? En esta etapa es útil estandarizar

los datos recogidos y el diseño de la base de datos. En última instancia, el objetivo de verificar la información utilizando bases de datos externas, como la de los registros de la administración tributaria o de vehículos, requerirá un nivel de estandarización de la información y la existencia de datos que son comunes a ambos conjuntos de datos.

FIGURA 4.10 El manual de gestión y la transferencia de datos siguen estando muy extendidos, pero la transferencia electrónica va ganando terreno



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones con sistemas de declaraciones juradas.

Análisis y presentación de informes

El análisis, tanto de las tasas de cumplimiento como de la información proporcionada en la declaración, puede suministrar a los organismos a cargo de las declaraciones juradas información valiosa sobre los puntos débiles del proceso de declaración. Por ejemplo, un análisis de las tasas de cumplimiento en todos los organismos puede revelar que uno no cumple adecuadamente con los requisitos de presentación. Tal vez esto es un fracaso en la gestión de ese organismo, o falta de comunicación o, tal vez, una bandera roja que apunta a un comportamiento corrupto potencial y que amerita un mejor seguimiento. Lo mismo se aplica para un análisis de los datos proporcionados en los formularios de declaración jurada. En algunos casos, los errores frecuentes en la misma categoría podrían indicar que, o bien el formulario o las directrices, necesitan más claridad.

Informar sobre el desempeño del sistema de declaración de patrimonio e intereses tiene un propósito diferente. Compartir los datos de cumplimiento, junto con el mandato y los procedimientos del sistema, puede ayudar a lograr que el público y la sociedad civil se vuelvan socios en la consecución de los objetivos del sistema y puede aumentar la probabilidad de atención pública hacia una conducta no ética o potenciales conflictos de interés. Esta toma de conciencia y participación pública pueden, en última instancia, aumentar la detección efectiva de violaciones del organismo a través de las quejas del público. Sin embargo, para reclutar efectivamente al público, el organismo a cargo de las declaraciones juradas necesita de un mecanismo para rastrear y reportar los resultados del proceso de declaración.

La información eficaz no sólo es importante para involucrar al público, sino que también ayuda a informar (o recordar) a los responsables de elaborar políticas y a los legisladores sobre el mandato del organismo, el requisito de declaración y el papel que juega la declaración jurada en establecer una cultura de rendición de cuentas y transparencia. En los países donde los mecanismos de lucha contra la corrupción se han politizado, la presentación eficaz de informes puede ayudar a contrarrestar los temores de parcialidad política, represalias, u otras motivaciones deshonestas. También puede indicar los límites inherentes del sistema de declaración de patrimonio e intereses (por ejemplo, en relación con la imposición y aplicación de sanciones).

Presentación electrónica versus en papel

En la actualidad, la mayoría de los sistemas de declaración jurada están basados en papel o tienen elementos electrónicos limitados. Sin embargo, los sistemas están experimentando una transición cada vez mayor hacia un sistema de presentación y gestión electrónica o bien están contemplando realizar la transición. Es un área de grandes cambios en el mundo de la información financiera.

En la práctica, muchos sistemas incorporan al menos un elemento electrónico. Por ejemplo, en muchos sistemas, el formulario de declaración jurada en blanco está disponible en el sitio web del organismo a cargo de las declaraciones, de donde se puede descargar e imprimir antes de ser enviado de vuelta al organismo o recogido por un funcionario de recursos humanos. En otros sistemas, una base de datos electrónica de declarantes es periódicamente actualizada por las oficinas de recursos humanos o de las bases de datos de la nómina.

En lo que respecta a la gestión de la información recogida, algunos sistemas (27 por ciento de los sistemas analizados; véase la figura 4.10) transfieren información de la declaración jurada en papel a una base de datos electrónica. En particular, en los sistemas con un alto número de declarantes, la transferencia manual de datos a partir de declaraciones en papel a una base de datos electrónica es tanto insostenible como problemática para el análisis de la información. Es insostenible porque este tipo de transferencia de datos requiere importantes recursos. Es más, con frecuencia surge una acumulación debido a que los recursos disponibles no pueden igualar el volumen de

declaraciones. También es problemático para el análisis de datos debido a que los errores humanos son inevitables.

Las declaraciones escritas a mano (utilizadas en el 69 por ciento de los sistemas analizados; véase la figura 4.7) complican la transferencia de la información contenida en las declaraciones a una base de datos electrónica, así como el análisis automatizado. Para transferir los datos, el personal a cargo de las declaraciones juradas debe pasar mucho tiempo descifrando la escritura a mano en miles de declaraciones. Incluso donde está disponible el software de reconocimiento de escritura manual, el personal a cargo de las declaraciones juradas todavía enfrenta el desafío de trabajar con formularios escaneados o editados en diversos diseños y formatos, lo que ralentiza el proceso.

La transición a la presentación electrónica es el área que mayores cambios está teniendo en el mundo de las declaraciones juradas.

Otros sistemas (17 por ciento de los sistemas analizados; véase la figura 4.10) escanean las declaraciones tanto para el procesamiento interno como para el acceso público. La ventaja de este enfoque es que las declaraciones son sistematizadas por el organismo y tienen la opción de búsqueda tanto para el personal del organismo como para el público en general. Por ejemplo, los miembros del personal del organismo a cargo de las declaraciones juradas pueden consultar fácilmente las declaraciones de un determinado funcionario o determinadas categorías de funcionarios, o crear una carpeta para cada funcionario con las declaraciones juradas presentadas en los últimos años. Sin embargo, cuando el número de declarantes es alto, el proceso puede ser muy costoso y consumir muchos recursos. Además, los formularios escaneados limitan la capacidad de realizar análisis de datos y la capacidad de uso de los datos cuando se hacen públicos. Tanto cuando las declaraciones son escaneadas como cuando los datos se transfieren manualmente a una base de datos electrónica, el almacenamiento de las declaraciones en papel sigue siendo un reto importante.

Como se mencionó anteriormente, cada vez más los sistemas están trabajando en el desarrollo de herramientas electrónicas para la presentación y la gestión de las declaraciones. Algunos son completamente sin papel, mientras que otros todavía incluyen algún componente basado en el papel. En un pequeño número de países, un número que es probable que aumente, todas las declaraciones se presentan electrónicamente sin ninguna opción de presentar una copia en papel. En otros países, un pequeño porcentaje de los funcionarios presenta electrónicamente utilizando firmas digitales, mientras que la mayoría de los declarantes, que no tienen una firma digital, presentan en línea y también imprimen la declaración presentada electrónicamente, la firman y envían por correo al organismo a cargo de las declaraciones juradas.

Si bien todos los sistemas en última instancia podrán realizar la transición a la presentación y gestión electrónica, la pregunta es, ¿cuando está listo un sistema para esta transición? En nuestra experiencia, algunos sistemas están listos para realizar la transición en un futuro próximo, mientras que para otros serán necesarios muchos años para construir los fundamentos que permitan realizar la transición.

¿Cómo puede un organismo a cargo de las declaraciones juradas decidir sobre el momento de la transición? Un factor clave es si los declarantes pueden tener acceso a las herramientas que les permitan presentar electrónicamente. Por ejemplo, si el acceso a Internet no es fiable ni en la capital, ¿cómo se puede esperar que los declarantes fuera de la capital presenten electrónicamente? Si algunos sujetos obligados no tienen acceso a un ordenador o a Internet en sus oficinas, ¿cómo se puede esperar que cumplan con la obligación de declarar? Hacer disponible la Internet en todas las oficinas del gobierno donde trabajan los declarantes, o por lo menos en la proximidad de las oficinas de los declarantes, no depende del organismo a cargo de las declaraciones juradas. Por lo tanto, incluso si pueden crearse herramientas de archivos electrónicos, la transición a la presentación electrónica a veces puede necesitar ser retrasada hasta que otros servicios se vuelvan funcionales.

Un buen indicador del momento adecuado para la transición es si otros servicios, como la declaración de impuestos, se realizan electrónicamente. La disponibilidad de fondos para construir un sistema de presentación electrónica también juega un papel. Sin embargo, más allá de los costos de software y hardware hay otros gastos que también podrían ser necesarios considerar, tales como los costos de hacer disponibles las firmas digitales³ para todos los declarantes o las capacitaciones para los declarantes en el uso del nuevo sistema de archivo.

Si bien todos los sistemas en última instancia podrán realizar la transición a la presentación y gestión electrónica, la pregunta es, ¿cuándo está listo un sistema para esta transición?

No estar listo para realizar la transición a un sistema de presentación y gestión electrónica completa no significa que un sistema sea ineficaz. En tales casos, el tamaño de la población de declarantes es de suma importancia, como lo es la adopción de un enfoque basado en el riesgo al realizar el análisis de los datos declarados. Un sistema basado en papel también requiere invertir mayores recursos en organizar la logística de recoger, almacenar y organizar las declaraciones juradas.

Desafíos en la transición a la presentación electrónica

Incluso en países con buenos niveles de acceso a Internet para los declarantes y una alta capacidad en tecnología de la información, la transición de un sistema basado en papel en favor de un sistema electrónico es compleja. Deben reunirse una amplia gama de elementos para una transición exitosa. Por ejemplo, en la mayoría de los países, la legislación debe permitir o especificar que la presentación se llevará a cabo por medios electrónicos. El uso de una firma digital para la autenticación de las declaraciones también requiere una base legal. En algunos países también deben asignarse fondos en el presupuesto nacional, no sólo para el diseño y mantenimiento del sistema, sino también para la emisión de firmas digitales a los declarantes.

Al igual que en un sistema basado en papel, uno de los principales componentes esenciales de un sistema electrónico es el registro de los declarantes. La concordancia de las

posiciones de los funcionarios que están obligados a declarar con los nombres de los titulares de las posiciones puede ser de una importancia aún mayor en un sistema electrónico, ya que los funcionarios deben recibir las herramientas para acceder al sistema de presentación electrónica y para autenticar la declaración. En un país, cada declarante recibe una carta con un nombre de usuario y contraseña para acceder al sistema de presentación electrónica. Esto significa que el organismo a cargo de las declaraciones juradas tiene una lista de todos los declarantes que necesitan presentar declaraciones y puede ponerse en contacto con ellos. Lo que ayuda en la correcta implementación de este aspecto del sistema de presentación electrónica es que el número total de declarantes en este país es de sólo 3.000. Es más, la coincidencia entre las posiciones obligadas a declarar y los nombres reales se ve facilitada por el hecho de que en ese país, la información de la nómina está centralizada y que funcionarios de recursos humanos tienen la obligación de notificar al organismo a cargo de las declaraciones juradas cuando un funcionario con la obligación de declarar es despedido o nombrado.

Llegar a los declarantes con la información de inicio de sesión es mucho más complicado en países que tienen decenas de miles o cientos de miles de declarantes, y que o no tienen la nómina centralizada o en donde los funcionarios de recursos humanos tienen un papel limitado en el funcionamiento del sistema de declaración de patrimonio e intereses. Incluso si la carga de solicitar las herramientas para ingresar en el sistema, como firmas digitales, se coloca sobre los declarantes, la logística de este proceso puede ser abrumadora. Este es otro ejemplo de cómo el tamaño de la población declarante afecta el funcionamiento del sistema.

La simple capacidad de un declarante para iniciar sesión en el sistema de presentación electrónica, llenar un formulario, y enviarlo no es suficiente. Deben establecerse salvaguardas para garantizar que la persona que completó la declaración y la presentó de hecho es el funcionario que tiene la obligación de declarar. Esto es particularmente relevante si la información presentada electrónicamente está a disposición del público. La capacidad de otra persona de presentar una declaración en nombre de un sujeto obligado puede afectar seriamente la credibilidad del proceso de presentación electrónica. Por otra parte, si un formulario presentado electrónicamente se utiliza como prueba, cualquier debilidad en el proceso de autenticación puede ser perjudicial para el éxito de los procesos legales.

Al igual que con otros servicios electrónicos que recopilan información personal, la seguridad de datos es de suma importancia para un organismo que utiliza la presentación electrónica. Este problema es siempre planteado por los futuros usuarios de los sistemas de presentación electrónicos. La seguridad de los datos es una prioridad no sólo en los países donde el acceso público al contenido de la declaración jurada es limitado, sino en todos los sistemas que almacenan y procesan declaraciones juradas. Por otra parte, debe garantizarse la integridad de la información, de manera que el contenido de la declaración no pueda ser cambiado por personas no autorizadas.

Conocer la experticia y utilizar las lecciones aprendidas de otras instituciones que han realizado la transición a la presentación electrónica puede ayudar a los organismos a

identificar los obstáculos potenciales de antemano y resolverlos antes de que se materialicen. En un país, los representantes de la administración tributaria se ofrecieron para compartir sus experiencias con el fin de ayudar a sus colegas del organismo a cargo de las declaraciones a evitar cometer los mismos errores que ellos. Dentro de un país, puede haber otros organismos con experiencia en el diseño e implementación de servicios electrónicos que pueden aconsejar al organismo a cargo de las declaraciones juradas. En un país, la presentación electrónica se está desarrollando al mismo tiempo que otros servicios electrónicos, lo que impulsa economías de escala desde el punto de vista tanto financiero como de la experticia.

En la transición a la presentación electrónica, tanto los organismos a cargo de las declaraciones juradas como los profesionales vinculados deben estar profundamente involucrados en el diseño de los términos de referencia para el sistema electrónico y en el posterior desarrollo del sistema. No se puede esperar que los expertos en tecnología de la información por sí solos diseñen una plantilla para un formulario de declaración electrónica que se adapte a las necesidades de los profesionales a cargo de las declaraciones juradas para la gestión y análisis de datos.

Establecer líneas de tiempo y fechas de entrega para la planificación y para realizar la transición es muy importante. Fijar un objetivo para realizar la transición en un período corto otorga un tiempo limitado para poner a prueba el sistema de presentación electrónica, identificar y reparar cualquier fallo que se encuentre, o abordar seriamente los problemas de seguridad de datos. Se necesita también considerar el tiempo para informar a los declarantes sobre el nuevo sistema y organizar su capacitación en los nuevos procesos de presentación electrónica.

Capítulo 4—Recomendaciones Clave

- Un sistema de declaración jurada efectivo requiere un proceso de presentación de buen desempeño: la presentación es el punto de partida y sus defectos inevitablemente afectan el resto del sistema.
- Un proceso de presentación funcional debe tener varios elementos básicos:
 - Un *registro de declarantes* comprensivo
 - Comunicación eficaz entre los declarantes y el organismo a cargo de las declaraciones
 - Procedimientos para completar y presentar los formularios de declaración
 - *Control de calidad* o una revisión de las declaraciones juradas verificando su integridad, coherencia interna o errores obvios de presentación
 - *Almacenamiento y gestión* de los datos presentados
 - *Análisis y presentación de informes*.

(continúa)

- Se recomienda que se elabore la *lista de declarantes* y que se utilice para realizar un seguimiento de las identidades de los funcionarios que tienen que declarar y para cotejar el cumplimiento.
- La *comunicación* con los declarantes es clave. Hace que el proceso de presentación sea más fácil, requiera menos tiempo para el declarante y puede aumentar en gran medida la calidad de la información recabada. Las herramientas de apoyo como sitios web, medios de comunicación, personal designado, líneas telefónicas, directrices detalladas y respuestas a las preguntas más frecuentes adjuntadas al formulario en blanco, han demostrado su eficacia y deben emplearse siempre que sea posible.
- La experiencia de muchos países demuestra que los costos de recolectar declaraciones escritas a mano son mucho mayores que los beneficios. Es aconsejable poner más énfasis en las declaraciones juradas escritas a máquina y reducir los casos en los que las declaraciones juradas tienen que ser presentadas en persona en la oficina del organismo a cargo de las declaraciones.
- Para lograr un óptimo proceso de presentación, el organismo a cargo de las declaraciones juradas debe recibir tanto datos de alta calidad como mantener una alta tasa de cumplimiento.
- La presentación de documentos y gestión de datos electrónicos es muy recomendable. Los sistemas deben escoger el momento de la transición a la presentación y gestión electrónica de datos basándose en variables tales como acceso a Internet, firmas digitales, capacidad de la tecnología de la información, etc.
- Las *transiciones exitosas a la presentación electrónica* utilizan las lecciones aprendidas en el lanzamiento de otros servicios de gobierno electrónico, cuentan con la participación de múltiples grupos de interés, y el presupuesto para una amplia preparación y tiempo de prueba.

Notas

1. Una firma digital (firma electrónica estándar) toma el concepto de una firma tradicional en papel y lo convierte en una “huella digital” electrónica. Esta huella digital, o mensaje codificado, es única tanto para el documento como para el que lo firma y los une a ambos. Las firmas digitales garantizan la autenticidad del firmante. Todos los cambios realizados en el documento después de haber sido firmado invalidan la firma digital, protegiéndolo así contra la falsificación de la firma y la manipulación de la información. Por su propia naturaleza, las firmas digitales ayudan a las organizaciones a mantener la autenticidad, la rendición de cuentas y la integridad de los datos del firmante, y ayudan a evitar el rechazo de documentos y formularios electrónicos firmados. Para obtener más información, consulte <http://www.arx.com/learn/about-digital-signature/digital-signature-faq/>.

2. Para obtener más información sobre este tema, consulte StAR (2012), 28-32.
3. En algunos países, hay un costo asociado con el uso de las firmas digitales en general (aparte de su uso potencial para la declaración jurada). Incluso si el costo es muy bajo, no debe esperarse que los declarantes cubran este costo para el objetivo de una declaración jurada.

Referencias

StAR (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados). 2012. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos*. Washington, DC: Banco Mundial.

5. Verificación de la información

El organismo a cargo de las declaraciones juradas en un país recibe cada año cerca de 350.000 declaraciones; en los años de elecciones, el número es aún mayor. La mayoría de ellas son presentadas en formato papel. Dado el alto volumen de declaraciones, sólo un pequeño número puede ser verificado. Los principales factores desencadenantes de la verificación son las quejas de personas físicas y jurídicas y las razones de oficio (por ejemplo, tomando como base informes de los medios de comunicación). En los últimos cinco años, el organismo a cargo de las declaraciones juradas ha iniciado el proceso de verificación sólo en un número limitado de casos. Sin embargo, esto no ha sido sin resultados. En más de 1.700 casos, el organismo a cargo de las declaraciones juradas encontró diferencias significativas entre los activos adquiridos y los ingresos, conflictos de interés y violaciones de incompatibilidades e indicaciones de actos delictivos tales como declaraciones falsas o corrupción.

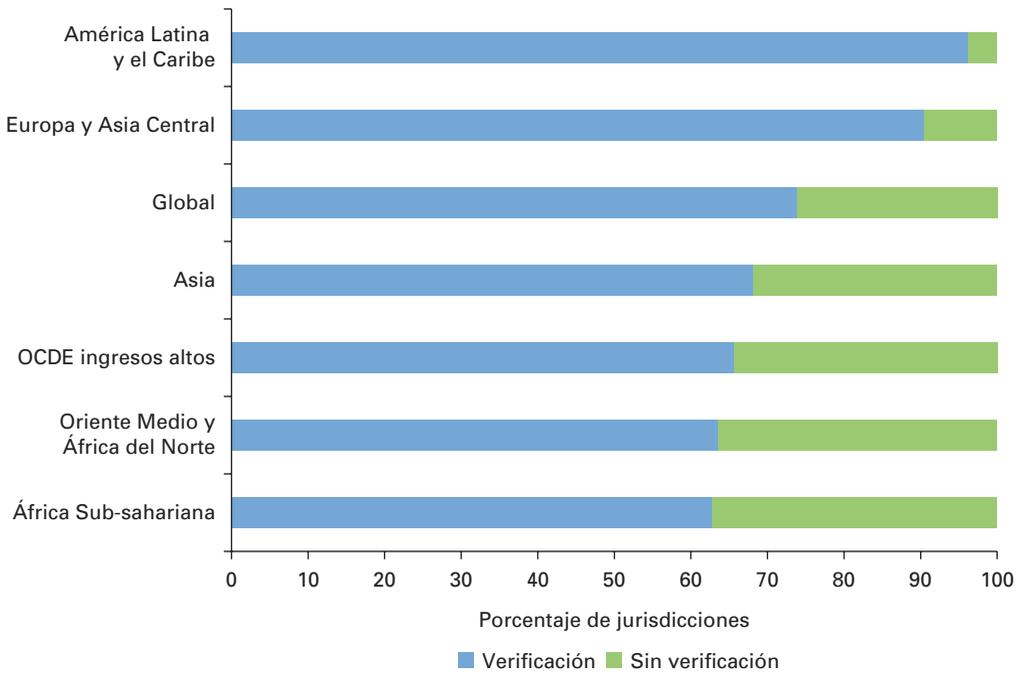
La verificación es el proceso por el cual el contenido de la declaración jurada es revisado para detectar inconsistencias, señales de alerta, conflictos de interés potenciales y otros problemas. Antes de entrar en más detalles sobre lo que implica este proceso, tenemos que aclarar un punto sobre la terminología. A lo largo de este capítulo y esta guía se utiliza el término *verificación*. Sin embargo, el proceso de verificar el contenido de las declaraciones juradas se conoce por una miríada de términos: *análisis*, *seguimiento*, *revisión*, *inspección*, *auditoría*, *comprobación* y otros. Por otra parte, la verificación puede significar cosas muy diferentes, dependiendo del nivel y el alcance del análisis. Por ejemplo, podría referirse a un proceso de un solo paso, como la verificación de consistencia interna en la información presentada por el declarante; o podría referirse a múltiples pasos, que podrían incluir la comprobación de consistencia interna de todas las declaraciones, la comprobación de variaciones de un año a otro e incluso la comparación de los datos con fuentes externas de información.

La verificación es el punto del proceso de la declaración jurada en que la información o los datos recogidos pueden contar una historia.

A un nivel básico, la verificación envía un fuerte mensaje que refuerza la cultura de integridad promovida a través de las declaraciones juradas y que refuerza su efecto disuasorio. A través de la verificación del contenido de las declaraciones, los organismos pueden detectar potenciales conflictos de interés, asesorar a los funcionarios sobre cómo gestionar sus intereses y, en última instancia, prevenir conflictos de interés reales. Además, si los funcionarios saben que alguien va a analizar la precisión de sus declaraciones, pueden pensar dos veces antes de participar en actividades corruptas o ilícitas.

