

Nicaragua

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 2,7 (puesto 97 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (ratificada en marzo de 1999)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Desde fines de 2002, pero más específicamente desde los primeros meses de 2004, el partido en el poder, Partido Liberal Constitucionalista (PLC), presentó una serie de proyectos de ley cuyo sólo objetivo era liberar al ex Presidente Arnoldo Alemán, sentenciado a 20 años de prisión en 2003 por lavado de dinero, fraude y enriquecimiento ilícito. Los esfuerzos del PLC, aún sin éxito al momento de confección del informe, llevaron a la crisis política que paralizó la asamblea nacional; ni una sola ley fue sancionada durante los primeros cinco meses del año.¹ Los proyectos propuestos por el PLC incluyen: una amnistía para todos los actos de corrupción administrativa cometidos por los funcionarios públicos desde 1997 a 2001; un intento en enero de 2004 de presentar una nueva interpretación de la ley sobre el lavado de dinero (bajo la cual fue condenado Alemán) que hubiera limitado su aplicación a delitos conectados con el tráfico de drogas; un intento en marzo de 2004 de modificar el código penal de manera que los ex-presidentes cumplan sus sentencias de prisión bajo la modalidad de arresto domiciliario; una ley que salvaguarda los bienes del Estado, que el Poder Ejecutivo promueve en el contexto de un conflicto entre la oposición de los Sandinistas y el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER); y un proyecto para reformar el Poder Judicial (ver mayores detalles a continuación)

- En junio de 2004, el gobierno firmó un 'Compendio para promover la transparencia y combatir la corrupción' con los países del G8, que prometía proporcionar asistencia técnica en las áreas de presupuesto público y gestión financiera, incluyendo ingresos, gastos, compras públicas, y la adjudicación de concesiones públicas.

- El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA) han aumentado la transparencia presupuestaria para presentar varias asignaciones de presupuesto y gastos en Internet.² La ONG Coordinadora Civil, que ha estado analizando el presupuesto desde que fue presentado en octubre de 2003, descubrió varios gastos ocultos del gobierno en las asignaciones de presupuesto, que llegaban casi a 80 millones de dólares.

- En julio de 2003, la asamblea nacional eligió cinco nuevos jueces de la Corte Suprema de entre un total de 16, en una movida que algunos analistas dicen aumentó la polarización política del organismo, que era ya alta. Durante más de seis meses, el tribunal no logró elegir a su presidente

o realizar las designaciones para las que estaba facultado. En este período, los jueces se plantearon los beneficios de un acuerdo para alternar cada año la presidencia de la Corte Suprema entre los principales partidos políticos.

Desafíos para establecer leyes que regulen la carrera judicial

El Grupo Consultivo de Nicaragua, conformado por 12 gobiernos, donantes bilaterales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se reunió en septiembre de 2003 en Managua para reiterar lo que las organizaciones nacionales e internacionales habían solicitado por mucho tiempo: una reforma institucional, en particular en el Poder Judicial, que resulta esencial al desarrollo del país. El actual sistema judicial es ampliamente criticado por su lentitud y excesiva politización. La Corte Suprema presentó un proyecto de ley para la carrera judicial ante la asamblea nacional a fines de 2003.³ En su evaluación sobre la corrupción en Nicaragua de junio, el G8 consideró el proyecto como un importante componente de la agenda respecto de la administración anticorrupción, pero describió como 'moderadas' sus chances de ser aprobado en el actual clima político.

La asamblea nacional trató varias versiones del proyecto de ley, pero no se había sancionado ninguna ley al momento de la redacción de este informe. Las razones de este fracaso reflejan la falta de voluntad política de los partidos con interés en bloquear las dos principales reformas del proyecto: la 'profesionalización' del poder judicial a través de designaciones competitivas; y un mayor apoyo a su independencia externa e interna, lo que requeriría que la Suprema Corte renuncie a su actual facultad de administrar designaciones y salarios.