FIGURA 5.1

La verificación del contenido de la declaración jurada (por ley) está particularmente extendida en América Latina y el Caribe y Europa y Asia Central



Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

Si bien el efecto preventivo es vital para la eficacia global del sistema, la verificación es también el punto en el proceso de declaración jurada en que la información o los datos recogidos pueden “hablar”. Identificar a los declarantes, indicar qué se debe declarar y establecer la manera en que la información se va a recoger son todos pasos muy importantes, pero no revelan nada acerca de cómo funciona el sistema o dónde pueden haber actividades corruptas. Verificar la información y realizar un cierto nivel de análisis son buenas maneras de ver lo que los datos están mostrando. La verificación es, por lo tanto, el proceso mediante el cual se obtiene una comprensión más profunda de los datos.

En general, los países reconocen la importancia de la verificación como un elemento de la declaración de patrimonio e intereses, y aproximadamente el 74 por ciento de las jurisdicciones incluyen disposiciones de declaración jurada en su marco legal para la declaración. En América Latina y el Caribe y en Europa y Asia Central, el porcentaje de países que utilizan las declaraciones juradas y tienen disposiciones de verificación es aún mayor: 96 por ciento en el primero y 90 por ciento el segundo (véase la figura 5.1).

Objetivos de la verificación

El objetivo principal del proceso de verificación es asegurar que toda la información que fue presentada por el declarante es precisa. “Precisa” significa que (a) el declarante no ha omitido información requerida y (b) toda la información presentada refleja la realidad (es decir, no hay información distorsionada de bienes o intereses). La información incompleta o imprecisa dificulta el objetivo general del sistema de declaraciones juradas.

Identificar actos de corrupción no es el objetivo principal de la verificación. Sin embargo, algunos declarantes omiten deliberadamente información sobre sus bienes o ingresos en las declaraciones porque podrían representar el producto de la corrupción, o tergiversan sus intereses en el sector privado con el fin de ocultar los conflictos de interés. Por lo tanto, el proceso de verificación debe ser diseñado para identificar inconsistencias, datos imprecisos y señales de alerta, lo que finalmente puede conducir a la detección de lo siguiente:

- Declaraciones falsas (incluyendo tanto información omitida como exceso de declaración de activos o ingresos que no son propiedad del funcionario)
- Variaciones injustificadas del patrimonio
- Enriquecimiento ilícito
- Conflictos de interés potenciales y reales
- Incompatibilidades entre el mandato de un funcionario y otras posiciones
- Información relevante para las investigaciones de corrupción/delito tributario/blanqueo de dinero.

Aún debemos encontrar un sistema de declaración de patrimonio e intereses que logre realizar la la verificación a fin de detectar todo lo anterior. Algunos sistemas de verificación tienen como único objetivo la identificación de conflictos de interés reales o potenciales. Otros se centran en una combinación de buscar identificar declaraciones falsas, variaciones injustificadas de patrimonio, situaciones de conflicto de interés, incompatibilidades e información relevante para las investigaciones de corrupción.

En la mayoría de los casos, los sistemas de declaración de patrimonio e intereses recogen una mezcla única de categorías de información. Esto significa que, si bien alguna información podría ser declarada también en las declaraciones de impuestos, la mezcla global de información es única para el sistema de declaración. Por ejemplo, en algunos casos, una declaración de impuestos podría no capturar información sobre los pasivos, sobre cuentas bancarias que no generan ingresos o sobre bienes muebles, tales como ganado, pinturas y antigüedades. El análisis de toda la información de la declaración jurada puede proporcionar indicios de enriquecimiento injustificado y constituirse en disparador para investigaciones de corrupción que de otro modo no habrían llamado la atención de las autoridades.

Las expectativas sobre los resultados y el impacto del proceso de verificación deben ser gestionados. Esto se debe principalmente a los numerosos elementos necesarios para posibilitar un proceso de verificación que obtenga resultados sustanciales. Estos elementos pueden incluir un formulario de declaración jurada diseñado para apoyar el proceso de verificación; miembros del personal capacitados; algunos registros o bases de datos confiables para realizar la verificación cruzada de la información y sanciones que son proporcionales, aplicables y visibles. En muchos casos, establecer todos estos elementos no es algo que suceda de la noche a la mañana. Es por esto que, en muchos casos, es aconsejable un enfoque gradual para construir un sistema de verificación.

Por otra parte, las expectativas realistas son necesarias en situaciones en las que los funcionarios que participan en actividades corruptas utilizan entidades tales como empresas, fundaciones y fideicomisos para ocultar su riqueza mal habida¹. Por ejemplo, puede ser muy difícil de verificar la información sobre propiedades inmobiliarias en el extranjero cuando el activo no está registrado a nombre del funcionario, sino que él o ella es el beneficiario o la persona que puede ejercer el control sobre el activo². Incluso las investigaciones que utilizan asistencia legal mutua pueden tener dificultades para identificar al beneficiario real.

A pesar de que la verificación es un proceso de gran alcance, se deben gestionar las expectativas sobre los resultados y el impacto

Es importante ser consciente de todas las herramientas y recursos que contribuyen a un sistema efectivo, así como ser realistas sobre lo que puede lograrse. Al mismo tiempo, construir un sistema de verificación efectivo es posible para los países e instituciones con recursos financieros y personal considerables, así como para aquellos con menos recursos. La introducción gradual del proceso de verificación, tal vez mediante la adopción de un enfoque basado en riesgo o dando prioridad a las fuentes de información durante la verificación, puede ayudar a obtener resultados cuando los recursos son limitados.

Al diseñar el proceso de verificación, se debe pensar seriamente en la función deseada de la verificación en relación con el sistema más amplio. Por ejemplo, ¿el objetivo del sistema de declaraciones juradas es la detección o la disuasión? ¿El objetivo es atrapar varias infracciones menores cometidas por funcionarios públicos de diferente rango o atrapar un “pez gordo”? Las respuestas a estas preguntas probablemente determinarán si un sistema realizará una verificación sistemática y generalizada o se centrará en las quejas y otros controles ad hoc. Otra cuestión a considerar es, ¿cuál es la medida del éxito? Por ejemplo, ¿la medida del éxito está basada en la cantidad o en la calidad de los casos enjuiciados? Tales objetivos más amplios también se basan en las restricciones específicas de recursos y capacidad, así como en las sanciones disponibles. La declaración jurada no es un proceso lineal, sino más bien un bucle de retroalimentación donde cada elemento influye en el otro. La verificación debe entonces encajar en este bucle de retroalimentación, tanto en su diseño como en sus resultados.

Metodología de la verificación

Determinando cuáles declaraciones verificar

Muchos organismos y profesionales tienen dificultades para identificar en qué declaraciones enfocar la verificación. Si fuera posible, a la mayoría de los profesionales les gustaría tener los recursos necesarios para realizar una auditoría *exhaustiva* del contenido de *todas* las declaraciones juradas que reciben. Una auditoría “integral o exhaustiva” consistiría probablemente en seguir los siguientes pasos: verificación de la consistencia interna de los datos declarados, comparación de la información declarada a través de los años y verificación de la información declarada con información exterior. En la mayoría de los casos, todos estos pasos no son viables, debido a que el volumen de las declaraciones juradas recogidas es extremadamente alto, porque solamente existen recursos limitados disponibles o porque los organismos enfrentan ambos desafíos. Por otra parte, verificar todas las declaraciones juradas recibidas puede que no constituye una asignación eficiente de los recursos.

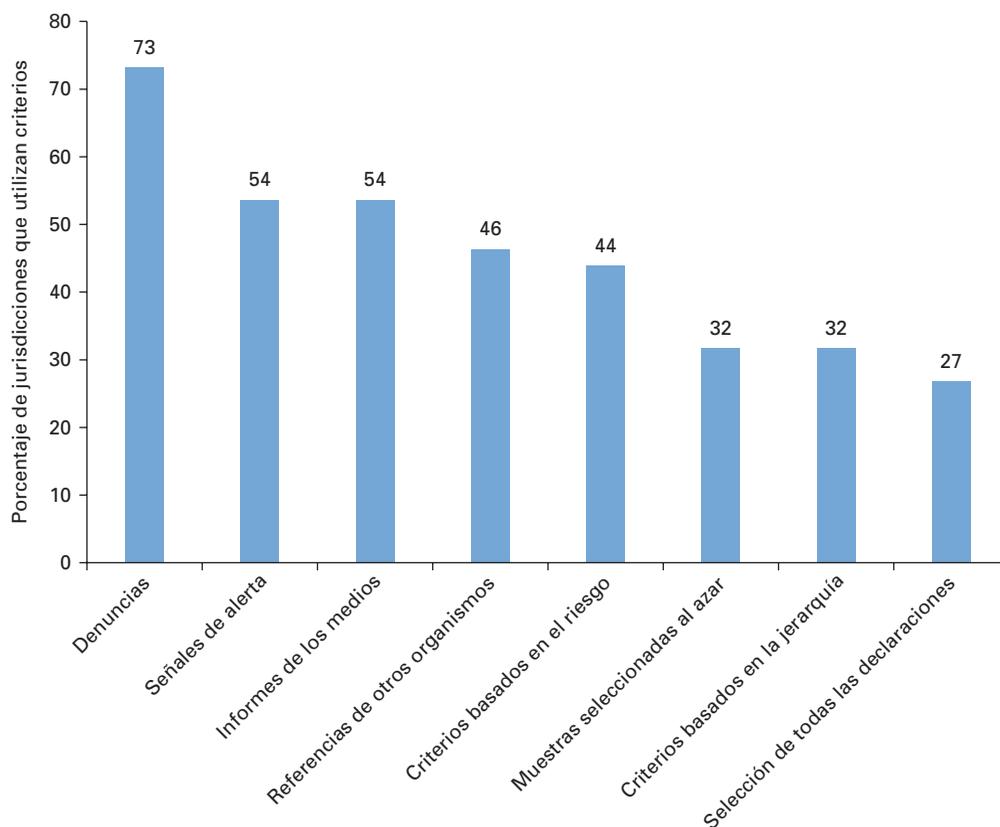
¿Cómo se concilia esto con el hecho de que, por ejemplo, el 27 por ciento de las jurisdicciones que realiza verificaciones en nuestro estudio selecciona todas las declaraciones juradas para ser verificadas, tal como se muestra en la figura 5.2? En algunos de estos casos, la verificación es un solo paso, como la verificación de la consistencia interna y plausibilidad. En otros casos, el número de declaraciones juradas recibidas es lo suficientemente pequeño como para permitir una auditoría completa de todas las declaraciones. En casos extremadamente raros, las herramientas electrónicas permiten el uso de procesos automáticos de verificación y verificación cruzada tanto con los registros públicos como con la información de instituciones financieras.

Sobre la base de la legislación y la práctica de la verificación a través de múltiples jurisdicciones, los criterios utilizados para seleccionar las declaraciones para su verificación incluyen:

- Muestra aleatoria seleccionada (por ejemplo, un determinado porcentaje de todas las declaraciones recibidas, independientemente de quien sea el declarante)
- Sectores de alto riesgo (por ejemplo, funcionarios involucrados en sectores de alto riesgo tales como emisión de licencias, infraestructura, energía y minería)
- Funciones de alto riesgo (por ejemplo, funcionarios que realizan funciones de gestión y adquisición financiera en diferentes sectores)
- Jerarquía (por ejemplo, funcionarios del más alto nivel como miembros del gabinete, jefes de instituciones y miembros del parlamento)
- Señales de alerta detectadas en la primera revisión de la información en las declaraciones (por ejemplo, inconsistencias encontradas en el formulario, variaciones sustanciales en activos o ingresos)
- Referencia de otra agencia (por ejemplo, debido a irregularidades identificadas por la administración fiscal)

FIGURA 5.2

Seleccionar todas las declaraciones para su verificación es el enfoque menos común



Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

- Quejas o denuncias (por ejemplo, información recibida por el organismo de parte del público sobre ya sea un puesto en una empresa o bienes inmuebles no reflejados en el formulario)
- Informes de los medios (por ejemplo, un artículo de un periódico que muestra la fotografía de una mansión utilizada por un funcionario de manera regular, pero que no apareció en la declaración jurada).

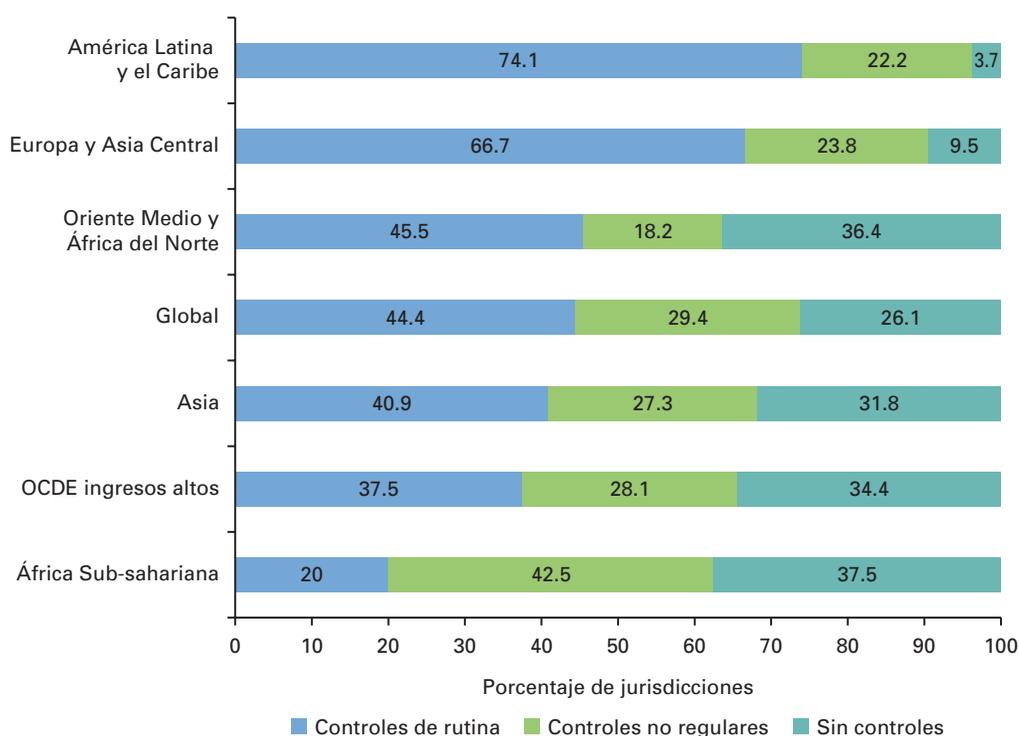
La figura 5.2 muestra que los criterios más comunes utilizados para la selección de declaraciones para su verificación son las quejas, señales de alerta, informes de los medios y referencias de otros organismos. Enfocarse en posiciones de alto riesgo y utilizar una muestra seleccionada al azar no son tan comunes.

En países que tienen disposiciones relativas a la verificación, los controles de rutina suelen ser más frecuentes que los controles irregulares (véase la figura 5.3). Esto

significa que el enfoque *sistemático* de la verificación (como comprobar inconsistencias e irregularidades a través de un gran número de declaraciones y enfocarse en una muestra aleatoria de declaraciones para su revisión en profundidad) está más extendido en la legislación de declaraciones juradas de lo que está el enfoque *ad hoc* (controlar solo cuando se recibe una denuncia o notificación de otro organismo sobre un declarante específico). Sin embargo, esta preferencia no se materializa en la práctica, ya que entre los países encuestados, la mayoría en realidad realiza verificaciones ad hoc en gran parte debido a las limitaciones de capacidad.

FIGURA 5.3

A nivel mundial, los controles de rutina son más comunes por ley que los controles ad hoc



Note: OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development. Approximate percentages based on the analysis of 153 jurisdictions.

Los datos de la encuesta también muestran que, al seleccionar declaraciones para la verificación, las jurisdicciones se basan en más de uno de los criterios. Por ejemplo, las jurisdicciones utilizan una combinación de los siguientes:

- Basado en riesgo, basado en jerarquías, señales de alerta e informes de los medios de comunicación
- Muestra aleatoriamente seleccionada, basado en jerarquías, señales de alertas, denuncias, informes de los medios y basado en riesgo

- Señales de alerta, referencias de otra agencia, denuncias y reportes de medios
- Basado en riesgo, basado en jerarquías, señales de alerta, referencias e informes de los medios de comunicación

Veamos cómo puede lucir una de estas mezclas de criterios cuando es implementada. En este caso, vamos a considerar la combinación de varios criterios: muestra seleccionada al azar, basado en jerarquías, señales de alerta, denuncias, informes de medios, basado en el riesgo.

Muestra aleatoria

Por ejemplo, alrededor del 4 por ciento de todas las declaraciones que serían seleccionadas al azar, podrían ser objeto de una revisión completa (por ejemplo, verificando la consistencia interna o realizando controles cruzados con los registros y bases de datos del gobierno, como el de la administración tributaria). Las declaraciones revisadas serían seleccionadas incluso si no se recibieron quejas y se hubieran identificado irregularidades preliminares en cuanto a variaciones del patrimonio. La antigüedad del declarante sería irrelevante. Utilizar un enfoque de muestra aleatoria puede ser particularmente útil en sistemas de declaraciones juradas que tienen un gran número de declarantes y que incluyen diferentes niveles de declarantes: de alto nivel y de nivel medio; o niveles alto, medio y bajo. De esta manera, el sistema de verificación puede crear un efecto disuasorio en todo el conjunto de declarantes.

Criterios basados en la jerarquía

Independientemente de que se identifiquen funcionarios a través de otros criterios, se seleccionan las declaraciones juradas de funcionarios de alto nivel para su verificación. Por ejemplo, las declaraciones juradas de los miembros del gabinete, viceministros y jefes de instituciones como la administración tributaria están siempre sujetas a revisiones profundas.

Señales de alerta

Las señales de alerta consideradas relevantes para decidir qué declaraciones juradas verificar puede variar:

- Señales de alerta en el formulario presentado (por ejemplo, grandes deudas a favor de personas o miembros cercanos de la familia; valores altos de ingresos provenientes de consultorías u otras fuentes, tales como regalos y herencias)
- Señales de alerta que resultan de comparar el contenido de las declaraciones a través del tiempo (por ejemplo, incoherencias entre la variación de activos e ingresos de un año a otro, contabilidad atrasada de obligaciones; variaciones sustanciales en activos, pasivos e ingresos a través de los años)
- Señales de alerta que resultan de verificaciones con fuentes externas de información. (Por ejemplo, un organismo a cargo de las declaraciones juradas puede comparar la lista de declarantes con los nombres que figuran en el registro de

sociedades para ayudar a identificar las discrepancias entre las posiciones de alto nivel en el sector privado que fueron ya sea declaradas u omitidas y los datos en el registro de la empresa.)

Denuncias (quejas o notificaciones) del público o informes de los medios de comunicación

Algunos organismos utilizan las denuncias recibidas del público o informes de los medios como disparadores inmediatos para una verificación en profundidad. Si bien en algunos sistemas todas las denuncias del público disparan la verificación en profundidad, este no es el caso en todas partes. En algunos casos, los organismos reciben un número masivo de denuncias y por lo tanto deben estudiarlas y establecer prioridades para su revisión. La disponibilidad y el grado del acceso público a las declaraciones juradas también puede desempeñar un papel importante en relación a la confiabilidad y utilidad al proceso de verificación de la información que se recibe del público y de los informes de los medios.

Criterios basados en el riesgo

Este enfoque se basa en la suposición de que ciertas posiciones, instituciones y roles o funciones exponen a un declarante a un mayor riesgo de corrupción o conflictos de interés. Por ejemplo, las declaraciones juradas de las siguientes categorías de declarantes podrían ser seleccionadas para un escrutinio más intenso:

- Declarantes con autoridad para tomar decisiones en licitaciones públicas de alto valor
- Declarantes con responsabilidades en las principales transacciones de bienes y recursos del Estado (como contratos para la extracción y uso de recursos naturales, o para privatizaciones)
- Declarantes que trabajan en instituciones o departamentos con irregularidades (por ejemplo, sobre la base de informes de la autoridad de auditoría)
- Declarantes con responsabilidades de emitir licencias y elaborar regulaciones en sectores estratégicos (como la banca, energía y telecomunicaciones)
- Declarantes que ocupan posiciones que han estado conectadas a la corrupción (es decir, los funcionarios que ocupaban esa posición anteriormente fueron enjuiciados por delitos de corrupción)
- Posiciones consideradas de alto riesgo sobre la base de las tipologías de lavado de dinero (como los que tienen la corrupción como delito determinante)
- Posiciones consideradas de alto riesgo sobre la base del análisis de riesgo interno en otros sectores (como tributación)
- Declarantes en posiciones cuyos ocupantes anteriores recibieron sanciones por violaciones a las declaraciones juradas.

Esta mezcla de criterios (es decir, una combinación de una muestra seleccionada al azar, criterios basados en jerarquía, señales de alerta, denuncias, informes de medios y criterios basados en riesgo) no sería necesariamente aplicable en la mayoría de los

sistemas de verificación. Las siguientes consideraciones podrían ayudar a los profesionales a optar por la combinación adecuada para sus jurisdicciones, y en última instancia determinar cuántas declaraciones podrían ser objeto de un examen profundo:

- El número de declarantes
- El tiempo y los recursos necesarios para la verificación en profundidad de una declaración
- La disponibilidad de los miembros del personal para la verificación y su nivel de competencia. (Aunque un gran número de miembros del personal puede estar dedicado a la verificación, puede que éstos necesiten adquirir competencias relevantes, como por ejemplo de análisis financiero o comprensión de las diferentes implicaciones para los conflictos de interés o los propósitos de diferentes tipos de herramientas de inversión).
- Si los sistemas de presentación son a base de papel o electrónicos
- El grado de automatización de los procesos de verificación. (La presentación electrónica de las declaraciones juradas o la transferencia de información a una base de datos no necesariamente automatiza el proceso de verificación. Identificar irregularidades y señales de alerta en un ciclo solo de declaración o a través del tiempo requiere establecer operaciones y fórmulas, y/o garantizar el acceso a la información de los registros públicos y bases de datos del gobierno).
- Facilidad de identificación de declarantes de alto riesgo, como los que tienen autoridad para tomar decisiones en las licitaciones públicas de alto valor.

El proceso de verificación

La verificación puede incluir un amplio menú de métodos:

- La comprobación de consistencia interna y credibilidad de la información declarada en un formulario
- La comparación de declaraciones del funcionario a través de diferentes años
- Comprobar que los puntos declarados (como posiciones y propiedad de acciones) son compatibles con el mandato del funcionario y no plantean conflictos de interés
- Contrastar con la información en poder de otras entidades públicas (por ejemplo, registro de bienes inmuebles, base de datos autoridad fiscal, base de datos de aduanas, etc.)
- Contrastar con la información en poder de entidades privadas (por ejemplo, transacciones bancarias o contratos)
- Solicitar las aclaraciones o documentos del funcionario (como facturas, contratos y hoja salarial) que son necesarios para completar la verificación
- Realizar controles del “estilo de vida” de la consistencia entre la información declarada y el estándar de vida de los funcionarios (a través de visitas in situ a su casa u otros exámenes).

No todos estos procesos tienen que ocurrir en paralelo. El primer paso podría implicar analizar un gran número de declaraciones buscando inconsistencias (como variaciones en los ingresos a través de años o diferencias sustanciales entre las variaciones de

ingresos y activos adquiridos a través de años). Una vez que el conjunto de declaraciones se ha reducido, el segundo paso podría ser enfocarse en las que presentan inconsistencias y verificar los datos declarados con la información en poder de otras entidades (como registros de sociedades o datos de la administración tributaria).

Los datos de la figura 5.4 ilustran que los países utilizan una variedad de métodos de verificación. Entre ellos, los más extendidos son el control cruzado con fuentes públicas, comparar el contenido de un año a otro y solicitar una aclaración al funcionario. A menudo se utiliza más de un método de verificación. Por ejemplo, un organismo compara el contenido del formulario a través de diferentes años, controla los puntos declarados por posibles conflictos de interés, realiza la verificación cruzada de la información declarada con la información en poder de entidades públicas y privadas, y pide aclaraciones al funcionario. En otro país, la combinación de los métodos de verificación incluye la comparación de las declaraciones a través de los años, comprobando los puntos declarados por posibles conflictos de interés y solicitando aclaraciones del funcionario.

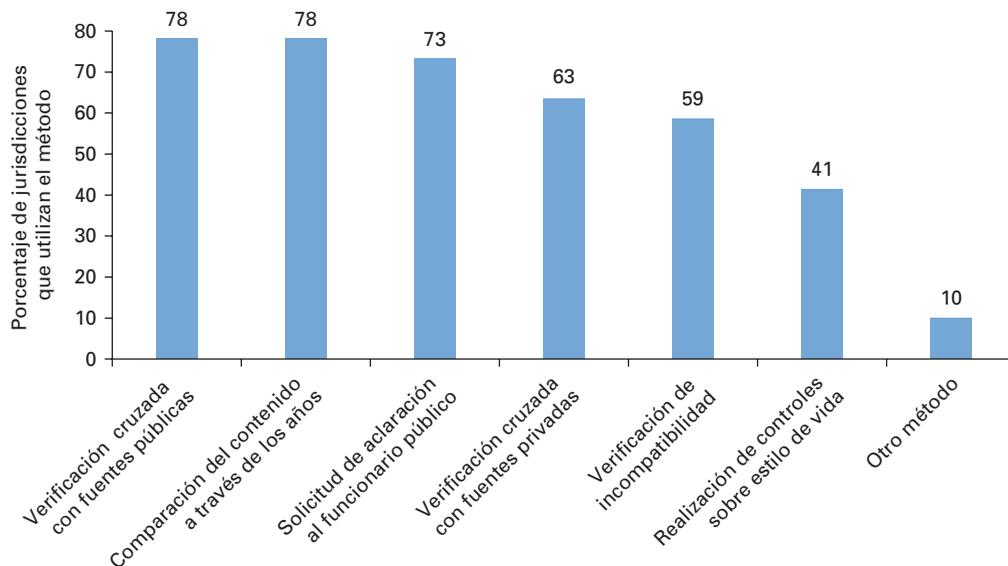
Hay numerosos factores que determinan el número de métodos que utiliza una agencia durante el proceso de verificación y cuantas declaraciones son en realidad incluidas en el proceso. En algunas de las jurisdicciones en las que hemos trabajado, la opción de realizar verificaciones cruzadas de la información de las declaraciones juradas con la información en poder de entidades privadas (como transacciones bancarias) no está incluida en la legislación. De hecho, en una de ellas, después de la implementación de la legislación de declaraciones juradas, vimos que se promulgó una ley de secreto bancario que limita el acceso del organismo a cargo de las declaraciones juradas a los registros bancarios de cualquier tipo sin una orden judicial. En otros casos, la verificación cruzada de la información declarada con datos de registros o entidades públicas se puede lograr sólo para un número limitado de declaraciones debido a que los datos no están disponibles en formato electrónico o no están centralizados; por tanto, las solicitudes deben ser enviadas a cada rama regional del registro.

Cuando las declaraciones se presentan en papel, controlar la consistencia interna o comparar a través de años un gran número de declaraciones es factible sólo para un número pequeño, a diferencia de lo que es posible si las declaraciones se presentan electrónicamente. Otro factor que juega un papel importante es la automatización de alguna de las actividades realizadas durante la verificación. Según los datos de nuestra encuesta de 52 jurisdicciones, alrededor del 29 por ciento de las 41 jurisdicciones que tienen un sistema de verificación establecido automatizan algunos de los procesos que utilizan como parte de la verificación. Es poco probable que los procedimientos automatizados se utilicen fuera de esta muestra de jurisdicciones.

Si un sistema de declaración de patrimonio e intereses no está realizando todas las operaciones mencionadas o si no es capaz de procesar una gran cantidad de declaraciones a través de estas operaciones, no necesariamente significa que el sistema no es efectivo. Como se señaló anteriormente, la implementación progresiva es clave: de hecho, la metáfora más apropiada para la implementación es la de una maratón y no la de una carrera corta. En otras palabras, un sistema de verificación complejo no se crea de la

FIGURA 5.4

Los profesionales utilizan una variedad de métodos para llevar a cabo la verificación



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de las 41 jurisdicciones con sistemas de declaración jurada de la Muestra 2 que tienen procesos de verificación.

noche a la mañana y muchas de las variables requeridas, o bien no son dependientes o son dependientes en un grado muy pequeño del organismo a cargo de las declaraciones juradas (por ejemplo, la manera en que la información se pone a disposición de los registros públicos, o la calidad de esa información). Es más, particularmente en las primeras etapas de un sistema de declaración de patrimonio e intereses, es importante el enfoque gradual porque otros bloques fundamentales de construcción del sistema tienen que estar establecidos antes que la verificación puede ser efectiva: un sistema de recolección fuerte, un proceso efectivo para asegurar el cumplimiento de la obligación de declaración, y un formulario en blanco que haga las preguntas relevantes para el proceso de verificación. En muchos casos, establecer todos estos elementos fundamentales desde el principio en el sistema de declaración de patrimonio e intereses deja poco tiempo para la verificación.

¿Qué ocurre cuando se detectan irregularidades?

El proceso de verificación está conformado por el mandato y los objetivos del organismo a cargo de las declaraciones juradas. Cuando se detectan irregularidades, son posibles varias respuestas:

- Imposición de sanciones administrativas basadas en los hallazgos del proceso de verificación
- Transmisión de los resultados del trabajo a otras instituciones para las sanciones y el seguimiento

- Envío de notificaciones a las fuerzas del orden público para una mayor investigación o enjuiciamiento³.

Existe un nivel diferente de profundidad y complejidad involucrado en el proceso para un organismo que se encarga de imponer sanciones, ya sea directa o indirectamente, respecto al de una agencia que se encarga de realizar el análisis e identificación de señales de alerta a ser objeto de seguimiento en detalle por otras instituciones. De hecho, la capacidad de un organismo estará determinada por lo lejos que pueda llegar en el proceso de verificación/imposición de sanciones. Por ejemplo, un organismo que se encarga de construir un caso o aplicar sanciones requerirá más capacidad de lo que demandará un organismo responsable exclusivamente de la detección básica.

Acceso público y verificación

Three possible scenarios illustrate the relationship between public access and verification in a disclosure system. In certain systems, public access to the content of disclosures functions alongside verification processes, complementing them. In other systems, verification processes take place in the absence of mechanisms for public access. The third scenario involves a system that has public access but no verification. Figure 5.5 shows the percentage of existing systems with these scenarios.

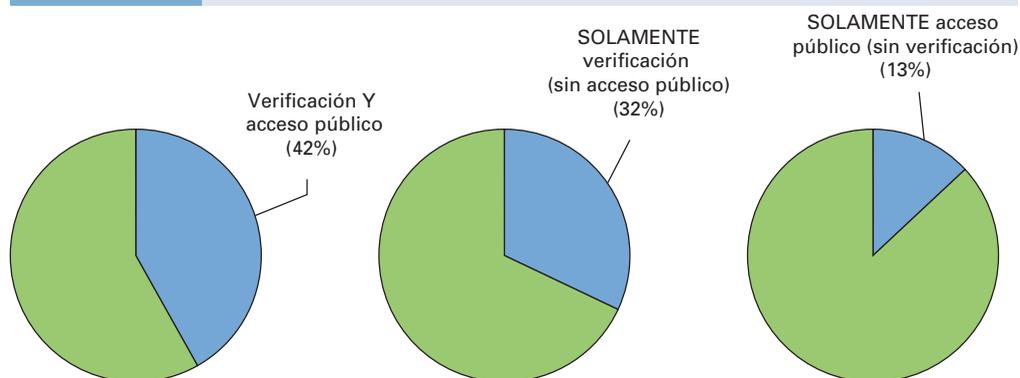
El proceso de verificación está conformado por el mandato y los objetivos del organismo de declaraciones juradas

En cuanto a la mejora del sistema de verificación⁴, es preferible el primer escenario, en el que el acceso público y la verificación se complementan entre sí. Cuando una parte o todo el contenido de la declaración jurada se hace disponible al público, es como si el organismo a cargo de las declaraciones juradas aumentara sus recursos humanos de forma gratuita. Por ejemplo, en los países que tienen establecido tanto el acceso público como la verificación, tan pronto como el contenido de las declaraciones se vuelve disponible al público, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales comienzan a examinar el contenido. Aunque puede ser difícil para el personal del organismo a cargo de las declaraciones juradas en la capital determinar si el jefe de la aduana de una región rural vive por encima de sus posibilidades, puede ser una tarea bastante sencilla para un periodista que vive y trabaja en la región. A nivel comunitario, el hecho de que el jefe de la aduana vive en una gran mansión, la que comenzó a construir poco después de ser ascendido, es en muchos casos un secreto a voces.

En tal escenario, el valor agregado es más significativo cuando la sociedad civil, los periodistas de investigación y el público pueden tener acceso fácil a la información de las declaraciones a través de, por ejemplo, un sistema en línea. En las jurisdicciones que permiten acceder a gran parte de los datos incluidos en las declaraciones y que hacen que esos datos sean fácilmente accesibles, los profesionales informan sobre beneficios más significativos en el proceso de verificación. Sin embargo, como ilustra la figura 5.6, todavía hay espacio para crecer en la implementación de la verificación y el acceso público en línea.

FIGURA 5.5

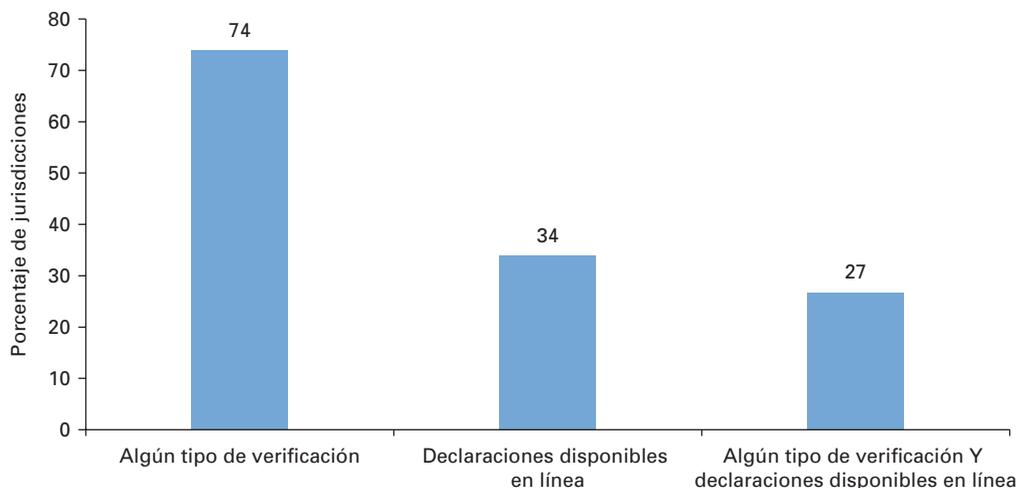
En muchos sistemas, la verificación se complementa con el acceso público
Porcentaje de jurisdicciones



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

Sin embargo, esto no significa que la verificación no puede ser efectiva sin el acceso público a la información. La principal diferencia es que una herramienta muy poderosa de verificación no está a disposición de los profesionales. Es más, como se discute en profundidad en el capítulo 6 (sobre el acceso público), el beneficio para el proceso de verificación no es la única variable a considerar cuando se establece el acceso público. De hecho, el acceso público puede beneficiar al sistema de declaración de patrimonio e intereses de muchas otras maneras.

Por último, algunos países han adoptado el tercer escenario, en el que el acceso público está establecido (algunas veces en forma muy extensa), pero sin ningún tipo de mecanismo institucionalizado de verificación. La expectativa en este escenario es que la sociedad civil y los medios de comunicación realicen algún seguimiento del contenido de la información. Por otra parte, instituciones tales como la fiscalía y otros organismos de investigación pueden usar las declaraciones juradas en sus actividades de lucha contra la corrupción más amplias. Si bien la sociedad civil y los medios de comunicación pueden identificar irregularidades e inconsistencias en un número de casos, no tienen la misma efectividad que una institución pública que desempeña un mandato de verificación, ya que, entre otras limitaciones, no tienen acceso a los registros y bases de datos no públicos. Al mismo tiempo, si bien la fiscalía y otros organismos de investigación pueden usar las declaraciones juradas en su trabajo contra la corrupción en general, no tienen un mandato para escrutar el contenido de las declaraciones en ausencia de sospecha de delitos de corrupción.

FIGURA 5.6**Sigue habiendo espacio para mejorar la implementación de la verificación y el acceso público**

Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones

La cooperación entre organismos para la verificación efectiva

Fuentes de mapeo de la información para la verificación (a nivel nacional y en el extranjero)

El acceso a registros fiables, bases de datos y, en términos más amplios, a información de las entidades del sector público y privado es una herramienta útil para determinar la capacidad del sistema de verificación y obtener resultados sustanciales.

La información de tales fuentes puede ser útil para diferentes procesos de verificación. Por ejemplo, los registros de sociedades pueden ser útiles para comprobar si las actividades o la propiedad de las acciones declaradas por los funcionarios públicos es compatible con su mandato. La base de datos de la administración tributaria, así como los registros de propiedad y de vehículos pueden ser útiles para realizar verificaciones cruzadas y confirmar que los datos declarados en los formularios son consistentes con la información en poder de las entidades (por ejemplo, no se omitió nada, no se declaró en exceso o se declaró con algunas imprecisiones). La información de las instituciones financieras puede ayudar a identificar si todas las cuentas bancarias u otras formas de inversión han sido divulgadas honradamente.

La información de los órganos superiores de auditoría u organismos que supervisan las licitaciones públicas puede ser útil en la auditoría integral de una declaración jurada, así como para identificar cuales declaraciones juradas deben ser consideradas de alto riesgo y recibir prioridad en el proceso de verificación. Por ejemplo, un organismo a cargo de las declaraciones juradas puede utilizar informes de órganos superiores de

auditoría para identificar las instituciones específicas del sector público donde se han encontrado irregularidades y aplicar un mayor escrutinio de las declaraciones de los funcionarios de dichas instituciones. Al mismo tiempo, la información de una auditoría particular puede contribuir a la verificación del contenido de las declaraciones.

Un ejercicio útil para apoyar el proceso de verificación es el mapeo de todas las fuentes de información que pueden ser relevantes para las categorías requeridas en la declaración jurada. Por ejemplo, considere respuestas a la pregunta, ¿en qué fuente de información se puede confiar para cotejar los datos declarados en la sección X (por ejemplo, bienes raíces)? Véase la figura 5.7.

En muchas jurisdicciones, los funcionarios deben declarar activos que poseen a nivel nacional, así como en jurisdicciones extranjeras. En consecuencia, otras preguntas que pueden surgir durante el ejercicio de mapeo son ¿cuáles son las fuentes relevantes de información en el extranjero?, y ¿cuál es el proceso para obtener dicha información?

La información de dominio público (a disposición del público en línea, ya sea de forma gratuita o mediante el pago de una tarifa de acceso) es muy valiosa para los profesionales a cargo de las declaraciones juradas. En algunas jurisdicciones se puede acceder en línea los registros de bienes inmuebles y los registros de sociedades (por ejemplo, en Hong Kong, China). Además de los registros subnacionales y nacionales de sociedades, hay algunos recursos supranacionales de propiedad privada que agregan la información de múltiples jurisdicciones, lo que puede facilitar aún más el acceso a información relevante.

FIGURA 5.7 Fuentes de información para la verificación

Registro de la propiedad	Registro de vehículos	Registro de sociedades
Aduanas	Órgano superior de auditoría	Organismos que supervisan licitaciones públicas
Unidad de Inteligencia Financiera	Instituciones financieras	Administración tributaria

Sin embargo, el uso de estas fuentes de información plantea algunos problemas prácticos que deben ser tomados en consideración. Por ejemplo, en algunos países con sistemas federales, los registros de sociedades o los registros de bienes raíces no están centralizados a nivel nacional. El mismo problema se plantea en el caso de los registros de bienes raíces, que pueden estar disponibles sólo a nivel local (por ejemplo, a nivel de la ciudad).

Los organismos a cargo de las declaraciones juradas no tienen a disposición las mismas vías de cooperación internacional que tienen las unidades de inteligencia financiera (UIF), la policía y los fiscales. Esto limita las opciones disponibles para recibir información o inteligencia sobre activos en el exterior. Sin embargo, esta restricción no impide que una agencia de declaraciones juradas se ponga en contacto con sus homólogos extranjeros para recibir orientación sobre información de dominio público u otras bases de datos que pueden estar disponibles.

Priorización de fuentes de información

Una vez que se han mapeado las fuentes de información para la verificación, el siguiente paso es establecer prioridades. Por ejemplo, un registro de sociedades podría ser útil para cotejar información sobre los funcionarios públicos en puestos de alto nivel en el sector privado. Sin embargo, puede haber algunos serios desafíos prácticos a tener en cuenta. Por ejemplo, la información del registro podría estar disponible sólo en copias impresas obtenidas a través de visitas personales a las oficinas del registro de sociedades. O, como es el caso en algunos países, la información de un registro puede estar fácilmente disponible para el organismo, mientras que el acceso a otra información puede requerir una solicitud por escrito o una orden judicial. Deben tenerse en cuenta estas variables al asignar y priorizar las fuentes. Como se ilustra en la figura 5.8, existen algunas variables comunes.

¿Existen algunos retos legales para acceder a la información?

En muchos países, la información de instituciones financieras y de la administración tributaria no se puede obtener durante el proceso de verificación de las declaraciones juradas. En un número muy limitado de países, la información de las instituciones financieras, en particular la información acerca de una cuenta bancaria puede obtenerse sólo si hay indicación de que ha ocurrido alguna irregularidad (por ejemplo, una denuncia indicando imprecisiones en la declaración o variaciones injustificadas de patrimonio). La información de la administración tributaria a veces puede estar disponible para efectos de verificación cruzada incluso antes de que se hayan identificado irregularidades o señales de alerta.

La información recibida por las UIF de las instituciones financieras (como informes de transacciones sospechosas), así como el trabajo analítico realizado por las UIF, son considerados con frecuencia por los profesionales a cargo de las declaraciones juradas como una fuente potencialmente útil de información en el proceso de verificación. El principal impedimento para que los organismos a cargo de las declaraciones juradas accedan a esta información está en las limitaciones en los mandatos de la UIF de difundir el trabajo analítico sólo a las fuerzas del orden público para ser utilizado en casos de lucha contra el lavado de dinero.

FIGURA 5.8 Variables de priorización



¿Cuánto tiempo se tarda en acceder a la información?

El tiempo necesario para acceder a la información depende de dos factores: el formato de la información y el mecanismo de acceso.

Poder acceder a la información en papel o en formato electrónico juega un papel importante a la hora de priorizar. A menos que el número de declarantes sea bastante pequeño, los registros en papel o de otras fuentes no son accesibles para el control rutinario de todas las declaraciones. A pesar del tiempo requerido, podrían ser utilizados cuando se realiza un análisis exhaustivo del contenido de una declaración para las declaraciones juradas de más alto riesgo, o cuando existe una indicación preliminar de imprecisiones.

El proceso de acceso a la información puede proporcionar una indicación acerca de su longitud. Algunos de los escenarios que hemos encontrado incluyen:

- El personal del organismo a cargo de las declaraciones juradas tiene acceso directo a la base de datos electrónica de un registro u otra institución pública.
- El personal del organismo a cargo de las declaraciones juradas debe realizar una solicitud formal por escrito a una entidad central para recibir información específica.
- El personal del organismo a cargo de las declaraciones juradas debe realizar una solicitud formal por escrito a todas las ramas regionales de una institución. (Esta situación ocurre en los casos en que la información no está centralizada a nivel nacional. Para obtener información relevante, el organismo debe poder acceder a todas las ramas regionales y locales del registro de propiedad o la administración fiscal).

La regla de oro en cuanto a la asignación de prioridades en estos escenarios es similar a la de la discusión del papel versus el formato electrónico; cuanto más tiempo se tarda en acceder a la información, menor es la frecuencia en que la información debe ser utilizada para un gran número de declaraciones.

¿Qué tan confiable y creíble es la información?

Los profesionales deben considerar si el valor de la información amerita el gasto de los recursos necesarios para obtener la información. Por ejemplo, en algunos sistemas, las propiedades reales o registros de sociedades pueden ser poco fiables como consecuencia de la falta de registros, información notoriamente imprecisa, o un almacenamiento de registros incorrecto.

Garantizar la cooperación efectiva entre las agencias

Invertir en la cooperación entre organismos trae dividendos sustanciales al proceso de verificación. Como la discusión precedente lo indica, el proceso de verificación puede depender de instituciones ajenas al organismo a cargo de las declaraciones juradas (véase el cuadro 5.1). Los memorandos de entendimiento entre los organismos pueden ser útiles para aclarar el proceso que se utilizará para solicitar y acceder a la información. Las discusiones regulares entre los profesionales del organismo a cargo de las declaraciones juradas y otras entidades también pueden apoyar la cooperación efectiva.