La propuesta de la Corte Suprema abordó la falta de mecanismos para la contratación y promoción basada en los méritos, pero el control sobre la administración de carreras judiciales continuó. Los expertos criticaron la propuesta por no lograr separar las funciones administrativas y judiciales y, por lo tanto, por no abordar el tema de la independencia interna.

Existen tres opiniones principales de la legislación propuesta en la asamblea nacional. El PLC –que no posee la mayoría absoluta para aprobar leyes por sí solo– argumenta que el poder judicial comparte opiniones con el Frente Sandinista, el segundo partido más importante de Nicaragua dado que la mayoría de sus miembros fueron designados durante el período revolucionario Sandinista. Por esta razón, y por el hecho de que el actual Poder Judicial envió a prisión al ex Presidente Alemán bajo cargos de corrupción, el PLC quiere utilizar la nueva ley para reemplazar a los funcionarios judiciales.

El Frente Sandinista rechaza el proyecto, citando la constitución que otorga facultades a la Corte Suprema respecto de la 'administración de la justicia'. Argumentan que esta garantía no puede ser modificada por ninguna ley adoptada bajo procedimientos normales, sino que se requerirá una mayoría calificada de parlamentarios para enmendar la constitución. En los últimos años, a los aliados se ha sumado un número de jueces, preocupados por lo que la ley propuesta para la carrera judicial podría implicar respecto de la pérdida de facultades y relevancia política.

Una tercera facción es liderada por el Presidente Bolaños, cuyo objetivo es despolitizar el sistema judicial. Esta fue una promesa de campaña y se considera clave para el desarrollo económico de Nicaragua.

Dado que la mayoría requerida para la reforma judicial sería imposible de lograr sin el apoyo del Frente Sandinista, la sanción de la ley propuesta resultará una difícil batalla. Este

obstáculo político refuerza las barreras que socavan cada intento por impulsar una reforma institucional en Nicaragua.

Las acusaciones de corrupción contra el Presidente evidencian la necesidad de una reforma electoral

En 2002, cuando el Presidente Bolaños anunció que se habían presentado cargos contra Alemán por actos de corrupción que le habían costado al Estado unos 100 millones de dólares, no imaginaba que esta acción llevaría a cargos mayores relacionados con su propio uso de los fondos, supuestamente apropiados indebidamente por Alemán.

Se supone que el dinero apropiado y lavado por Alemán tuvo tres destinos diferentes: los bolsillos de los funcionarios involucrados; los pagos mensuales 'por debajo de la mesa' a 500 funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y las arcas de las campañas electorales del PLC, incluyendo la de Enrique Bolaños.

Parece que el uso de estos fondos para pagar a los funcionarios del PLC, incluyendo Bolaños, quien no niega haber recibido unos 500.000 dólares del total mientras era Vicepresidente, no tendrá consecuencias legales. La preocupación también incluye el hecho de que el Presidente y su círculo no registraron los pagos, por lo que se habrían evadido impuestos.

No obstante, al condenar a Alemán a 20 años de prisión, la Jueza Juana Méndez dejó abierta la posibilidad de presentar cargos por irregularidades electorales contra el Presidente Bolaños y sus más cercanos asesores de campaña. Las leyes electorales de Nicaragua prohíben el uso de fondos estatales (ya sea directa o indirectamente) para campañas electorales.

La actual legislación nicaragüense está lejos de ser un modelo de reglamentación para las finanzas políticas. Sin embargo, la ley establece que la malversación de fondos estatales resulta una clara violación de la ley, e implica tanto al partido involucrado como a todos aquellos que sabían acerca del origen de los fondos.

Inicialmente, el Presidente Bolaños presentó su renuncia pública a sus derechos de inmunidad para hacer frente a los cargos, aunque no logró cumplir con su promesa de cooperar con el proceso, la oficina del fiscal o el juez que entendía en la causa. Mientras tanto, aumentaban las pruebas acerca de fondos no registrados que llegaban a las cuentas de su campaña política, aunque no existen pruebas de su conocimiento acerca de su posible origen ilícito.