Tales interacciones regulares pueden construir la confianza, así como una comprensión de las necesidades operacionales detalladas y las limitaciones de cada institución. Representan buenas oportunidades para entender cómo se pueden optimizar los procesos para acceder a la información y cómo pueden evolucionar donde hay sinergias inexploradas. Por ejemplo, los profesionales vinculados a las declaraciones juradas pueden averiguar y beneficiarse rápidamente de las transiciones a bases de datos electrónicas o de cualquier cambio en la manera en que la información está organizada a partir de su implementación en otras instituciones. Estas interacciones regulares también pueden ser útiles para comprender los cuellos de botella en la cooperación que pueden ser abordados exclusivamente modificando la legislación.

CUADRO 5.1

Verificación en el extranjero: cooperación internacional y fuentes abiertas

El porcentaje de organismos que comparten actualmente información con otros organismos de declaraciones juradas en el extranjero, incluso sobre una base ad hoc, es muy bajo. Sin embargo, conforme los países crean sistemas eficaces de verificación, tropiezan repetidamente con dificultades en la verificación de activos e intereses que los funcionarios públicos tienen el extranjero. Los canales de

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1

Verificación en el extranjero: cooperación internacional y fuentes abiertas (*continuación*)

intercambio de información formales (asistencia legal mutua) o informales (inteligencia) generalmente existen para facilitar la recopilación de información para los casos penales^a; por lo tanto, posiblemente no parecen ser la vía más obvia para reunir información destinada a la verificación de declaraciones, que es un procedimiento administrativo. Aunque en algunos países, el proceso de verificación puede conducir a cargos penales, la verificación sigue siendo en gran medida un proceso administrativo. Una vez que el proceso de verificación muestra evidencia de posibles delitos penales, la mayoría de los organismos a cargo de las declaraciones juradas transfiere el caso a los fiscales para que continúen con la investigación formal.

Muy pocos países han recurrido al uso de la información de dominio público, que implica la localización, selección y adquisición de información de recursos disponibles para el público. Sin embargo, esto no elimina la necesidad de ponerse en contacto con colegas en el extranjero. Por ejemplo, el organismo que solicita la declaración jurada puede no saber que existe cierta fuente abierta, o puede no estar seguro acerca de la calidad de la información, o puede necesitar ayuda para entender cómo la información está estructurada. En estos casos, ponerse en contacto con el organismo a cargo de las declaraciones juradas del país de destino puede proporcionar orientación importante sobre cómo hacer un mejor uso de la información de dominio público.

En otros casos, el organismo a cargo de las declaraciones juradas puede necesitar información a la que el organismo de otro país tiene acceso rutinario. En un ejemplo sencillo, el país A, como parte de su proceso de verificación, tiene acceso al registro de la propiedad. El país B necesita comprobar si un funcionario público tiene una propiedad en el país A. Si existen canales de intercambio de información, el organismo en el país B puede acercarse a su contraparte en el país A y comprobar la información fácilmente.

Es cierto que hay escenarios más complicados, en los que un organismo podría no tener acceso directo a la información solicitada. Sin embargo, ni esta situación ni otras similares se oponen a la posibilidad de establecer canales de intercambio de información.

Como señala un reciente estudio sobre la viabilidad de un instrumento internacional para el intercambio de datos, hay tres formas en las que el intercambio de datos puede ser estructurado: a través de una convención multilateral, un acuerdo ejecutivo o administrativo o un memorando bilateral o multilateral de entendimiento (Hoppe 2014). Todas estas opciones implican diferentes niveles de complejidad y apoyo político. En todos los casos, el instrumento tendría que detallar el objetivo y el alcance del acuerdo, la información cubierta, las restricciones en el uso de la información y la posibilidad de rechazar la solicitud, así como la confidencialidad, la protección de datos, costos, idioma, etc.^b

a. Para más información sobre la cooperación internacional existente, consulte Brun y otros (2011), capítulo 7.

b. For the draft memorandum of understanding proposed by the study, please see <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-and-research-18>.

Uso de herramientas electrónicas en el proceso de verificación

Los países están considerando cada vez más la mayor automatización o la incorporación de herramientas electrónicas en varios puntos del proceso de declaración jurada. Como se mencionó anteriormente, realizar la transición a un proceso electrónico puede ayudar en la declaración por (a) crear una base de datos de declarantes en línea para aliviar la carga de la presentación y almacenamiento de las declaraciones; (b) proporcionar la presentación en línea a los declarantes para simplificar el proceso tanto para los funcionarios como para los organismos de recolección; o (c) crear un sistema automatizado de verificación para ayudar a identificar las señales de alerta o señalar las declaraciones sospechosas. También vale la pena mencionar que, aunque el seguimiento y la evaluación de todo el sistema de declaración de patrimonio e intereses está lejos de completarse en la mayoría de los países, la implementación de la gestión electrónica de datos en última instancia puede facilitar un mejor análisis e inteligencia internos. Dicha información puede servir para mejorar aún más los sistemas existentes. Aunque este tipo de herramientas puede ser muy útil, una mayor automatización presenta retos que deben ser entendidos.

Se puede incorporar un componente electrónico en el proceso de declaración con diferentes niveles de amplitud y complejidad. Al considerar migrar a la automatización, es importante que el organismo considere su capacidad para trabajar con los datos y la calidad de los datos recibidos de los declarantes. Por ejemplo, pueden implementarse sistemas de verificación automatizados basados en riesgo y señales de alerta. El sistema puede ser configurado para identificar las declaraciones pasibles de una inspección adicional sobre la base de, por ejemplo, el hecho de que el precio de compra de un vehículo parece excesivo en relación con los ingresos de un funcionario. Una búsqueda automatizada como esta podría conducir a un examen más profundo y posibilitar la realización de un mayor número de verificaciones cada año, pero requeriría diseñar el formulario de declaración jurada de una manera que haga que esta información sea fácilmente investigable. Si el objetivo final es automatizar el proceso de verificación, es imperativo que el proceso de transición (o el diseño original en los nuevos sistemas) se enfoquen en primer lugar en el fundamento del sistema de declaración jurada, que es el formulario.

Incluso si una jurisdicción cuenta con un proceso de presentación completamente electrónico, su impacto puede ser limitado si no existe un proceso sistemático mediante el cual las declaraciones presentadas en forma electrónica se puedan verificar. En tales casos, aunque el proceso de presentación podría ser más eficiente, una vez que las declaraciones llegan al organismo a cargo para su verificación o control de conformidad, se topan con un cuello de botella. Sólo un pequeño número de declaraciones juradas son seleccionadas, luego impresas en copias duras y finalmente enviadas al equipo de verificación para su posterior análisis. Si bien es útil realizar la transición a las herramientas electrónicas en cualquier etapa del proceso, es imprescindible tener en cuenta todos los aspectos del sistema de declaración.

Un desafío común para la automatización completa del proceso de verificación es la capacidad de comparar la información contenida en las declaraciones con la

información existente en bases de datos externas para identificar irregularidades. La capacidad de hacerlo por vía electrónica podría aumentar significativamente el número de declaraciones falsas identificadas durante el proceso de verificación. Esto debido a que la comprobación cruzada de la información se realiza en todas las declaraciones recibidas, en lugar de hacerlo en el número actualmente verificado con métodos de control manual. Sin embargo, esto requiere que la información esté estandarizada en todas las bases de datos y que el organismo tenga acceso a las bases de datos externas necesarias; estos dos requisitos rara vez se cumplen.

Por último, hay dos obstáculos legales reales y difíciles en la transición a un sistema totalmente electrónico y automatizado. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, el organismo a cargo de las declaraciones juradas debe tener acceso a bases de datos externas, como las de los registros, la oficina de impuestos y los bancos. A menudo no se les concede el acceso a los organismos a cargo de las declaraciones; y si se les concede el acceso, están obligados a solicitar la información caso por caso. En ambos escenarios, la verificación automatizada no es posible. La información de la cuenta bancaria es aún más difícil. Con leyes de secreto bancario en vigor en muchos países, la información en poder de los bancos no es accesible sin una orden judicial o una investigación activa. En segundo lugar, en relación con el proceso de presentación, para poder presentar una declaración por vía electrónica y que se reconozca como un documento legal, uno debe ser capaz de utilizar una firma digital. Aunque este es un asunto de capacidad, también es un asunto legal que a menudo requiere que la legislación establezca la situación legal de la firma digital. Sin firma digital, los formularios pueden presentarse en línea, pero todavía se requiere de una copia impresa y cualquier verificación adicional debe llevarse a cabo en la copia impresa, lo que anula muchos de los beneficios creados por la presentación en línea.

La declaración jurada utiliza cada vez más los sistemas electrónicos y automatizados. Si bien esta transición es, sin duda, un desarrollo positivo para las declaraciones juradas en su conjunto, es vital que los cimientos del sistema no se pasen por alto. Con el fin de automatizar un sistema de manera efectiva, todos los aspectos del proceso deben funcionar bien y deben ser diseñados de una manera que facilite la transición a sistemas totalmente electrónicos y automatizados.

Capítulo 5—Recomendaciones Clave

- La verificación debe ser un tema prioritario en la implementación de un sistema efectivo de declaraciones juradas. Es un proceso fundamental durante el cual el valor real se puede extraer de la información o de los datos recogidos.

(continúa en la página siguiente)

Capítulo 5—Recomendaciones Clave *(continuación)*

- El objetivo principal del proceso de verificación debe ser asegurar que los declarantes hayan presentado información precisa, que los datos declarados reflejen la realidad y sean completos.
- Las expectativas del proceso de verificación deben ser pragmáticas. Varios elementos, como un formulario de declaración robusto y registros y bases de datos confiables para cotejar la información son necesarios para posibilitar la verificación y entregar resultados sustanciales. La gestión de las expectativas es importante, ya que muchos de los elementos están fuera del control del organismo a cargo de las declaraciones juradas.
- Independientemente del nivel de los recursos disponibles, la construcción de un sistema de verificación efectivo puede y debe ser una prioridad. La adopción de un enfoque basado en el riesgo o el hecho de priorizar las fuentes de información puede ayudar a obtener resultados con recursos limitados.
- La selección de las declaraciones para la verificación debe estar guiada por criterios que funcionan dentro de las limitaciones de los recursos disponibles pero a la vez favorecen los objetivos del sistema. Tales opciones pueden incluir muestras seleccionadas al azar, jerarquía de los declarantes, señales de alerta, quejas, informes de medios de comunicación, criterios basados en el riesgo y referencias de otros organismos.
- La experiencia de los países indica que debe haber algún nivel de acceso público al contenido de las declaraciones. Sin embargo, los procesos de verificación pueden ser robustos, incluso en ausencia de tal acceso.
- La cooperación entre organismos debe ser alentada y debe ser una parte integral de un sistema exitoso de declaraciones juradas.
- La incorporación de herramientas electrónicas puede mejorar y ampliar el alcance y la efectividad del proceso de verificación.

Notas

1. Para obtener más información sobre el uso indebido de vehículos corporativos, véase van der Does de Willebois y otros (2011).
2. Para un análisis más profundo sobre las sanciones, véase el capítulo 7 de esta guía.
3. Para obtener más información sobre la inclusión de información sobre el beneficiario real en el formulario en blanco, véase el capítulo 3 de esta publicación.
4. El debate sobre el acceso público va más allá de los beneficios para el proceso de verificación; véase el capítulo 6 de esta guía.

Referencias

- Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, y K. M. Stephenson. 2011. Manual de Recuperación de Activos: *Guía para Profesionales*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hoppe, Tilman. “Estudio de factibilidad de un instrumento internacional sobre el intercambio de las declaraciones de datos de ingresos y bienes”. 2014. ERAP (Escuela Regional de Administración Pública), Danilovgrad, Montenegro.
- van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, y J. C. Sharman. 2011. *Las Manos que Mueven los Hilos: Cómo los Corruptos Utilizan las Estructuras Legales para Ocultar Activos Robados y qué Hacer al Respecto* Washington, DC: Banco Mundial.

6. ¿Por qué y cómo proporcionar acceso a información en las declaraciones juradas?

Una vez, un periodista se interesó por los automóviles de lujo que un funcionario público de alto rango conducía para ir a trabajar. Al intentar acceder a su declaración jurada para ver si había alguna información sobre los vehículos, el periodista se enteró que las declaraciones eran compartidas únicamente con el consentimiento del funcionario. Además, tenía que presentar un formulario explicando la razón para querer acceder a la información. Demás está decirlo, el funcionario público nunca dio su consentimiento y la declaración se mantuvo confidencial. El periodista se encontró en un callejón sin salida. En otros países, acceder al formulario del funcionario público requeriría sólo una conexión a Internet.

Sin lugar a dudas, la disponibilidad de información de las declaraciones de los funcionarios públicos es una de las decisiones más sensibles en el desarrollo de un sistema de declaraciones juradas de patrimonio e intereses. Los sistemas de declaraciones juradas generalmente tienen por objeto promover la transparencia y la rendición de cuentas; sin embargo, el grado de transparencia de los datos declarados es objeto de debates acalorados.

Si bien podría parecer que el intercambio de información declarada con el público es el epítome para promover la transparencia, no es tan sencillo en la práctica. La información declarada hace referencia a los activos e intereses que los funcionarios públicos poseen en su capacidad de ciudadanos privados, lo que plantea interrogantes sobre su privacidad y seguridad. Por lo tanto, es casi inevitable que surjan debates en cuestiones teóricas como las siguientes: ¿cuán privada es la vida de un funcionario público? ¿Deben los funcionarios públicos estar sujetos a las mismas normas de privacidad que los ciudadanos regulares en cuanto que tienen una responsabilidad pública? ¿Son las preocupaciones de seguridad lo suficientemente fuertes como para no permitir el intercambio de información?

Este capítulo no resolverá estos debates¹. La cultura, el contexto y el marco regulatorio de un país influyen en gran medida en cómo se aborda la cuestión de la transparencia. En lugar de ello, este capítulo se centra en las consideraciones prácticas respecto a la implementación del acceso público a las declaraciones, mientras proporciona datos actualizados sobre el estado y los matices del intercambio de información en todo el mundo.

Este capítulo aborda un conjunto conectado de preguntas: ¿debe hacerse pública toda la información contenida en las declaraciones? ¿Cómo debe seleccionar un

organismo qué información debe permanecer confidencial? ¿Qué tan accesible debe ser la información? ¿Cómo serán los procedimientos para acceder a la información? ¿Cómo debe abordar el organismo el intercambio de información con otros organismos públicos? El capítulo también tratará otros aspectos más prácticos que son clave, aunque por lo general pasados por alto, en el debate sobre el acceso público.

Es importante tener en cuenta que abordar la cuestión del acceso público requiere una aclaración conceptual fundamental. El intercambio de información de las declaraciones tiene dos partes diferenciadas: una, que es la más obvia, es compartir información con el público en general; la otra es compartir información con otras instituciones y organismos. El intercambio de información con estas diferentes audiencias implica diferentes objetivos y exige diferentes enfoques, como se detalla más adelante en este capítulo.

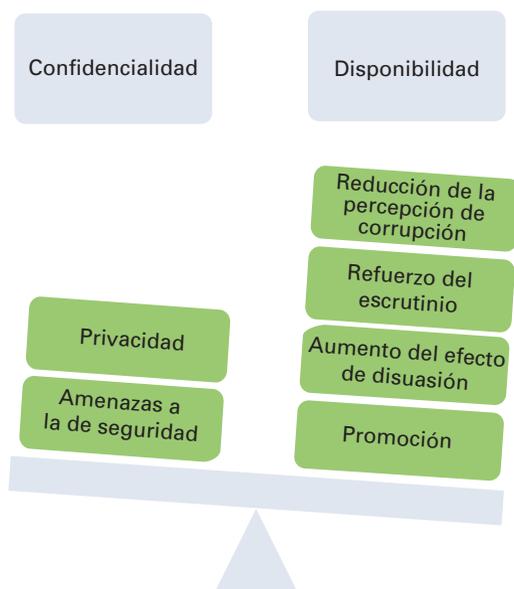
Disponibilidad pública de la información

Algunos argumentos comunes que favorecen el intercambio de información con el público (véase la figura 6.1) son los siguientes:

- Estudios académicos han demostrado que el acceso público a la información declarada se asocia con niveles más bajos percepción de corrupción (Djankov y otros 2009).
- La disponibilidad pública puede reforzar el escrutinio. Poner la información a disposición de todos agrega innumerables ojos que pueden volver a verificar las declaraciones de los funcionarios públicos. De esta manera, las partes externas, en particular los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, pueden ayudar a los organismos gubernamentales en su tarea de garantizar la integridad y validez de los datos.
- La disponibilidad pública puede aumentar el efecto disuasorio de los sistemas de declaraciones juradas. No existe un mejor disuasivo para el mal comportamiento que el aumento de la probabilidad de ser atrapado. El acceso del público no sólo facilita la detección de irregularidades, sino que también puede agregar un manto de vergüenza pública para el infractor.
- El acceso a la información también puede elevar las apuestas para el organismo de declaraciones juradas, ya que sus resultados pueden llegar a ser una cuestión de escrutinio público. La información sobre el trabajo del organismo, como el número de declaraciones verificadas, las tasas de cumplimiento y las sanciones impuestas, se refuerzan mutuamente y pueden promover una mayor efectividad.

Las frases iniciales pueden ser un buen antídoto contra los engaños al reducir la propensión a mentir.

FIGURA 6.1 Ponderación de los argumentos de la disponibilidad pública



Algunos de los argumentos en contra de la divulgación pública de las declaraciones incluyen:

- En algunos países, el acceso público a las declaraciones puede ser visto como una invasión de la privacidad del funcionario, que algunos argumentan puede convertirse en una barrera para participar en el sector público.
- En países con problemas de seguridad, los funcionarios creen que la divulgación de direcciones personales puede poner en peligro su seguridad (y la de su familia) o que la información puede ser utilizada para demandas de rescate en las zonas donde los secuestros son comunes.

Como ambas partes plantean argumentos válidos, puede ser útil enfocarse en el objetivo subyacente de compartir públicamente la información declarada. Este objetivo ayuda a informar el enfoque adecuado para un sistema de declaración jurada.

Enfoques a la disponibilidad pública

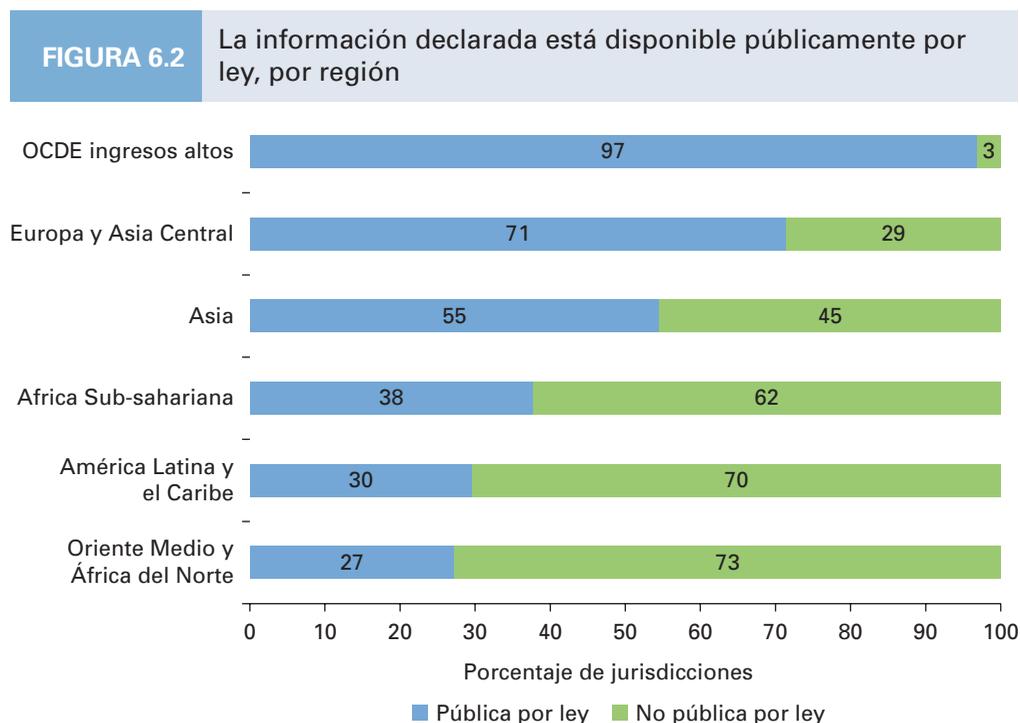
En términos generales, las opciones de intercambio de información tienden a reducirse a uno de los siguientes enfoques: elegir la disponibilidad pública (ya sea haciendo disponible toda la información de la declaración al público en general o publicando sólo algunos de

los datos) o tomar el camino de la confidencialidad (al optar por no divulgar nada al público). Entre los países encuestados, un poco más de la mitad (55 por ciento) requiere que la información declarada se haga pública, ya sea con acceso total o parcial a la misma. A nivel regional, es posible ver que la disponibilidad pública es bastante generalizada en los países de altos ingresos de la OCDE y en Europa y Asia Central (véase la figura 6.2).

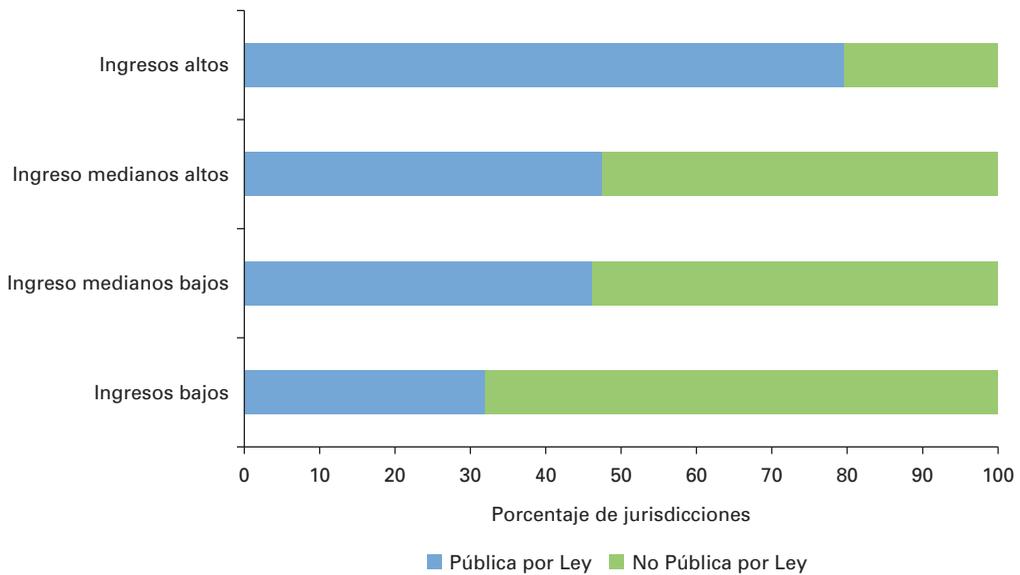
Un análisis más detallado muestra que la disponibilidad pública de la información por ley está directamente relacionada con los ingresos. Como muestra la Figura 6.3, cuanto mayor sea el ingreso del país, mayor es la probabilidad de que las declaraciones deban hacerse públicas por ley.