La preocupación es que en vez de ser manejada con transparencia, la causa continuará siendo una herramienta de negociación entre el Frente Sandinista y el PLC, dado que los dos partidos se reparten votos suficientes como para despojar al Presidente de su inmunidad y forzarlo a comparecer ante el tribunal. En sí, los tribunales no han demostrado signos de querer iniciar un proceso en su contra, o de poder hacerlo sin la aprobación política.

La crisis sirve para poner de relieve la necesidad de reformar las leyes electorales. Dado que la última reforma tuvo lugar en el 2000, el sistema electoral nicaragüense ha probado ser uno de los más caros del mundo en términos per cápita. Otro defecto es la excesiva politización de la autoridad responsable de supervisar las elecciones. Los veedores electorales nacionales e internacionales piden reformas de fondo y forma.

Después del estudio de la ONG Grupo Cívico Ética y Transparencia (Capítulo de TI en Nicaragua), un grupo que incluye a veedores electorales, grupos de derechos humanos y pequeños partidos políticos intentó en 2003-04 presentar un proyecto de ley para un proceso de reforma

electoral con la esperanza de que obtuviera la aprobación del Presidente Bolaños, quien abogaba por la reforma electoral. El proyecto sugiere recortar los costos de la elección, regular el financiamiento de los partidos, mejorar los procesos democráticos internos de los partidos políticos y reducir la influencia de los partidos individuales sobre los organismos responsables de supervisar las elecciones. Los impulsores del proyecto quieren presentarlo ante la asamblea nacional, donde los dos partidos políticos líderes conocen bien las deficiencias de las leyes electorales, pero se debaten entre la pérdida de credibilidad política si la ignoran, y la pérdida potencial de poder si la apoyan. Este último punto resulta esencial y podría echar por tierra todo intento genuino de reforma.

Por su lado, el Grupo Cívico Etica y Transparencia propone la eliminación del financiamiento político privado, o al menos supervisarlos, según recomiendan los veedores internacionales, para limitar la suba de costos y lograr que las elecciones sean más igualitarias. Tanto el financiamiento público como el privado deben ser transparentes y estar sujetos a controles adecuados si las elecciones fueran justas. Asimismo, la autoridad legítima debe imponer sanciones justas en caso de infracciones.

Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)

Lecturas Complementarias

Grupo Cívico Etica y Transparencia (TI Nicaragua): www.eyt.org.ni

Notas

1. Otros proyectos que tendrían un impacto positivo, fueron presentados mientras se confeccionaba el informe, aunque no fueron debatidos ni aprobados. Se incluye el proyecto sobre la estructura de la carrera judicial y un proyecto para proteger los bienes del Estado.
2. A pesar de lo positivo de contar con información presupuestaria disponible en Internet, un problema no resuelto es el hecho de que el presupuesto no incluye información completa sobre la recolección de impuestos. La ONG Coordinadora Civil ha presentado reclamos por esta falla por dos años consecutivos.
3. La Corte Suprema puede presentar proyectos de ley ante la Legislatura en materia judicial.

Panamá

Índice de Percepciones de la Corrupción 2004; puntuación: 3,7 (puesto 62 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (ratificada en julio de 1999)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en agosto de 2004)

Cambios legales e institucionales

- Un código preliminar de ética y honor parlamentario se presentó ante la asamblea legislativa en septiembre de 2003, estableciendo la conducta esperada de los parlamentarios y sus suplentes ante una situación que presenta un conflicto de interés, nepotismo, supuestos sobornos y abuso del mandato público para beneficio personal.¹ Existen varias suposiciones de corrupción que involucran a legisladores durante el período abordado, pero no se había aprobado ley alguna al momento de confección del informe.