Tomar una posición en el debate de la publicidad versus la confidencialidad no es el fin de la importante toma de decisiones sobre este tema. A menos que se elija el camino de la publicidad completa y sin restricciones, se deben tomar otras decisiones de implementación. Dos preguntas fundamentales ayudan a clarificar algunos de los detalles que aún no se han abordado:

- ¿Qué información se pondrá a disposición? Es decir, ¿cuánta o cuan poca información será hecha pública? Y ¿qué criterios determinarán lo que finalmente se hará público?
- ¿Cuán accesibles serán los datos? Es decir, ¿dónde encontrará el público los datos? Y ¿cuáles serán los procedimientos para acceder a estos?



Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

FIGURE 6.3**La información está disponible públicamente por ley, por ingreso Categoría de país**

Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

¿Qué información se pone a disposición?

Los organismos a cargo de las declaraciones juradas ponen a disposición del público y de otros organismos una variedad de información.

Información contenida en las Declaraciones de Funcionarios Públicos

La gama de información puesta a disposición es amplia, y va desde aquellos sistemas que comparten toda la información disponible sin ningún tipo de filtro a aquellos que comparten sólo un resumen de dos líneas. Las prácticas actuales muestran una tendencia a hacer pública una parte de la información. El 42 por ciento de las jurisdicciones comparte sólo partes de la declaración y el 15 por ciento comparte toda la información declarada². Esta tendencia indica que los países a menudo tratan de dar prioridad a la transparencia intentando apaciguar las objeciones vinculadas a la privacidad y la seguridad. Por lo general se utilizan dos enfoques para determinar qué información se pondrá a disposición del público.

Enfoque 1: Basar la decisión en el contenido del formulario de declaración

En este enfoque, el principal criterio es el tipo de información. En el contexto de un país, alguna información se considera privada o demasiado sensible y debe permanecer oculta a los ojos del público. Por ejemplo, esto podría significar compartir los nombres de los bancos donde un funcionario mantiene cuentas y pasivos, pero no los números de cuentas. Otro ejemplo es publicar el valor y la ubicación de los bienes inmobiliarios, pero no la dirección de la residencia personal del funcionario.

Encontrar la combinación adecuada de información que compartir y proteger es un reto. En todos los casos, es importante evitar utilizar la necesidad de proteger cierta información como excusa para restringir el intercambio de información. La transparencia debe ser la prioridad, e incluso cuando alguna información permanece protegida, la idea es permitir el acceso a la mayor cantidad de información posible para garantizar la transparencia y la capacidad del público para examinar los formularios de declaración.

Enfoque 2: Basar la decisión en el tipo de funcionario público

En contraste con el primer enfoque, el criterio principal aquí es el tipo de declarante. La decisión de publicar la información se basa totalmente en la jerarquía o el tipo de función que realiza el funcionario público. Por ejemplo, en algunos países, sólo las declaraciones de funcionarios públicos de alto rango son públicas³. El tipo de funcionario también puede determinar el modo en que la información se hace disponible. Por ejemplo, el organismo puede optar por publicar las declaraciones de funcionarios públicos de alto nivel en línea mientras que las declaraciones de funcionarios de nivel inferior se hacen accesibles sólo en el organismo.

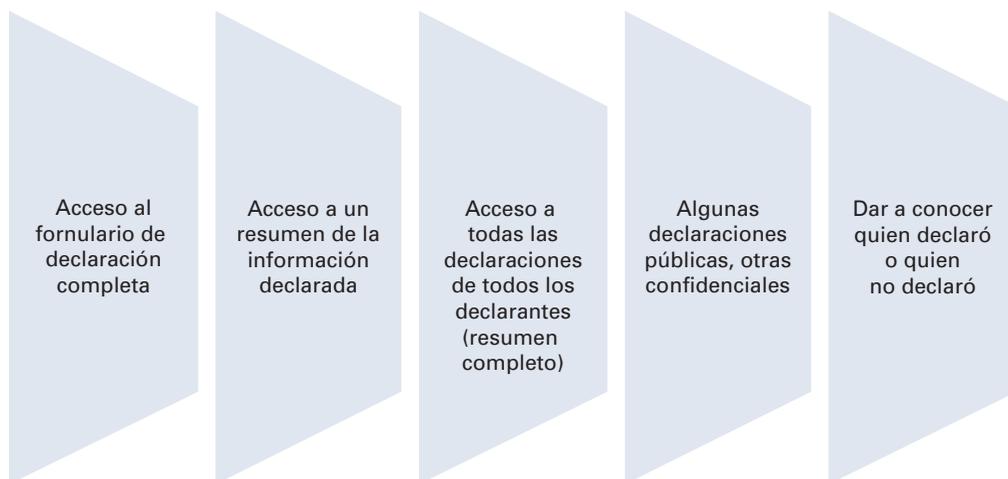
Estos dos enfoques pueden ser complementarios. Algunos países optan por una combinación de los dos para garantizar el acceso del público y, al mismo tiempo, tener cuenta las preocupaciones válidas. Véase la figura 6.4 para estudiar algunos de estos enfoques acerca del acceso público.

Intercambio de información sobre el sistema de declaración

Un aspecto a menudo pasado por alto en cuanto a hacer públicas las declaraciones es el valor agregado que aporta la provisión de información sobre el proceso de declaración en sí, lo que demuestra que el organismo de declaración también está sujeto a normas de intercambio de información. En otras palabras, el organismo predica con el ejemplo siendo transparente sobre su trabajo.

El intercambio de información acerca de los elementos clave del proceso de declaración, como las fechas y los lugares designados para las presentaciones, así como los recursos de apoyo disponibles, no sólo puede ayudar en el proceso en sí, sino también sensibilizar y generar credibilidad.

FIGURA 6.4 Enfoques para el acceso público



Por otra parte, el intercambio de información sobre el trabajo del organismo de declaraciones juradas, mediante la publicación de datos sobre las tasas de cumplimiento, el número de casos seleccionados para el análisis, el número de casos remitidos a los fiscales y las sanciones administrativas aplicadas, puede fortalecer el apoyo al sistema, construir su credibilidad y mejorar su eficiencia. Lo más importante, el intercambio de estos datos puede ayudar a reforzar el compromiso de promover la transparencia e integridad de todas las etapas del proceso.

¿Cuán accesibles deben ser los datos?

La idea de poner las declaraciones juradas a disposición del público no se trata solo de compartir información real, sino también de *la manera en que* se comparte, más específicamente, cuán genuino es el esfuerzo para hacer que la información esté disponible y sea accesible para el público. Aquí la cuestión es, ¿qué es lo que define un verdadero esfuerzo? Estos son ejemplos de tipos de acceso público a la información:

- Las declaraciones son accesibles mediante un pedido hecho en persona, por correo postal o por correo electrónico, después del cual se envía por correo una copia de la declaración.
- Las declaraciones son accesibles sólo en persona en el organismo a cargo de las declaraciones juradas los lunes y miércoles de 10:00 a.m. a 12:00p.m.. La persona solicitante debe hacer una cita formal y debe proporcionar su nombre, número de identificación nacional (por ejemplo, número de seguridad social), el propósito por el cual solicita la información y una explicación sobre para qué será utilizada la información. No se aceptan personas sin cita.
- Las declaraciones se publicarán en el boletín oficial, el cual está disponible en la biblioteca nacional.

- Las declaraciones son públicas, pero por cada solicitud recibida, el funcionario público en cuestión debe dar su consentimiento antes de que los pormenores de su declaración sean compartidos (y puede rechazar la solicitud, haciendo que la declaración sea confidencial).
- Las declaraciones están disponibles en línea. Sin embargo, se necesita que la persona esté capacitada y decidida para averiguar cómo navegar por las múltiples páginas necesarias para localizar la información.
- Las declaraciones son públicas, pero sólo se pueden ver en el organismo. No se permiten copias o fotografías y es ilegal difundir el contenido de la declaración de cualquier manera.
- Las declaraciones están disponibles en la página web del organismo de declaraciones juradas, las cuales se pueden buscar por nombre, cargo, organismo y otros criterios. Una copia segura de la declaración puede ser descargada o impresa desde un ordenador personal.

Estos ejemplos muestran una serie de barreras de acceso. Como resultado de esto, la información que es técnicamente pública puede no estar disponible en la práctica.

El grado de accesibilidad también puede determinar si todos los miembros del público tienen el mismo acceso a la información. Por ejemplo, si a los formularios sólo se puede acceder en persona en el organismo de declaraciones juradas, entonces sólo aquellas personas que pueden ir físicamente al organismo tienen acceso. En un país grande, con este requisito, un organismo de declaraciones juradas situado solamente en la capital limitaría severamente la capacidad de aquellos que viven fuera de la ciudad para acceder a la información.

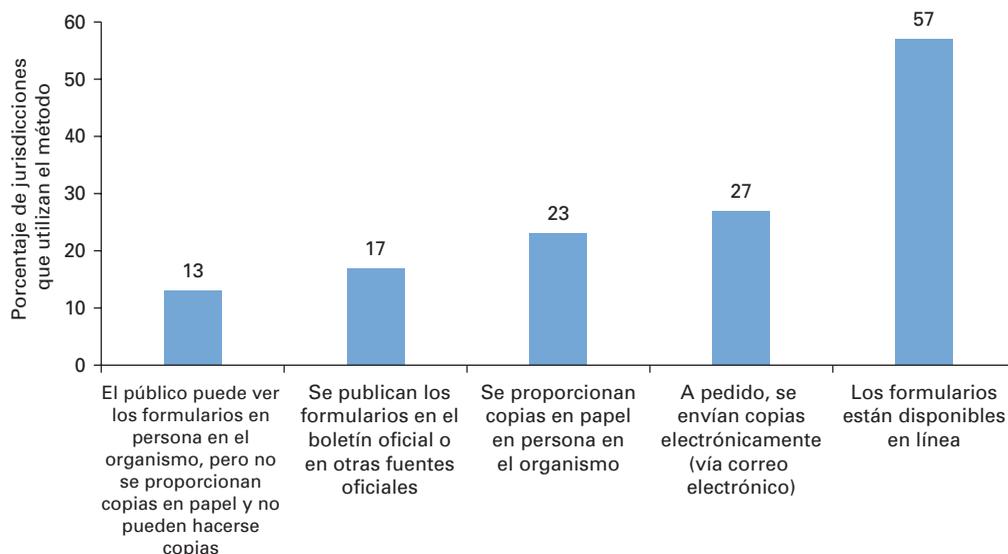
El grado de accesibilidad también puede determinar si todos los miembros del público tienen el mismo acceso a la información

La manera en que se hace disponible la información también determina su facilidad de uso. Por ejemplo, hay una diferencia obvia en la facilidad de uso entre una fotocopia de un formulario manuscrito y un sitio web de búsqueda.

Las tendencias recientes muestran que los países están prestando más atención a la cuestión de la accesibilidad. En este sentido, la tecnología ha abierto nuevas posibilidades. En una reciente encuesta de implementación de declaraciones, los países mencionan las diferentes maneras en que hacen disponible la información, que muestra una tendencia creciente en el uso de métodos electrónicos y en línea (véase la figura 6.5).

Las tendencias recientes son prometedoras, pero todavía hay espacio para crecimiento en la mayoría de los países en materia de accesibilidad. Por tanto, es fundamental tener en cuenta que, al decidir compartir información con el público, la implementación práctica tiene importantes implicaciones, y en última instancia, dirá mucho respecto del compromiso del sistema con la accesibilidad.

FIGURA 6.5 Métodos de acceso público a la información de declaración



Note: Porcentajes aproximados en el análisis de 30 de las 52 jurisdicciones de declaraciones juradas en la Maestra 2 que proporcionan acceso a la información

Retos comunes en la implementación

Imagine que un organismo de declaraciones juradas reciba 50.000 declaraciones por año. Las declaraciones se presentan en formato de papel y el organismo escanea cada formulario y lo carga en una base de datos. Cada formulario de declaración tiene, en promedio, cinco páginas y aproximadamente 40 categorías de información. Diez de esas categorías no se hacen públicas. Por lo tanto, algunos miembros del personal deben estar dedicados a escanear los formularios a medida que llegan, y otros, con marcadores en mano, deben dedicarse a tachar manualmente la información no pública antes de escanear el formulario para que pueda ser compartido con el público. Este organismo tiene recursos limitados y, por tanto, no puede realizar ninguna verificación del contenido de las declaraciones, ya que la mayor parte de su personal está dedicados al procesamiento de la información.

Incluso defensores de la disponibilidad pública bien intencionados pueden no haber considerado plenamente los recursos necesarios para la implementación efectiva. Se requieren recursos humanos, tecnológicos y financieros, sin mencionar el ingenio y la creatividad. Al considerar “qué parte” y “cómo” se hará pública la información, también es imprescindible pensar en la logística.

Al considerar “qué parte” y “cómo” se hará pública la información, también es imprescindible pensar en la logística.

Existen diferentes métodos para hacer pública la información que puede requerir mayor o menor esfuerzo. Por ejemplo, algunos países deciden incluir la información confidencial en una sección separada, por lo tanto, dependen de la estructura del formulario de declaración para facilitar la clasificación de datos. Otros ya han migrado a la presentación electrónica, por lo que es más fácil conservar automáticamente la información. Y otros, como se ha mencionado antes, dependen de los recursos humanos para tachar manualmente la información sensible.

Por otra parte, hay que considerar los recursos necesarios para el acceso. Si las declaraciones se hacen públicas sólo en el organismo, entonces algunos miembros del personal deben estar dedicados a la interacción con los clientes. Alternativamente, si se proporciona la información en línea, podría ser necesario aumentar el número de especialistas en tecnología de la información.

Estos son sólo algunos ejemplos de los diferentes aspectos que deben ser considerados al hacer pública la información en la práctica. En todos los casos, es fundamental evaluar el objetivo de hacer pública la información y luego adaptar los detalles de implementación para ajustarse a los recursos disponibles.

Intercambio de información con otros organismos e instituciones

El enfoque en el debate sobre el acceso público a la información a menudo eclipsa otro aspecto fundamental del intercambio de información: asegurar que la información de las declaraciones contribuye con la lucha más amplia contra la corrupción.

La experiencia práctica demuestra que la cuestión del intercambio de información con otros organismos se suele pasar por alto, excepto en sistemas más establecidos o cuando las quejas lo requieren. Sin embargo, en realidad, este es el elemento que revela el impacto potencial que los sistemas de declaraciones juradas pueden tener.

La comprensión de la importancia de compartir información viene con el reconocimiento del valor de la información proporcionada en las declaraciones. Algunos prefieren controlar la información y compartir sólo lo que ya es público. Otros creen que el intercambio de información juega un papel en el bien mayor de promover la integridad en el sector público. La evidencia anecdótica sugiere que cuanto más se usa y se comparte la información de las declaraciones, más efectiva es la prevención e investigación de la conducta indebida, y en última instancia, tiene más poder como mecanismo de lucha contra la corrupción.

Intercambio de información con otros organismos gubernamentales⁴

La declaración de patrimonio e intereses es un instrumento importante en sí mismo. Sin embargo, también puede ser una herramienta útil en la lucha más amplia contra la corrupción al convertirse en una pieza de un rompecabezas más grande. Por ejemplo,

algo tan simple como una lista de los funcionarios públicos que deben presentar declaraciones y, cuando estuvieran disponibles, los nombres de sus dependientes, pueden ayudar a identificar a las personas políticamente expuestas, como se requiere en las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI)⁵.

La declaración de patrimonio e intereses puede proveer pistas útiles e incluso puede llegar a ser una pieza de evidencia en la investigación de delitos relacionados con la corrupción.

Otros ejemplos incluyen un funcionario público investigado por soborno que testifica que la cantidad en cuestión era un préstamo en efectivo de un tío. El formulario de declaración jurada correspondiente mostraría si el funcionario hubiera declarado ya sea el dinero o el préstamo (o hubiera dejado de hacerlo), ayudando de este modo en la investigación. O bien, un formulario de declaración jurada podría proporcionar información útil sobre las cuentas bancarias y otros instrumentos financieros de un funcionario público corrupto, lo que ayudaría a rastrear todos los bienes robados. Pero estos son sólo algunos ejemplos. Ya sea a través de los datos declarados, la información omitida o la variación de la información a través de años, las declaraciones juradas puede proporcionar pistas útiles e incluso pueden llegar a ser pruebas en la investigación de delitos relacionados con la corrupción.

El intercambio de información apoya el uso más amplio de los datos declarados por otros organismos en sus propias funciones, ampliando los usos potenciales y el valor de las declaraciones juradas. Dicho esto, es importante tener en cuenta que el intercambio de información de las declaraciones con otras instituciones gubernamentales debe ser visto como un proceso independiente al de otorgar acceso al público. Un organismo de declaración puede compartir la información de los formularios de declaración completos con otras instituciones públicas, independientemente de que los formularios estén disponibles para el público en general.

Esta distinción se refleja en los datos. Investigaciones recientes muestran que el 42 por ciento⁶ de los países de la muestra no permiten que las declaraciones tengan acceso público; sin embargo, el 94 por ciento⁷ de los países de la muestra comparten al menos parte de la información con otros organismos gubernamentales.

Si bien un gran porcentaje de los países encuestados indican que comparten información, no la comparten de la misma manera (figura 6.6). Entre los países encuestados, un 34 por ciento comparten las declaraciones juradas con organismos gubernamentales específicos. Dependiendo del país, estos organismos suelen incluir unidades de inteligencia financiera (UIF), autoridades tributarias, organismos encargados de hacer cumplir la ley, otras instituciones contra la corrupción, organismos de control y auditoría, firmas legales (fiscales), tribunales, fiscalía u oficinas del defensor del pueblo.

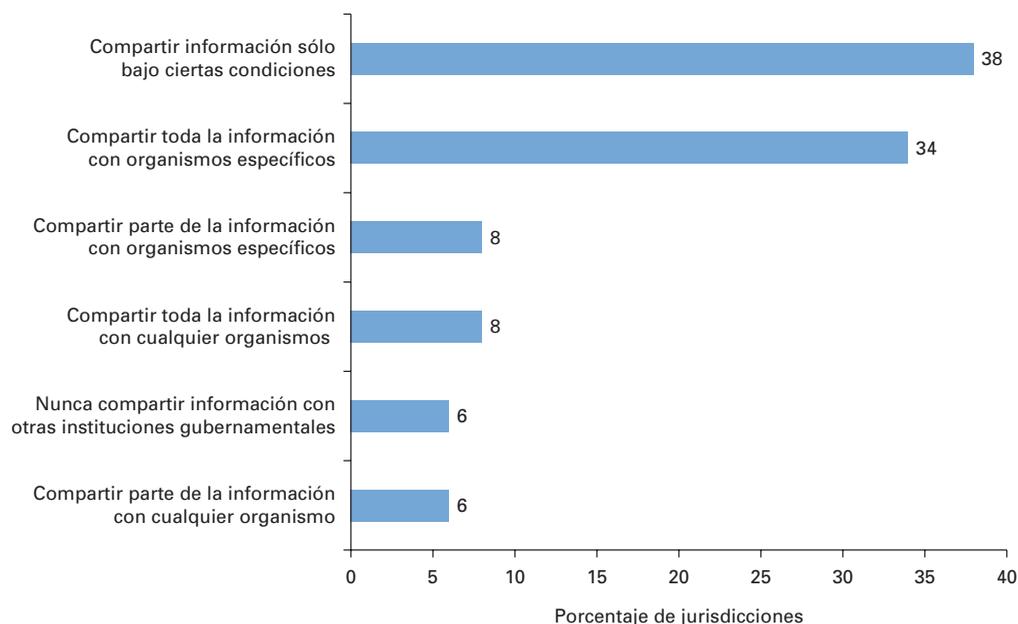
Sin embargo, después de revisar más de cerca, vale la pena señalar que, si bien los países indican que comparten información con sus homólogos, el 38 por ciento requiere una condición que debe cumplirse antes de proporcionar la información. En la mayoría de

los casos, la condición es una orden judicial, un procedimiento judicial o la existencia de una investigación en curso que involucre al funcionario público.

No obstante, en algunos casos, el intercambio de información con las UIF, los fiscales y otras partes relevantes puede no requerir una orden judicial, sino que depende de un determinado mecanismo de coordinación con ese organismo, por lo general en forma de un instrumento como un memorando de entendimiento que establece la base para el intercambio de información.

FIGURA 6.6

Condiciones para el uso compartido de información declarada con otras instituciones del Gobierno



Nota: Porcentajes aproximados basados en el análisis de 52 jurisdicciones de declaraciones juradas.

Intercambio de información con instituciones del sector privado y extranjeras

El término *Persona Expuesta Políticamente* (PEP) es ampliamente conocido entre profesionales de lucha contra el lavado de dinero. Se utiliza generalmente para referirse a personas que están o han desempeñado funciones públicas destacadas, como jefes de estado o de gobierno, así como sus familiares y allegados⁸. Dependiendo del país, a menudo existe una superposición importante entre los funcionarios que están obligados a presentar una declaración y aquellos identificados como PEP.

Aunque la mayoría de las PEP están libres de prácticas corruptas, es ampliamente aceptado que, como resultado de sus funciones públicas, son más vulnerables a abusar de sus posiciones e influencia para su beneficio personal. De hecho, las PEP pueden ser

más susceptibles a realizar actos de corrupción, como aceptar sobornos y extorsiones, apropiación indebida de bienes del Estado, y uso de sistemas financieros nacionales e internacionales para lavar el producto⁹. Como resultado de esto, las instituciones financieras¹⁰ y otras instituciones designadas¹¹ son alentadas, y en algunos casos obligadas, a tratarlas como clientes de alto riesgo.

Las PEP, tanto extranjeras como nacionales¹², deben someterse a los requisitos de debida diligencia mejorada del cliente cuando abren cuentas y cuando realizan transacciones financieras (por ejemplo, compra y venta de bienes raíces). Se requiere que estas instituciones financieras sigan de cerca sus relaciones con los clientes PEP e informen cualquier actividad sospechosa a las autoridades pertinentes.

A sabiendas de que no todas las PEP son, por definición, corruptas, sino más bien reconociendo que podrían ser más susceptibles a actos de corrupción, este escrutinio intensificado de las PEP es un enfoque preventivo. Sin embargo, la definición de quién es exactamente una PEP en una jurisdicción determinada ha sido un tema polémico.

A pesar de los esfuerzos para aclarar quien está en una posición pública prominente, las instituciones financieras generalmente tienen dificultades para determinar qué categorías de funcionarios públicos deben identificar y controlar. En este sentido, la publicación de Rossi y otros de 2012, “Uso de la Declaración de Bienes para Identificar Personas Políticamente Expuestas”, que analiza las formas en que las declaraciones juradas de bienes e intereses pueden ayudar a identificar a los funcionarios que se consideran que están en funciones públicas prominentes en una jurisdicción determinada, puede proporcionar un orientación muy necesaria sobre este tema.

Por otra parte, la información contenida en los formularios de declaración también puede ser utilizada para llevar a cabo la debida diligencia mejorada sobre las PEP por ser una fuente de información para el seguimiento continuo de las transacciones de las PEP, para verificar las fuentes de patrimonio y de fondos, y para ayudar con el análisis de informes de operaciones sospechosas.

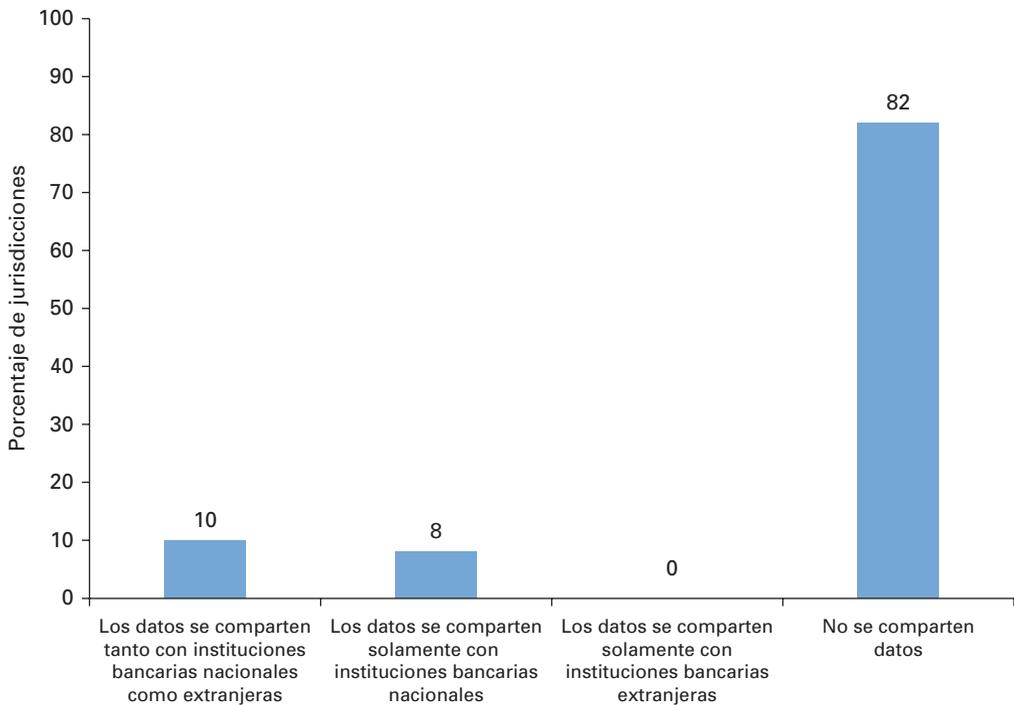
En resumen, hay varias oportunidades en las que, tanto quien declara como lo que se declara, podría ser muy útil para las instituciones financieras en su objetivo de prevenir y detectar el lavado de dinero. Sin embargo, las declaraciones juradas pueden servir a los fines de lucha contra el lavado de dinero sólo si la información es pública o es compartida con entidades financieras o con las autoridades ALD/CFT (anti lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo). Nuestra experiencia demuestra que todavía hay mucho espacio para mejorar en esta área. Como muestra la figura 6.7, el 82 por ciento de los organismos de la muestra indicó que no comparten ninguna información con las instituciones financieras.

Las declaraciones solamente podrán ayudar en los esfuerzos para combatir el lavado de dinero si la información es pública, o compartida con instituciones financieras o autoridades ALD/CFT.

Hasta hace pocos años, la conexión entre los regímenes de declaración de bienes e intereses y la lucha contra el lavado de dinero no era por lo general detectada¹³. Sin embargo, a medida que los regímenes, tanto de declaración jurada de bienes como de ALD/CFT se fortalecen, las conexiones están empezando a aparecer más claramente a la vista de los profesionales. Por otra parte, las conexiones y la utilidad potencial de las declaraciones para detectar y apoyar la recuperación de activos robados también están comenzando a emerger.

En el contexto mundial actual, los funcionarios corruptos pueden ocultar activos en el exterior mediante esquemas complicados de lavado de dinero. No es probable que los activos ocultos aparezcan en las declaraciones juradas. Sin embargo, la no divulgación de estos bienes puede ser útil para argumentar un caso de enriquecimiento ilícito o incluso para demandas civiles privadas¹⁴. Por otra parte, los bienes y cuentas bancarias declaradas pueden ser pistas útiles para establecer conexiones en una investigación penal.

FIGURA 6.7 Métodos para compartir información contenida en las declaraciones con instituciones bancarias en relación con los procedimientos de debida diligencia para las PEP



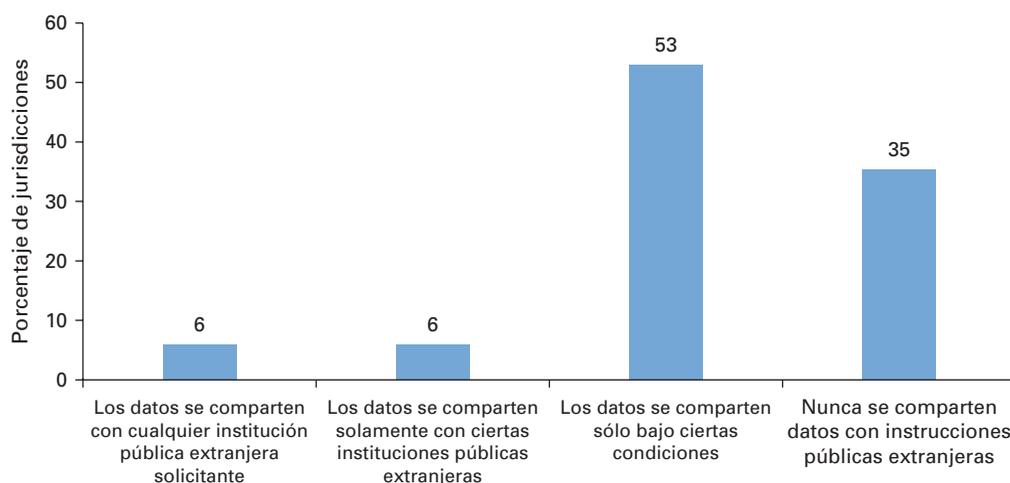
Nota: PEP = Personas Expuestas Políticamente. Porcentajes aproximados, basados en el análisis de 52 jurisdicciones de declaraciones juradas

Sin embargo, ninguno de estos usos potenciales de las declaraciones se puede explorar sin un cierto nivel de intercambio de información a nivel nacional e internacional. En esta área, hay mucho espacio para el crecimiento y la exploración. Como puede verse en los datos de la figura 6.8, el 35 por ciento de los organismos de la muestra no pueden compartir información con las instituciones públicas extranjeras, como las UIF o los fiscales.

La mayoría de los profesionales de declaraciones todavía tiende a ver el intercambio de información con las instituciones públicas y otras instituciones exclusivamente a la luz de la forma en que puede ayudar a lograr los objetivos de la declaración de patrimonio e intereses. Sin embargo, existe una creciente tendencia positiva de reconocer la riqueza de la información contenida en las declaraciones y cómo puede servir para otros fines. En resumen, el intercambio de información es sin duda clave para alcanzar los objetivos generales del sistema, pero también se está convirtiendo en una pieza clave del rompecabezas de la lucha más amplia contra la corrupción.

FIGURE 6.8

Intercambio de información contenida en las declaraciones con instituciones públicas extranjeras



Nota: Porcentajes aproximados, basados en el análisis de 52 jurisdicciones de declaraciones juradas.

Capítulo 6—Recomendaciones Clave

- El intercambio de información de las declaraciones, en particular con el público en general, es muy importante. También es un asunto delicado. Por lo tanto, la cultura, el contexto y el marco regulador deben ser considerados al momento de determinar cómo se aborda la transparencia.

(continúa en la página siguiente)

Capítulo 6—Recomendaciones Clave *(continuación)*

- Al sopesar los argumentos a favor y en contra de acceso público, un sistema de declaración de patrimonio e intereses debe tener en cuenta su objetivo subyacente de compartir la información contenida en las declaraciones.
- Al compartir información con el público, un sistema de declaración debe considerar cuidadosamente las siguientes preguntas: ¿qué información específica se hará disponible? ¿Cómo y dónde se podrá acceder?
- La accesibilidad es un elemento clave para el acceso público. Los países deben evitar medidas complicadas o numerosas que pueden convertir la información que debe estar a disposición del público por ley en información que, en la práctica, no es accesible.
- Para aumentar el impacto de la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, debe ser compartida con otros organismos tanta información de las declaraciones como sea posible.
- El intercambio de información de las declaraciones de patrimonio e intereses con instituciones del sector privado extranjeras y nacionales puede ser crucial para ciertos esfuerzos ALD/CFT (anti-lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo) como la realización de diligencia debida reforzada para las personas expuestas políticamente, y debe por lo tanto, ser apoyado siempre que sea posible.

Notas

1. Para más información sobre este debate, véase StAR (2012), desde la página 83 en adelante.
2. Porcentajes estimados a partir de los 52 países de la muestra que proporcionaron información sobre este asunto.
3. Para más detalles sobre este enfoque, consulte StAR (2012), 90.
4. Tenga en cuenta que esta sección se refiere solamente a compartir información contenida en las declaraciones con otras instituciones. Para el intercambio de información (incluyendo la recepción de información del organismo de declaración de otras fuentes), consulte el capítulo 5 de esta guía.
5. Para más información sobre esto, por favor ver Rossi y otros (2012).
6. Porcentaje aproximado basado en los 52 países que proporcionaron información sobre este asunto en la Muestra 2.
7. Porcentaje aproximado basado en los 50 países que proporcionaron información sobre este asunto en la Muestra 2.
8. Esta es la definición de PEP aplicada en Rossi y otros (2012); la misma definición fue desarrollada por primera vez en Greenberg y otros (2010).
9. Ver Greenberg y otros (2010), 3.

10. Véanse Recomendaciones del GAFI, específicamente la Recomendación 12.
11. Véase la Recomendación 22 del GAFI que se aplica a las actividades y profesiones designadas no financieras.
12. Una revisión reciente de las Recomendaciones del GAFI aclaró que el refuerzo de la debida diligencia debe aplicarse no sólo a las PEP extranjeras, sino también a las PEP locales. Por favor, véanse las Recomendaciones 10, 12 y 22 del GAFI.
13. Es decir, estas conexiones no eran detectadas, excepto por Greenberg y otros (2010), StAR (2012), y Rossi y otros (2012).
14. Para más información sobre este tema, consulte <https://star.worldbank.org/star/publication/public-wrongs-private-actions>.

Referencias

- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y Shleifer A. 2009. “Las declaraciones juradas de los políticos”. Documento de trabajo 14703, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA, febrero.
- Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham, y C. Garder. 2010. “Personas Expuestas Políticamente: Un Documento de Política sobre el Fortalecimiento de Medidas Preventivas para el Sector Bancario”. Banco Mundial, Washington, DC.
- Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci, y L. Sawaqed. 2012. “Uso de la Declaración de Activos para Identificar Personas Políticamente Expuestas”. Banco Mundial, Washington, DC.
- StAR (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados). 2012. *Función Pública, Intereses Privados: Rendición de cuentas a través de Declaraciones de Ingresos y Activos*. Washington, DC: Banco Mundial.

7. ¿Cómo se utilizan las declaraciones para la aplicación de la ley?

En este capítulo se examina la aplicación desde dos perspectivas. La primera se refiere a la aplicación necesaria para asegurar que los sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses funcionen a la perfección. Esto incluye todo, desde garantizar el cumplimiento de la obligación de declarar a tiempo y en la forma adecuada para garantizar que la información presentada es correcta, así como las diferentes consecuencias, sanciones, asociadas con la insuficiencia o las irregularidades en estos casos. La segunda se centra en el uso de las declaraciones para investigaciones penales más amplias, por ejemplo, de corrupción y lavado de dinero.

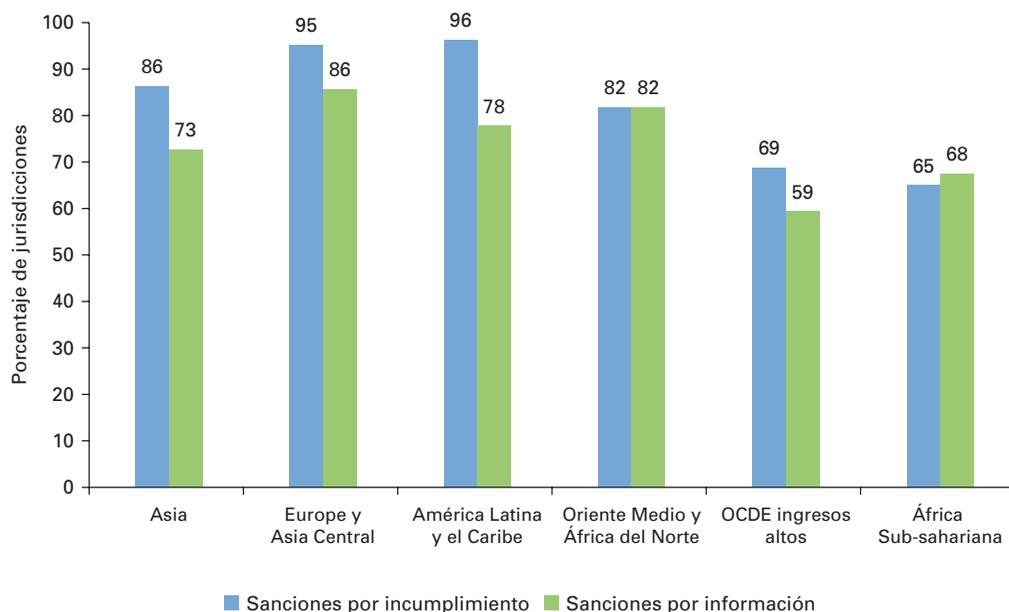
Las sanciones son la herramienta definitiva por la cual un sistema de declaración de patrimonio e intereses puede lograr sus objetivos, así como la prueba definitiva de su efectividad. Por lo tanto, es importante que los países desarrollen sanciones que sean selectivas, proporcionadas y aplicadas de forma consistente. Aunque esto parece bastante sencillo, la implementación y aplicación de las sanciones han sido, y siguen siendo, desafíos para muchos países.

El diseño de cualquier régimen de sanciones debe adaptarse no sólo a la consecución de los objetivos generales de un sistema de declaración de patrimonio e intereses, sino también hacer frente a los retos específicos dentro de los contextos políticos y económicos actuales del país. Por ejemplo, al introducir o implementar por primera vez el sistema, el enfoque puede necesitar estar en asegurar que todas las personas requeridas presenten declaraciones completas a tiempo, limitando entonces las sanciones a los fallos en el cumplimiento de la presentación. El sistema puede entonces (a) ampliar su enfoque para asegurar la precisión y la veracidad de las declaraciones y (b) ampliar las sanciones para incluir otros delitos procesables, tales como las declaraciones falsas.

De hecho, existe una amplia variación de prácticas en diferentes contextos. Por ejemplo, la omisión del cumplimiento de la presentación se considera un delito penal en algunos países, pero no en otros. También pueden aplicarse sanciones penales por la falsa declaración, una infracción que puede ser más fácil de probar y llevar a juicio que el acto subyacente de corrupción que la omisión puede haber tratado de ocultar. Véase la figura 7.1 para una instantánea global de las sanciones.

Las sanciones asociadas al buen funcionamiento del sistema son un aspecto fundamental, ya que están fuertemente ligadas a su efectividad general, reforzando tanto la utilización del sistema como la consecución de sus objetivos. Sin embargo, estas

FIGURA 7.1 Muestra de las sanciones aplicadas a funcionarios públicos



Nota: OECD = OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Porcentajes aproximados basados en el análisis de 153 jurisdicciones.

sanciones son sólo un lado de la ecuación, ya que las declaraciones también pueden jugar un papel diferente en investigaciones más amplias.

Las declaraciones pueden convertirse en una pieza de un rompecabezas más grande. En algunos casos, pueden ser la punta del iceberg, como cuando la información proporcionada u omitida de una declaración proporciona fundamentos para desencadenar una investigación. En otros casos, pueden utilizarse como una pieza de evidencia en un caso en curso.

Al discutir las sanciones para el sistema de declaración o el uso de las declaraciones en investigaciones más amplias, es importante tener en cuenta que ambos aspectos afectan la fuerza y la credibilidad general del sistema. La mayoría de los funcionarios públicos puede no necesitar el potencial de un conjunto de sanciones para presentar una descripción fiel. Sin embargo, saber que hay verdaderas consecuencias para la conducta indebida y ver que la información declarada puede tener un impacto más allá del organismo de declaración pueden ser elementos de cambio. Pueden aumentar el efecto disuasorio del sistema y pueden convertirse en un obstáculo adicional a tener en cuenta para aquellos involucrados en prácticas deshonestas.

Sección 1: Observancia del Sistema de Declaración

Conectando los puntos

Como se discutió en capítulos anteriores, los regímenes de declaraciones juradas se componen de muchos elementos, desde la redacción del formulario hasta el cumplimiento y la verificación de la presentación. Para que las sanciones sean efectivas, cada uno de estos elementos necesita no sólo funcionar bien individualmente, sino también conectarse con el siguiente. Las sanciones requieren “conectar los puntos”.

Tomemos, por ejemplo, una situación en la que los recursos se centran en la verificación, pero en la que asegurar el cumplimiento de la presentación prácticamente se pasa por alto. En este escenario, las sanciones no sólo serán percibidas como una aplicación selectiva, sino que también castigarán a las personas que están tratando de cumplir con los requisitos. De hecho, en esta situación, los que declaran serán los únicos que pueden ser sancionados por presentaciones incompletas, tardías o falsas; aquellos que, o bien deciden no presentar o no cumplen con la presentación, escapan a cualquier castigo.

Otro ejemplo son las fallas en el diseño del formulario, al no definir claramente qué y cómo declarar, que en última instancia afectan la etapa final del sistema. Por ejemplo, un formulario en un país requiere que los individuos declaren sus casas y cualquier terreno que puedan poseer. Lo que el formulario no especifica es que el terreno sobre el que está construida la casa debe ser declarado por separado como propiedad de tierra. Algunos declarantes no entienden este requisito y, como resultado, presentan la declaración de forma incorrecta. La sanción de los mismos por presentación incompleta o falsa podría ser percibida como injusta en estos casos de instrucciones poco claras. Por otra parte, los valiosos recursos que podrían haber sido utilizados para el seguimiento de infracciones que conllevan un mayor riesgo de corrupción se utilizan, en cambio, para infracciones de bajo riesgo.

Dado que las sanciones son, de hecho, el último eslabón de la cadena, los datos de implementación son limitados, ya que la mayoría de los sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses son todavía bastante jóvenes y tienen que alcanzar la etapa de la aplicación de sanciones. También hemos visto que los países a menudo no están dispuestos o son reacios a aplicar las sanciones de cualquier tipo. Esto es en gran parte debido a que muchos sistemas de declaraciones juradas aún tienen que conectar todos los puntos de una manera que harían que las sanciones sean apropiadas, consistentes y justas.

¿Qué debe ser sancionable?

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 precisión de las declaraciones juradas. Esta sección trata sobre las sanciones para las variaciones injustificadas de patrimonio. En general, las sanciones por otros

FIGURA 7.2 Muestra de sanciones por incumplimiento

Presentación tardía/omisión de presentación			
Multa de salario mínimo diario nacional cada día hasta que se presente la declaración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Notificación de omisión y se otorga un plazo de 15 días 2. Si el declarante no presenta aun después del plazo, sanción disciplinaria y otras posibles sanciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multa de 10 a 30 unidades tributarias mensuales 2. Si el declarante no presenta incluso después de pagar la multa, se lo suspende de su cargo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suspensión del cargo durante 15 días 2. Despedido del cargo

comportamientos corruptos, como el enriquecimiento ilícito y lavado de dinero, por lo general quedan fuera del alcance del régimen de declaración jurada de patrimonio e intereses. Las sanciones por estos delitos se tratan en la segunda sección de este capítulo.

Incumplimiento

Esta amplia categoría de las sanciones se ocupa del cumplimiento de la obligación de declarar, incluyendo la omisión de presentación, la omisión de presentación en tiempo y forma y la presentación incompleta. Estas, según nuestra experiencia, son las sanciones más frecuentemente aplicadas y por lo general implican penalizaciones y/o multas administrativas (véase la figura 7.2).

Las sanciones pueden aplicarse a múltiples actores en este punto del proceso de declaración de patrimonio e intereses. Obviamente, el declarante podrá ser sancionado por incumplimiento, pero también pueden serlo la oficina o el funcionario encargado de asegurar el cumplimiento. Estas sanciones están destinadas a proteger el funcionamiento general del sistema de declaración de patrimonio e intereses y pueden ser muy efectivas haciéndolo.

Declaración falsa

La mayoría de los sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses establecen sanciones para las declaraciones falsas en los formularios de declaración, pero muy pocos realmente acusan a los funcionarios de este delito. Los profesionales apuntan al hecho de que las sanciones por declaraciones falsas a menudo requieren *mens rea*, o un elemento intencional, y este requisito puede ser el mayor obstáculo a superar en la aplicación de esta sanción en particular. Las omisiones, a menudo incluidas en esta categoría, entonces suponen un reto agregado, ya que probar la intención de omitir información es bastante difícil.