- Se presentó un proyecto de ley para reformar las reglamentaciones de 1998 para la asamblea legislativa, en septiembre de 2003. El proyecto intenta mejorar la imagen pública de la legislatura en momentos en los que la credibilidad de sus miembros se ve bastante afectada por informes de la prensa sobre los altos niveles de ausentismo y denuncias contra los parlamentarios que se abusan de su derecho de importar autos para uso personal, para luego venderlos a terceros. Las reformas propuestas incluyen la introducción de reducciones salariales por no concurrir a sesiones plenarias o reuniones de comisión, y la reducción de derechos a la importación de autos de tres a uno para los legisladores, y de dos a uno para suplentes. No se había sancionado la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley para modificar la legislación complementaria para hacer cumplir las disposiciones constitucionales contra la corrupción administrativa, en septiembre de 2003. Si se aprueba, la ley obligará a los funcionarios de alto rango a declarar el valor de sus bienes antes de asumir su cargo, y una vez que lo dejan. La reforma facultará al auditor general a hacer cumplir la disposición de la declaración de bienes. También se reducirá la carga de la prueba para demandantes que presenten denuncias de enriquecimiento ilícito; las pruebas circunstanciales serán suficientes para decidir una sentencia, en vez de las pruebas completas, como en la actualidad. Las organizaciones de la sociedad civil pretenden que las declaraciones de bienes sean públicas, una auditoría anual por parte del auditor general, y escribanos públicos para facilitar las investigaciones en caso de demandas. No se había sancionado la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley en septiembre de 2003 para modificar la ley de 2002 sobre la transparencia en la administración pública. La reforma eliminaría el condicionamiento de que toda

persona que requiera información primero debería probar que tiene un interés directo en la información requerida. La condición fue agregada a la ley original mediante un decreto ejecutivo en mayo de 2002, y es considerada el principal obstáculo para la implementación de la ley de transparencia. Después de las elecciones de mayo de 2004, la Corte Suprema decidió que la sección del decreto respecto del acceso público a la información era ilegal. No se habían aprobado las reformas a la ley al momento de confección de este informe.

- Se presentó un proyecto de ley en diciembre de 2003 con al intención de expandir una ley sobre la transparencia en los procesos de compras públicas, que apuntaba a divulgar la identidad de los propietarios o socios de las empresas con las que el Estado hace negocios. Según el proyecto, los socios de empresas adjudicatarias de contratos estatales deberán certificar la titularidad de las acciones y enviar esta información a la oficina del fiscal público o al auditor general. No se habían aprobado las reformas a la ley al momento de confección de este informe.

La corrupción llega al centro de la escena en las terceras elecciones generales

Martín Torrijos fue elegido Presidente en mayo de 2004 sobre una plataforma de tolerancia cero a la corrupción, en una elección que fue altamente reconocida por su transparencia y equidad. Como sucedió en las elecciones de 1994 y 1999, la concurrencia de los votantes fue alta, 77%, y tanto los panameños como la comunidad internacional consideró honestos los resultados. Estos presentaban un agudo contraste con las elecciones de 1989, que fueron anuladas por fraude electoral. El candidato vencedor fue anunciado cuatro horas luego del cierre de los centros de votación y sus tres rivales reconocieron la derrota momentos después.

El Presidente Torrijos representaba a Patria Nueva, una coalición del Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular. Su plataforma electoral contaba con 16 promesas anticorrupción, incluyendo promesas para crear un Consejo Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción; la implementación de una estructura para una carrera en la administración pública; y la presentación de un proyecto de salarios ante la asamblea legislativa. Las promesas se veían bien en principio, pero la experiencia de su antecesora en el mandato, Mireya Moscoso, le imprimía un velo de dudas. Su plan de acción también incluía medidas de lucha contra la corrupción y el hecho de que nunca dieron fruto, generaron cierto descreimiento entre el público.

Los cuatro candidatos para las elecciones presidenciales de 2004 ubicaron a la corrupción en lo más alto de las agendas. En diciembre de 2003, TI Panamá les envió 'una agenda de contenidos mínimos para la lucha contra la corrupción' y cada uno respondió con la adopción de casi la mitad de las acciones propuestas. El Presidente Torrijos ahora posee la mayoría en la asamblea legislativa, y por lo tanto, no tiene excusas para no concretar los cambios legislativos prometidos en su agenda anticorrupción.