Variaciones injustificadas en el patrimonio

Debido a la dificultad para capturar y enjuiciar los delitos de corrupción, muchas jurisdicciones optan por implementar un sistema que se centra en la detección del enriquecimiento ilícito, monitoreando y emitiendo señales de alarma ante cambios significativos en el patrimonio de un funcionario público que no pueden ser explicados por ingresos legítimos. Cuando se detectan discrepancias entre la declaración de un funcionario y sus ingresos legítimos, el marco de la declaración impone sanciones por la presentación de información falsa. Además, el delito subyacente oculto por la mentira puede también resultar en un proceso penal separado. En tales casos, tanto la infracción en la presentación como el formulario de declaración del declarante pueden utilizarse como causa para una investigación, como asistencia en una investigación o como prueba en un proceso judicial.

Los sistemas que tienen sanciones específicas para la variación injustificada de patrimonio en su mecanismo de declaración son muy raros. En un ejemplo, cualquier variación entre los activos y los ingresos por encima de un cierto umbral que no puede ser justificado puede conducir a la confiscación de los activos o su valor equivalente. El camino de acceso a la confiscación tiene cuatro pasos: (a) el organismo de declaración presenta un informe que documenta la variación injustificada del patrimonio; (b) los elementos del informe son revisados por una comisión de dos jueces y un fiscal, los cuales pueden solicitar más información y evaluaciones de expertos, y puede citar a testigos; (c) la comisión decide si va a cerrar el caso o enviarlo al tribunal para una sentencia de confiscación y (d) el tribunal decide la forma de confiscación (ya sea la confiscación de los activos que no pueden ser justificados o el pago de una suma de dinero equivalente al valor de los activos o gastos que no se pueden justificar). Dentro de este sistema, los tribunales han ordenado la confiscación de cerca de 2,8 millones de euros.¹

Conflictos de interés

Aunque muchos sistemas están diseñados para detectar y prevenir conflictos de interés, las sanciones para estos conflictos plantean un problema particular. En muchos casos, el objetivo de sancionar conflictos de interés, así como incompatibilidades, se establece sin asegurar suficiente educación, capacitación y comunicación con los declarantes. Esto sirve, en última instancia, para socavar el sistema más que para reforzarlo.

Los declarantes a menudo no saben lo que constituye un conflicto, o incluso que están en riesgo de uno, y pueden darse cuenta que este es el caso, sólo una vez que se administra una sanción. Por lo tanto, las personas pueden ser sancionadas por infracciones no intencionales. La cultura de un sistema que se centra en los conflictos de interés debe ser diferente a la de un sistema diseñado para capturar las variaciones injustificadas de patrimonio. Las sanciones aplicadas para tales infracciones también deberían ser diferentes.

Debe hacerse más énfasis en la identificación y prevención de posibles conflictos de interés a través de un enfoque de colaboración entre el organismo de administración y el declarante. Las oportunidades para el diálogo, la capacitación y la orientación son clave.

Aunque aún sean apropiadas sanciones graves o penales, el enfoque para revisar irregularidades no debe impedir la comunicación abierta. Por ejemplo, algunos de los sistemas más efectivos de conflictos de interés utilizan una gran cantidad de recursos para la capacitación e información de los declarantes, todo con el fin de evitar conflictos. Aun se pueden aplicar sanciones penales si un conflicto de interés es descubierto, pero para el declarante bien informado, estas sanciones ya no son una sorpresa.

¿Qué tipos de sanciones deben estar disponibles?

Una serie de sanciones proporcionales y exigibles se pueden aplicar en un sistema de declaración para mejorar su efecto disuasorio. El rango de sanciones apropiadas depende del objetivo subyacente del sistema o, en otras palabras, lo que la declaración está buscando detectar y prevenir. Un sistema diseñado para detectar e impedir el enriquecimiento ilícito puede funcionar sobre la base de sanciones penales (por ejemplo, por mentir en el formulario) y estrictas sanciones administrativas (por ejemplo, por presentación tardía o no presentación) para asegurar declaraciones veraces y oportunas, mientras que un sistema centrado en la identificación y prevención de posibles conflictos de interés se basa en un enfoque más colaborativo entre el organismo de administración y el declarante. Aunque se apliquen sanciones graves o penales por declaraciones falsas, éstas no deben impedir la comunicación y la cooperación abiertas.²

Las sanciones pueden ir desde multas a sanciones administrativas (como amonestaciones, descenso de categoría, suspensión del cargo o despido) y sanciones penales. La cuestión clave a considerar al determinar qué sanciones se deben utilizar en un sistema

FIGURA 7.3 Componentes de las sanciones efectivas



particular de declaraciones juradas es el grado de efectividad con que las sanciones podrán ser aplicadas. Además, es importante tener en cuenta la complementariedad entre las sanciones administrativas y penales, ya que ambas pueden ser útiles en diferentes escenarios, y también se puede adoptar un enfoque gradual. Por ejemplo, los procedimientos administrativos pueden ser menos largos y podrían producir efectos disuasorios más rápidamente de lo que podrían hacerlo las sanciones penales. De hecho, la respuesta oportuna y consistente a los incumplimientos en la presentación puede ser más importante que la severidad de la sanción.

Véase la figura 7.3 para una representación gráfica de las sanciones y sus componentes necesarios.

Las sanciones deben ser proporcionales

Las multas y sanciones administrativas se utilizan cada vez en los casos de no presentación y de presentación tardía. Esta inclinación hacia las sanciones administrativas puede ser debido a que tales sanciones tienen más posibilidades de asegurar el cumplimiento por múltiples razones, incluyendo la evidencia anecdótica que sugiere que las sanciones penales son más difíciles de hacer cumplir, por lo que rara vez se aplican en la práctica.

Algunas sanciones administrativas pueden acarrear un costo reputacional personal o político que puede proveer un medio efectivo para el cumplimiento imperativo. Por ejemplo, las sanciones podrían incluir la publicación de los nombres de los funcionarios en incumplimiento (que podría hacerse ya sea que el contenido de la información se haga público o no), o vincular el cumplimiento con las evaluaciones de desempeño individual. Sin embargo, la efectividad de las sanciones administrativas depende en gran medida del contexto cultural. En algunos países, la mera amenaza de empañar la reputación de uno puede ser lo suficientemente disuasoria, pero en otros puede tener poco o ningún efecto.

Diferentes categorías de funcionarios pueden requerir el uso de diferentes sanciones.

Las sanciones administrativas más graves, como la suspensión o el despido, también pueden ser apropiadas, por lo general para faltas atroces, tales como la falta de presentación. Dicho esto, diferentes categorías de funcionarios pueden requerir el uso de diferentes sanciones administrativas.

Además de las sanciones administrativas, algunos sistemas de declaraciones juradas pueden imponer sanciones penales para las infracciones graves. En algunos países, mentir en un documento oficial constituye un delito penal. Este elemento de un sistema de declaraciones juradas, es decir, la posibilidad de enjuiciar a alguien por mentir intencionalmente en un formulario de declaración jurada puede ser particularmente importante en la lucha general contra la corrupción. Si se sospechan actos de corrupción subyacentes y, como suele ser el caso, son difíciles de probar, una sanción penal específica por declaraciones falsas puede ser el eslabón perdido entre el funcionario y el acto corrupto.

Las sanciones deben ser aplicables

Las sanciones por incumplimiento de las leyes de declaración financiera pueden mejorar las tasas de cumplimiento, apoyar la credibilidad del sistema y dar el mensaje del compromiso del gobierno con los principios que el sistema de declaración de información financiera busca inculcar y hacer cumplir. Sin embargo, para lograr estos resultados, las sanciones deben ser aplicables. Incluso las sanciones bien consideradas, proporcionales y significativas tienen un valor limitado si no se hacen cumplir. Por lo tanto, al determinar la gravedad de la sanción, hay que encontrar el equilibrio entre su aplicabilidad y su potencial para disuadir el incumplimiento. En otras palabras, una pena de prisión podría ser tan ineficaz como una pequeña multa, si es poco probable que sea aplicada.

Como se señaló anteriormente, las sanciones pueden ser de naturaleza penal o administrativa, y dependiendo de la gravedad de la infracción, esta última puede variar desde una advertencia y amonestación pública a multas, suspensión y destitución del cargo. Un ejemplo demuestra el desafío de encontrar el equilibrio adecuado. En este caso, la sanción original por incumplimiento en la declaración era la destitución automática del cargo, pero fue anulada por el Tribunal Constitucional por ser demasiado dura. Esto, sin embargo, dejó sin ninguna forma de sanción a las infracciones. La ley ha sido actualizada desde entonces para establecer sanciones de retención de salario hasta un cierto grado y ahora está siendo aplicada.

Otro ejemplo demuestra los desafíos planteados por un sistema en el que multas onerosas irreales vuelven a las sanciones inaplicables en la práctica. El resultado fue un sistema en el que el jefe de la unidad de declaraciones juradas, utilizando una matriz ligada a los niveles de ingreso, ejerce discreción para garantizar que las multas sean razonables y aplicables. Incluso con este criterio añadido, la mayoría de las multas son desafiadas, y muchas terminan siendo finalmente reducidas y, en raras ocasiones, eliminadas. Este ejemplo particular pone de relieve otra cuestión de la aplicabilidad: ¿quién tiene la autoridad para sancionar? La autoridad para sancionar debe estar claramente identificada en la legislación, pero este no es siempre el caso. Los retos legislativos se discuten más adelante en este capítulo, pero vale la pena señalar aquí que establecer la autoridad y minimizar, si no eliminar, la discreción es un elemento importante para crear sanciones aplicables.

La autoridad para emitir sanciones debe describirse claramente en la legislación.

Muchos sistemas aplican sanciones de forma incremental, por lo que el delito inicial merece una sanción mínima, e infracciones repetidas ven un aumento constante de la severidad de las sanciones. Este enfoque gradual puede ayudar a facilitar la aplicación, en particular en los sistemas más nuevos, donde los declarantes aún están aprendiendo cómo y qué declarar. Permitir sanciones menores para delitos menores o por primera vez también podría aliviar algo de la resistencia a sancionar, ya que los declarantes que podrían recibir sanciones más duras ya habrán sido advertidos o sancionados levemente y aún así habrán optado por violar los requisitos de presentación.

Las Sanciones Deben Ser Visibles

El tercer elemento esencial de las sanciones efectivas en el contexto de las declaraciones juradas es la visibilidad. Esto significa claridad de las leyes y procedimientos. Los declarantes deben ser conscientes de sus obligaciones y de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones. Igualmente importante es la comunicación de los datos de aplicación al público, para proporcionar una mayor rendición de cuentas del sistema en su conjunto.

Con frecuencia, cuando los funcionarios enfrentan la idea de presentar formularios de declaraciones juradas, sus reacciones iniciales son negativas. A menudo ven el proceso como engorroso e innecesario, e incluso invasivo. Por lo tanto, comunicar claramente a los funcionarios no sólo el propósito y los beneficios de la declaración jurada, sino también el procedimiento de presentación y las sanciones aplicables, es vital para el cumplimiento y para el proceso en su conjunto. Proporcionar un proceso visible con instrucciones claras sobre cuándo, dónde y cómo declarar, de este modo tanto crea un sistema más funcional como asegura una implementación más justificada de las sanciones aplicables.

El propósito y el proceso del sistema deben ser comunicados no sólo a los declarantes, sino también a los que administran el proceso y a la población en general. Comunicar los datos de cumplimiento y de aplicación al público habla de la transparencia, la consistencia y en última instancia, la credibilidad del sistema de declaraciones juradas. La publicación de los datos sobre el cumplimiento de la presentación, las auditorías e investigaciones puede generar apoyo para el sistema de declaraciones de patrimonio e intereses e incluso aumentar la credibilidad de un marco ya establecido. Revelar datos que muestran un tratamiento consistente de los declarantes demuestra que el sistema de declaración está siendo administrado de manera justa y no es una herramienta para el sesgo o la manipulación política.

Esta visibilidad también puede apoyar al organismo encargado de las declaraciones juradas cuando se trata de administrar y aplicar sanciones, ya que en muchos sistemas, estas tareas pueden no ser atribuciones del organismo. De hecho, proporcionar datos sobre el número de casos entregados a la fiscalía puede ayudar a ejercer la presión necesaria para lograr que se apliquen las sanciones. Algunos sitios web de organismos de declaraciones juradas proporcionan buenos ejemplos de tal visibilidad proporcionando una lista de todos los casos relacionados con declaraciones juradas y en qué etapa del proceso se encuentran.³

Si los declarantes no reciben instrucciones suficientemente claras y objetivas que estén respaldadas por sanciones significativas, pueden verse tentados a eludir el sistema de declaración

Independientemente del énfasis del régimen de aplicación y sanción, la capacidad del organismo de implementación para definir, comunicar y administrar efectivamente los requerimientos de las declaraciones es la piedra angular de cualquier sistema exitoso de declaración de patrimonio e intereses. Sin esto, el cumplimiento en la presentación es

probable que sea irregular, el sistema puede dejar de tener un efecto disuasorio en 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 sanciones significativas, pueden verse tentados a eludir el sistema, ya sea por razones maliciosas o simplemente para evitar la molestia de la presentación.

¿Quién es sancionado?

Hay varios actores en cualquier sistema de declaración de patrimonio e intereses, y las falencias a cualquier nivel pueden obstaculizar la efectividad y la credibilidad de todo el sistema. Los sistemas de declaraciones juradas, por lo tanto, pueden proporcionar sanciones para algunos o todos los actores dentro de un sistema dado.

Todos los sistemas tienen alguna forma de sanción para los declarantes, como se discutió en detalle anteriormente. Sin embargo, algunos también incluyen sanciones para las unidades descentralizadas encargadas de recoger los formularios o administrar las sanciones. En un país, por ejemplo, una multa de un mes del salario mínimo diario se aplica a los administradores de declaraciones juradas que no cumplen adecuadamente con sus funciones y responsabilidades sin justificación razonable. En otro, se aplica una sanción disciplinaria al jefe de la división o al funcionario público encargado de gestionar las declaraciones por falencias en asegurar que las declaraciones son precisas o en informar omisiones.

El organismo de declaraciones de patrimonio e intereses, o los funcionarios que trabajan dentro del organismo, también podrían ser sancionados por incumplimiento de sus deberes. Estos tipos de sanciones a menudo se producen en sistemas con requisitos proactivos, como el requisito de publicar datos, o cuando hay una brecha importante en el proceso, como la filtración de información confidencial.

Cooperación y Coordinación

Al igual que en todos los demás aspectos del sistema de declaraciones juradas, la cooperación y la coordinación entre los organismos de declaraciones de patrimonio e intereses, los organismos encargados del cumplimiento de la ley y los organismos de lucha contra la corrupción son clave para la implementación exitosa y efectiva de las sanciones.

En muchos países, el organismo a cargo de implementar el sistema de declaraciones juradas es independiente del organismo de aplicación y por lo tanto, en última instancia, no es responsable de garantizar la aplicación exitosa ni los eventuales enjuiciamientos. En tales casos, el organismo a cargo de las declaraciones juradas por lo general se encarga de reportar las infracciones penales a la oficina del fiscal u otro organismo encargado del cumplimiento de la ley para que emprendan acciones futuras. Estas investigaciones se convierten en parte del registro oficial y pueden conducir a investigaciones sucesivas o apoyarlas, a menudo a una escala mucho mayor. La efectividad del régimen de declaraciones juradas, por lo tanto, depende de la colaboración entre organismos. Esto puede requerir tiempo para establecerse, a menudo está politizado, y

depende de la voluntad política y una cultura general de aceptación dentro del gobierno de la importancia de un sistema efectivo de declaraciones de patrimonio e intereses.

La cooperación y la coordinación, si se realizan de manera efectiva, también pueden servir de retroalimentación para poner de relieve las deficiencias en el sistema de declaraciones juradas en su conjunto. Si un caso es remitido a la fiscalía, y no se puede proseguir desde ahí, la oficina puede utilizar esa oportunidad para explicar al organismo de declaraciones juradas lo que falta. Esta retroalimentación ayuda a que el sistema de declaraciones juradas conecte los puntos, poniendo de relieve las fallas que dificultan la aplicación. Si los errores son deficiencias en el formulario, en la verificación o incluso en la legislación, esta información sólo puede ayudar a fortalecer el sistema de declaración de patrimonio e intereses.

Tomemos, por ejemplo, una situación en la que se pone de manifiesto al organismo de declaraciones juradas que la oficina del fiscal no está trabajando activamente en cualquiera de los casos remitidos por el organismo. Esta retroalimentación puede informar al organismo y los legisladores que deben estar disponibles y ser aplicadas más sanciones o sanciones administrativas más duras, reduciendo de este modo la confianza en el sistema de justicia para hacer cumplir el requisito de declaración.

Desafíos en la imposición de sanciones

Como se explicó anteriormente, la aplicación de sanciones por incumplimiento requiere proporcionalidad, aplicación y visibilidad. La implementación de estos tres elementos clave de un régimen efectivo de declaraciones de patrimonio e intereses plantea muchos desafíos significativos. Esta subsección trata de unos pocos que merecen más análisis.

Legislación mal redactada

La legislación que establece los requisitos de las declaraciones y del organismo de declaraciones juradas es fundamental para cualquier sistema de declaración de patrimonio e intereses. Asegurarse de que esta legislación es completa, clara, consistente, y aplicable es un paso que a menudo se pasa por alto en el proceso de redacción. Por lo tanto, en muchas situaciones quedan sin respuesta preguntas importantes, lo que causa confusión en la aplicación de la ley y, por extensión, en la sanción de las infracciones.

Algunos ejemplos de tales desafíos incluyen un sistema en el que la ley no prevé una orientación clara sobre la forma exacta o la magnitud de las sanciones que pueden y deben ser aplicadas por incumplimientos en la presentación. En otro país, la ley y la sanción correspondiente, establecidas por el sistema de declaraciones juradas, son inconsistentes con las leyes penales existentes y, como tales, no pueden ser aplicadas.

Otra cuestión en la redacción de la legislación de declaraciones juradas es el establecimiento de requisitos que pueden dificultar la capacidad de sancionar a los declarantes. Por ejemplo, en un país, el sistema presenta la posibilidad de consecuencias muy graves para funcionarios declarados culpables de actos corruptos. Sin embargo, hay evidencia

de que estas duras sanciones pueden también socavar la aplicación de los requisitos de las declaraciones juradas al hacer que los miembros del personal del organismo sean reacios a imputar a funcionarios que han sido acusados de incumplimiento en cuanto al llenado correcto y completo de los formularios de declaraciones juradas. Además, la legislación exige “prueba de la intención maliciosa”, algo que suele ser difícil de producir. Tal vez si la ley contemplara una serie de sanciones administrativas en caso de incumplimiento, es concebible que podría haber resultado en un mayor número de sanciones aplicadas con éxito.

La naturaleza política de las sanciones

Otro reto para las autoridades nacionales es el de desarrollar la capacidad institucional para afirmar su independencia y ser vigilantes contra posibles abusos del poder para sancionar. En muchos países en desarrollo, esto puede requerir inversiones en la capacitación de fiscales, el poder judicial, y las autoridades del orden público al mismo tiempo de garantizar su independencia e imparcialidad.

Si bien hay pocas pruebas de que las sanciones se aplican realmente por razones maliciosas, como para castigar o dañar la reputación de los oponentes políticos, la mejor defensa contra este desafío particular es una legislación clara con una aplicación transparente. Si las sanciones se aplican de manera consistente y visible, es difícil reclamar ningún sesgo político. Dicho esto, la consistencia en la aplicación de las sanciones a menudo es muy difícil dada la naturaleza política de las partes involucradas. Por ejemplo, los fiscales en muchos países buscan activamente enjuiciar a los “peces gordos” en aras de la publicidad, a menudo pasando por alto o desechando casos válidos aunque menos sensacionales.

Estado de derecho inadecuado

El estado de derecho es parte integral e indispensable para el buen gobierno, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Desafortunadamente, las jurisdicciones con una necesidad urgente de erradicar la corrupción a menudo también tienen una necesidad apremiante de fortalecer su estado de derecho. Muchos temen que un sistema basado en sanciones o multas penales puede implicar muchos retos si el sistema jurídico más amplio no puede ser invocado para imponer tales sanciones. Sin la posibilidad de enjuiciar infracciones, estas sanciones no tendrían sentido y socavarían la credibilidad del sistema. Esta es una preocupación válida, y los países que tratan de implementar y aplicar los sistemas de declaraciones juradas harían bien en estudiar cuidadosamente el clima legal y judicial en general. Las leyes y procedimientos legales son de hecho esenciales, pero también lo son las instituciones efectivas, transparentes e independientes.

Cuando las sanciones se aplican de manera consistente y visible, se vuelve cada vez más difícil reclamar ningún sesgo político.

Desafíos constitucionales

Los países en el proceso de crear o mejorar su sistema de declaración a menudo deben considerar la constitucionalidad de sancionar las infracciones a las declaraciones juradas. En su mayor parte esta preocupación es infundada y más a menudo, refleja las preocupaciones y los problemas que acabamos de mencionar más que cuestiones constitucionales.

Por ejemplo, la protección constitucional de la presunción de inocencia coloca la responsabilidad de probar la culpabilidad de un acusado en el estado, aliviando así a los acusados de cualquier carga de probar su inocencia. Sin embargo, este principio no impide que las legislaturas creen delitos que contengan una presunción refutable, siempre que los principios de racionalidad y proporcionalidad se respeten debidamente. Este razonamiento se puede extender a los funcionarios públicos, que, al asumir una posición de confianza, se someten a los requisitos legales y a las sanciones administrativas y penales que se derivan del abuso de esa confianza. En este contexto, el suministro de información sobre las fuentes de ingresos y bienes no aparece como una carga significativa o injusta para los declarantes, como tampoco lo es sancionar a los funcionarios que incumplen con declarar.

Los países con las garantías jurídicas e institucionales adecuadas establecidas pueden enjuiciar delitos de declaraciones juradas, lo que convierte a estas sanciones en un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y transparencia.

Sección 2: Las declaraciones como parte de un rompecabezas más grande: ¿cómo pueden las declaraciones apoyar la lucha más amplia contra la corrupción y la recuperación de activos?

La información cruda en las declaraciones juradas y los resultados analíticos que surgen del proceso de verificación son recursos que han sido poco utilizados en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, y en los esfuerzos para recuperar los activos.

El término *datos en bruto* se refiere a la información declarada por un sujeto obligado antes de cualquier análisis realizado por el organismo de declaración. *Los resultados del análisis* o de la *verificación de las declaraciones juradas* realizados por un organismo de declaración pueden señalar una discrepancia, inconsistencia o señal de alerta. Por ejemplo, en el curso del proceso de verificación, el organismo de declaración podría encontrar un aumento significativo en los ingresos declarados por un funcionario entre dos años, un cambio en los activos que no coincide con las fuentes de ingreso declaradas o sumas muy altas de dinero recibidas como préstamos de particulares. Dependiendo del mandato y los recursos del organismo, la información que se incluye en las notificaciones a otras entidades puede ir desde una simple inconsistencia de los resultados a un análisis exhaustivo (que puede incluir incluso la recepción de información de instituciones financieras).

Tanto los datos crudos como los resultados del análisis de las declaraciones juradas pueden ser útiles en el análisis de los reportes de operaciones sospechosas por parte de unidades de inteligencia financiera (UIF) y pueden influir positivamente en la calidad de la inteligencia que llega a los investigadores y fiscales que están trabajando en casos de corrupción y lavado de dinero.

En 2012, el Banco Mundial llevó a cabo una encuesta sobre el uso de las declaraciones juradas entre las UIF en África Subsahariana, Europa y Asia Central, Asia Oriental y el Pacífico, y en regiones de Oriente Medio y el Norte de África. De 30 UIF de países con sistemas activos de declaraciones juradas, 16 respondieron que utilizan las declaraciones juradas para el análisis de los reportes de transacciones sospechosas sobre funcionarios públicos o personas expuestas políticamente (PEP). Esto demuestra que existe una comprensión cada vez mayor entre las UIF de la utilidad de las declaraciones juradas para sus operaciones. Sin embargo, también hay un amplio espacio para el crecimiento.

Más allá de las UIF, la información de las declaraciones juradas o los resultados de la verificación de las declaraciones pueden tanto desencadenar investigaciones de corrupción o lavado de dinero como convertirse en un elemento de prueba en un caso. Estas pruebas no sólo pueden ser útiles en países donde se encuentra tipificado el enriquecimiento ilícito, sino también las entradas de datos en las declaraciones pueden proporcionar evidencia circunstancial que apoye la acción en investigaciones más amplias. Por ejemplo, en una investigación, era difícil establecer el vínculo entre un funcionario público y una empresa extranjera a través de la cual se hicieron pagos de sobornos, principalmente debido a las disposiciones legales de la jurisdicción en la que se fundó la empresa. Sin embargo, una vez que los investigadores accedieron a la declaración jurada del funcionario, pudieron ver que había declarado su interés en la empresa extranjera. En esta situación, la declaración jurada ayudó a los investigadores a superar un reto importante al tiempo de acortar una fase de la investigación.

En algunas jurisdicciones, los organismos de declaraciones juradas tienen el mandato establecido por la legislación de notificar a las autoridades fiscales cuando encuentran indicios de posibles infracciones al código tributario. Incluso si esto no se especifica en la legislación, cuando un organismo está tratando de investigar posibles activos ilícitos, debe considerar un método que a menudo se conoce como el enfoque de “Al Capone”⁴. Cuando el proceso de verificación identificó activos que no son proporcionales a sus ingresos legítimos, involucrar a las autoridades fiscales con el fin de identificar e invocar sanciones por no declarar ingresos es un enfoque que ataca directamente a la base de activos del declarante. La vinculación con el trabajo de las autoridades fiscales es, en algunos países, reforzada por el hecho de que el sistema de declaraciones juradas es gestionado por la administración tributaria.

Enriquecimiento ilícito

El delito de enriquecimiento ilícito se diseñó e incluyó en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) como medida para combatir la corrupción

facilitando el acto por lo general desafiante de demostrar que la riqueza inexplicable de un individuo es resultado de la actividad delictiva⁵. En virtud de enfoques más convencionales para enjuiciar la corrupción, esto normalmente tendría que ser probado por el fiscal. 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 fuentes legítimas de ingresos revirtiendo la carga de la prueba al individuo en cuestión.

En algunos países, el enriquecimiento ilícito se clasifica como delito penal, y el sistema está equipado para detectar discrepancias entre las declaraciones de un funcionario y otras fuentes de información sobre sus ingresos y activos. Estos países tienen un método adicional para atacar el patrimonio de los funcionarios públicos corruptos. Una investigación sobre enriquecimiento ilícito también puede servir como un disparador para una investigación más amplia que pueda establecer tanto las actividades delictivas subyacentes como la identidad de otras partes posiblemente involucradas en la corrupción.

Recuperación de activos

Las declaraciones juradas pueden proporcionar evidencia circunstancial útil para apoyar la cooperación internacional en la recuperación de activos⁶. La declaración puede fortalecer la solicitud de información a través de la UIF o canales policiales (asistencia informal) o canales de asistencia legal mutua (formal). Por ejemplo, la información contenida en las declaraciones juradas o los resultados del proceso de verificación pueden apoyar el vínculo entre el declarante y la jurisdicción que recibe la solicitud de asistencia legal mutua.

El contenido y la verificación de una declaración jurada también pueden ser útiles en el contexto de una investigación de lavado de dinero realizada por la jurisdicción extranjera en la que están los activos del funcionario público de otro país. Consideremos el siguiente ejemplo: si durante el período para el cual un funcionario presenta una declaración, él o ella acumuló activos en el exterior muy por encima de sus ingresos declarados, entonces la declaración, aunque no pruebe la conducta delictiva, podría ser la evidencia circunstancial que apoya la inferencia de que la propiedad en cuestión tiene origen delictivo. En tal caso, la información contenida en la declaración jurada podría apoyar la restricción y en última instancia la confiscación de esos activos.

Un ejemplo digno de mención y una situación en la que la presunción del origen ilícito de los activos posibilita su congelación, confiscación, o restitución se detalla en las disposiciones administrativas de confiscación de Suiza, específicamente aquellas que se refieren a los activos en poder de PEP extranjeras y sus asociados en Suiza. El Tribunal Administrativo Federal Suizo puede asumir que los activos tienen origen ilícito cuando “el patrimonio de la persona que tiene facultades de disponer de los activos ha sido objeto de un aumento extraordinario que está conectado con el ejercicio de una función pública de la persona expuesta políticamente y el nivel de corrupción en el país de origen o que rodea a la persona expuesta políticamente en cuestión durante su mandato fue reconocido como alto” (Consejo Federal de 2015, art. 6). Esta presunción puede ser

rechazada por el tribunal si se puede demostrar que, con toda probabilidad, los activos fueron adquiridos por medios legales. Sin embargo, desde una perspectiva de investigación, cualquier declaración jurada de la PEP podría proporcionar evidencia circunstancial de utilidad para apoyar o negar el origen ilícito.

Capítulo 7—Recomendaciones Clave

- La aplicación es el *último paso* disponible para que un sistema de declaración de patrimonio e intereses logre sus objetivos. Saber que hay verdaderas consecuencias para la conducta indebida puede potenciar el efecto disuasorio del sistema. Por lo tanto, debería haber sanciones para todas las formas de conducta indebida, incluyendo el incumplimiento, las declaraciones falsas, las variaciones injustificadas de riqueza, y los conflictos de interés.
- Para que sean efectivas y justas, las sanciones deben ser *específicas* y *aplicadas* de forma *consistente*.
- Las sanciones deben ser cumplir con lo siguiente:
 - *Deben estar vinculadas al objetivo del sistema*. Las infracciones de enriquecimiento ilícito y conflicto de interés requieren diferentes enfoques.
 - *Proporcionales*. Aplicar sanciones menos graves por no presentar que por presentar información inexacta puede ser más beneficioso para la efectividad del sistema.
 - *Aplicables*. Las sanciones deben ser equilibradas. La autoridad para emitir sanciones debe describirse claramente en la legislación.
 - *Visibles*. Los declarantes deben ser conscientes de sus obligaciones y las sanciones por no cumplir con ellas. Comunicar los datos de aplicación también es clave.
- Los países deben identificar y trabajar para reducir las barreras a la aplicación de sanciones efectivas y justas, como la legislación mal redactada, la interferencia política con la aplicación, la deficiencia del estado de derecho y los desafíos constitucionales.

Notas

1. Para obtener información detallada sobre estos casos, consulte <https://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx> and www.integritate.eu/Noutati.aspx?PID=243&M=NewsV2&Action=1&NewsId=2115.
2. Un oficial puede ser reacio a preguntar sobre los potenciales conflictos de interés cuando el mismo organismo también se encarga de investigar y enjuiciar esas

acciones. Por consiguiente, algunos gobiernos proveen organismos o departamentos separados para la orientación y la aplicación.

3. Por ejemplo, en el caso de Rumania, ver <http://www.integritate.eu>.
4. Este término fue acuñado de la investigación de Alphonse Gabriel “Al” Capone, un jefe de la mafia de la era de la prohibición que se involucró en una variedad de actividades criminales, incluyendo el crimen organizado, el contrabando de licor, la prostitución y el soborno de funcionarios del gobierno. Finalmente, fue detenido y condenado por evasión de impuestos, por lo que sirvió una condena de 11 años de prisión. Este enfoque de investigación involucra a múltiples organismos encargados de la aplicación de la ley trabajando en conjunto, apuntando a sospechosos con cualquier proceso legal viable y los cargos que surgen.
5. Para más información sobre esto, vea <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/V1505880e.pdf>.
6. Para más información sobre esto, vea <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/EMInternationalCooperation/2-3November2015/V1506265e.pdf>.

Apéndice A. Datos de la Muestra 1 y Muestra 2

Este apéndice proporciona información sobre los conjuntos de datos que fueron recogidos por el equipo de Integridad del Mercado Financiero del Grupo del Banco Mundial. Los datos incluidos en la muestra 1 (legislación) se han reunido desde 2007¹ con actualizaciones continuas, el último en 2015. Los datos de la Muestra 2 se recogieron sólo en el año 2015. Ambas muestras se utilizaron para el análisis a lo largo de esta guía².

Muestra 1: Legislación

Esta muestra se compone de 176 países, de los cuales 161 tienen un sistema de declaraciones juradas³. Aunque los requisitos de declaración se pueden aplicar a diferentes categorías de funcionarios públicos, hemos centrado nuestro análisis jurídico sobre los requisitos de declaración para los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo. Los requisitos de declaración en estos 161 países⁴ son aplicables a los miembros del poder legislativo en sólo 10 países, los miembros del poder ejecutivo en sólo 17 países, y miembros de ambos poderes en 134 países. Véase en la tabla A.1 un desglose regional y la tabla A.2 un desglose por categoría de ingresos⁵.

TABLA A.1 Países de la Muestra 1, por Región		
Región	Número de países	Países y economías de la submuestra
OCDE ingresos altos	32	Australia; Austria; Bélgica; Canadá; Chile; República Checa; Dinamarca; Estonia; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; Hungría; Islandia; Irlanda; Israel; Italia; Japón; Corea, Rep.; Luxemburgo; Países Bajos; Nueva Zelanda; Noruega; Polonia; Portugal; República Eslovaca; Eslovenia; España; Suecia; Suiza; Reino Unido; Estados Unidos
Sub-Saharan Africa (SSA)	45	Angola; Benin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camerún; República Centroafricana; Chad; Comoras; Congo, Rep. Reps.; Congo, Rep. ; Costa de Marfil; Eritrea; Etiopía; Gabón; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea Bissau; Kenia; Lesoto; Liberia; Madagascar; Malawi; Malí; Mauritania; Mauricio; Mozambique; Namibia; Níger; Nigeria; Ruanda; Santo Tomé y Príncipe; Senegal; Seychelles; Sierra Leona; Sudáfrica; Sudán; Swazilandia; Tanzania; Ir; Uganda; Zambia; Zimbabue

(continúa en la página siguiente)

TABLA A.1 Países de la Muestra 1, por Región (continuación)		
Región	Número de países	Países y economías de la submuestra
Asia	30	Afganistán; Bangladesh; Bhután; Brunei Darussalam; Camboya; China; Fiji; Hong Kong, China; India; Indonesia; Kiribati; República Democrática Popular de Lao; Malasia; Maldivas; Micronesia Países; Mongolia; Palau; Papúa Nueva Guinea; Pakistán; Filipinas; Samoa; Singapur; Islas Salomón; Sri Lanka; Taiwán, China; Tailandia; Timor-Leste; Tonga; Vanuatu; Vietnam
Europa y Asia Central (EAC)	22	Albania; Armenia; Azerbaiyán; Belarús; Bosnia y Herzegovina; Bulgaria; Croacia; Georgia; Kazajistán; República Kirguiza; Letonia; Lituania; Macedonia, ARY; Moldova; Montenegro; Rumania; Federación Rusa; Serbia; Tayikistán; Turquía; Ucrania; Uzbekistán
América Latina y el Caribe (ALC)	29	Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas, La; Belice; Bolivia; Brasil; Colombia; Costa Rica; Dominica; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Guayana; Haití; Honduras; Jamaica; Méjico; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Puerto Rico; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Surinam; Trinidad y Tobago; Uruguay; Venezuela, RB
Oriente Medio y Norte de África (MENA)	18	Argelia; Bahrein; Djibouti; Egipto, República Árabe; Irán, República Islámica; Irak; Jordán; Kuwait; Líbano; Marruecos; Omán; Katar; Arabia Saudita; República Árabe Siria; Túnez; Emiratos Árabes Unidos; Cisjordania y Gaza; Yemen, Rep.

Nota: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

TABLA A.2 Países de la Muestra 1, por Categorías de Ingresos		
Ingresos categoría	Número de países	Países y economías de la submuestra
Ingresos altos	54	Antigua y Barbuda; Argentina; Australia; Austria; Bahamas, Bahrein; Bélgica; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; Croacia; República Checa; Dinamarca; Estonia; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; Hong Kong, China; Hungría; Islandia; Irlanda; Israel; Italia; Japón; Corea, Rep.; Kuwait; Letonia; Lituania; Luxemburgo; Países Bajos; Nueva Zelanda; Noruega; Omán; Polonia; Portugal; Puerto Rico; Katar; Federación Rusa; Arabia Saudita; Seychelles; Singapur; República Eslovaca; Eslovenia; España; Suecia; Suiza; Taiwán, China; Trinidad y Tobago; Emiratos Árabes Unidos; Reino Unido; Estados Unidos; Uruguay; Venezuela, RB

(continúa en la página siguiente)

TABLA A.2 Países de la Muestra 1, por Categorías de Ingresos (continuación)		
Ingresos categoría	Número de de países	Países y economías de la submuestra
Ingreso medianos altos	46	Albania; Argelia; Angola; Azerbaiyán; Belarús; Belice; Bosnia y Herzegovina; Botswana; Brasil; Bulgaria; China; Colombia; Costa Rica; Dominica; República Dominicana; Ecuador; Fiji; Gabón; Irán; República Islámica; Irak; Jamaica; Jordán; Kazajstán; Líbano; Macedonia, ARY; Malasia; Maldivas; Mauricio; Méjico; Mongolia; Montenegro; Namibia; Palau; Panamá; Paraguay; Perú; Rumania; Serbia; Sudáfrica; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Surinam; Tailandia; Tonga; Túnez; Turquía
Ingreso medianos bajos	49	Armenia; Bangladesh; Bhután; Bolivia; Cabo Verde; Camerún; Congo, Rep.; Costa de Marfil; Djibouti; Egipto, República Árabe; El Salvador; Georgia; Ghana; Guatemala; Guayana; Honduras; India; Indonesia; Kenia; Kiribati; República Kirguiza; República Democrática Popular Lao; Lesoto; Mauritania; Micronesia. pts .; Moldova; Marruecos; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Papúa Nueva Guinea; Filipinas; Samoa; Santo Tomé y Príncipe; Senegal; Islas Salomón; Sri Lanka; Sudán; Swazilandia; República Árabe Siria; Tayikistán; Timor-Leste; Ucrania; Uzbekistán; Vanuatu; Vietnam; Cisjordania y Gaza; Yemen, Rep.; Zambia
Ingresos bajos	27	Angola; Benin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camerún; República Centroafricana; Chad; Comoras; Congo, Rep. Reprs.; Eritrea; Etiopía; Gambia; Guinea; Guinea Bissau; Haití; Liberia; Madagascar; Malawi; Malí; Mozambique; Níger; Ruanda; Sierra Leona; Tanzania; Ir; Uganda; Zimbabue

Fuente: Grupos de países y préstamos del año fiscal 2015 del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.

Muestra 2: Prácticas de los Organismos de Declaración

La muestra se compone de 52 países. El desglose regional aparece en la tabla A.3, y el desglose por categoría de ingresos en el cuadro A.4.⁶

TABLA A.3 Países de la Muestra 2, por Región		
Región	Número de países	Países y economías de la submuestra
OCDE ingresos altos	8	Bélgica; Canadá; Chile; Francia; Israel; Japón; Corea, Rep.; Estados Unidos
África Subsahariana (SSA)	11	Burkina Faso; Etiopía; Gabón; Kenia; Mauricio; Nigeria; Ruanda; Seychelles; Sudáfrica; Tanzania; Uganda
Asia	9	Bhután; China; Indonesia; Malasia; Mongolia; Filipinas; Sri Lanka; Tailandia; Vietnam
Europa y Asia Central (EAC)	10	Albania; Armenia; Georgia; Kazajstán; Letonia; Lituania; Macedonia, ARY; Moldova; Rumania; Serbia
América Latina y el Caribe (ALC)	11	Argentina; Bolivia; Brasil; Colombia; Costa Rica; República Dominicana; El Salvador; Honduras; Jamaica; Perú; Trinidad y Tobago
Oriente Medio y Norte de África (MENA)	3	Egipto, República Árabe.; Irak; Marruecos

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

TABLA A.4 Países de la Muestra 2, por Categorías de Ingresos		
Categoría de ingresos	Número de países	Países y economías de la submuestra
Ingresos altos	13	Argentina; Bélgica; Canadá; Chile; Francia; Israel; Japón; Corea, Rep.; Letonia; Lituania; Seychelles; Trinidad y Tobago; Estados Unidos
Ingreso medianos altos	19	Albania; Brasil; China; Colombia; Costa Rica; República Dominicana; Gabón; Irak; Jamaica; Kazajstán; Macedonia, ARY; Malasia; Mauricio; Mongolia; Perú; Rumania; Serbia; Sudáfrica; Tailandia
Ingreso medianos bajos	15	Armenia; Bhután; Bolivia; Egipto, República Árabe.; El Salvador; Georgia; Honduras; Indonesia; Kenia; Moldova; Marruecos; Nigeria; Filipinas; Sri Lanka; Vietnam
Ingresos bajos	5	Burkina Faso; Etiopía; Ruanda; Tanzania; Uganda

Fuente: Grupo de países y préstamos del año fiscal 2015 del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.

Notas

1. Una versión anterior de este conjunto de datos se utilizó en el documento de Djankov y otros (2009).
2. La muestra utilizada para cada figura aparece en las notas de la figura. Tenga en cuenta que, en algunas figuras, un país puede no haber proporcionado información en la encuesta utilizada para recoger los datos de la muestra, o su experiencia puede no haber sido relevante para el análisis. Por ejemplo, un país que no realiza la verificación no sería parte de la muestra en la figura que analiza los procesos de verificación.
3. En nuestra muestra, 15 países no cuentan con un sistema de declaración. Estos son Botswana, Brunei Darussalam, Eritrea, Kiribati, los Estados Federados de Micronesia, Omán, Qatar, Samoa, Arabia Saudita, San Vicente y las Granadinas, Suriname, la República Árabe Siria, Tonga, los Emiratos Árabes Unidos y Uzbekistán.
4. Tenga en cuenta que, de los 161 países de la muestra que tienen un sistema de declaración, no hemos podido encontrar información de implementación sobre 8 de ellos. Por lo tanto, muchas de las figuras y gráficos en esta guía se construyeron a partir de datos de 153 jurisdicciones.
5. Por favor note que hemos realizado algunos cambios menores en la clasificación de países y grupos de préstamos del año 2015 del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. Más específicamente, dos regiones, el Sur de Asia, y Asia Oriental y el Pacífico, se han fusionado en una, y dos grupos de préstamos, Asia y OCDE de altos ingresos, se han incluido como uno en la clasificación regional.
6. Por favor note que hemos realizado algunos cambios menores en la clasificación de países y grupos de préstamos del año 2015 del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. Más específicamente, dos regiones, el Sur de Asia, y Asia Oriental y el Pacífico, se han fusionado en una, y dos grupos de préstamos, Asia y OCDE de altos ingresos, se han incluido como uno en la clasificación regional.

Referencias

Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y Shleifer A. 2009. “Las declaraciones juradas de los políticos”. Documento de trabajo 14703, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA, <http://www.nber.org/papers/w14703>.



La declaración jurada de patrimonio e intereses, la declaración de activos, la declaración de ingresos y activos, la declaración patrimonial y las declaraciones de intereses, a pesar de las variaciones en el nombre, todos estos mecanismos están sujetos a un principio común y simple: un funcionario público debe presentar periódicamente información sobre sus ingresos, activos, pasivos, e intereses. Incorporado en varias convenciones internacionales, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses se han generalizado en todas las regiones y se reconocen como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia.

Hasta el momento, 161 países de todo el mundo han introducido sistemas de declaraciones juradas de patrimonio e intereses. Pero, si bien las reglas están en los libros, muchos profesionales siguen luchando con las complejidades de las reglas y la forma de implementarlas en los contextos socioeconómicos, históricos y legales de sus propios países. Poca orientación ha estado disponible para ayudarles. *Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos: guía práctica para declaraciones juradas efectivas* tiene como objetivo llenar ese vacío y proporcionar a los profesionales de escenarios prácticos a considerar antes de decidir sobre un curso de acción en particular.

Este libro contiene capítulos cortos que discuten cada tema y proporcionan una orientación clara sobre los asuntos que los responsables de diseñar políticas y los que participan en la implementación de las obligaciones de declaración de patrimonio e intereses tendrán que tomar en cuenta antes de tomar una decisión. ¿Cómo se decide quien debe declarar? ¿Todas las personas de la administración pública? ¿Solamente los ministros? Y ¿qué pasa con sus cónyuges, hijos o la familia extendida? Y ¿con qué frecuencia? ¿En línea o en papel? Y ¿qué exactamente? Directamente todo lo que poseen, ¿o también aquellos apartamentos que poseen indirectamente? Y ¿cómo se puede analizar esta información? Este es el tipo de orientación práctica que este libro tiene como objetivo proporcionar.

Con la integración de nuevas tecnologías y mejoras de coordinación con otras áreas, la posibilidad de utilizar las declaraciones para combatir la corrupción está creciendo. Esta guía tiene como objetivo captar y contribuir a este impulso y al mismo tiempo ayudar a los países a hacer pleno uso de esta herramienta.

Escrito en un lenguaje no técnico, este libro será un recurso valioso para los responsables de formular políticas y los profesionales conforme ayudan a sus países a construir sistemas de declaraciones juradas más efectivos para apoyar el crecimiento inclusivo y la prosperidad compartida.