Otras acciones podrían requerir más que la voluntad política. Se necesita reforzar las instituciones anticorrupción y se debe considerar la creación de un organismo encargado de la prevención de la corrupción, tales como la oficina de ética pública, la oficina anticorrupción o la de un fiscal general especializado en corrupción. También se necesita introducir normas de protección para los informantes –en la actualidad, la Autoridad del Canal de Panamá es la única institución pública en el país que proporciona protección plena a los informantes, lo que facilita las investigaciones. Otro de los desafíos consiste en reforzar la tan desacreditada Corte Suprema y la

Oficina del Fiscal General. Para hacerlo, se debe crear una estructura de carrera adecuada, con designaciones basadas en los méritos, de manera tal que los jueces no actúen en beneficio de los gobiernos que los designaron.

También se requiere una profunda reforma de la ley electoral. Se espera el que el tribunal electoral establezca una comisión en 2005 para evaluar los cambios al código electoral. Una de las propuestas consiste en llamar a una segunda vuelta de votación si el candidato líder no logra el 50% de los votos. El Presidente Torrijos sólo obtuvo el 47,3%; Moscoso ganó en 1999 con 44,8%; y Ernesto Pérez Balladares ganó en 1994 con el 33%. Otra serie de propuestas, en la actualidad en tratamiento en la legislatura como parte del paquete de reformas constitucionales, consiste en limitar el período de campaña y recortar el período de transición de cuatro a dos meses. Un tercer tema, uno que ha recibido mucha atención pública, es el establecimiento de topes en las donaciones para las campañas así como también la divulgación de las fuentes de financiamiento de las campañas. Una comisión de reforma electoral anterior debatió el tema pero solo un partido apoyó la propuesta de exigir a los partidos que divulguen la dimensión y las fuentes de las donaciones. El texto que la legislatura aprobó sólo exige que los partidos presenten cuentas ante el tribunal electoral, de modo 'confidencial'.

El número de irregularidades electorales denunciadas ante el fiscal responsable pone de manifiesto la necesidad de reforma. En la actualidad, hay 1.186 causas investigadas, y aunque la mayoría tiene relación con el fraude electoral (principalmente, direcciones falsas), algunas están relacionadas con el financiamiento de la campaña.

Muchos legisladores han sido acusados por hacer uso de los fondos privados en sus apuestas de re-elección, por ejemplo, para distribuir becas, cupones de supermercado y cheques a cambio de votos. Uno de los mayores escándalos involucró a la legisladora Haydée Milanés en la provincia de Darién, que fue declarada culpable de desviar 370.000 dólares de los fondos del gobierno, a través de 28 cuentas bancarias, para su campaña de re-elección. El caso obtuvo mucha publicidad y finalmente Milanés se declaró en huelga de hambre en protesta por las acusaciones.

Monitoreo de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Dentro del marco de mecanismos de control proporcionados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para supervisar la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), las organizaciones de la sociedad civil han identificado las fallas de Panamá en el cumplimiento de las disposiciones de la convención. Estas fallas tuvieron eco en el comité de expertos de la OEA.

En Febrero de 2004 algunas organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe alternativo al gobierno sobre el estado de cumplimiento con la convención, en una audiencia con el panel de expertos de la OEA. Las organizaciones de la sociedad civil reconocieron los avances realizados por el actual gobierno, se expresaron sobre las dificultades de implementar la CICC y prepararon las sugerencias. Los desarrollos positivos mencionados incluían la adopción, en julio de 2001, de reformas a los códigos penales y judiciales, así como también nuevas normas para evitar la corrupción.

También hubo acuerdo entre la sociedad civil y los expertos acerca de los obstáculos en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, respecto de las condiciones de acceso a la información, el comité de expertos recomendó a Panamá revisar y modificar el decreto que regula la ley de

transparencia (ver arriba). Segundo, existen problemas con la Dirección Nacional Anticorrupción, creada por Decreto Ejecutivo en 1999, pero nunca reglamentada a través de normas complementarias. La Dirección está coordinada por un Director interino y no tiene alcance nacional. Tercero, existen preocupaciones acerca de las reglamentaciones respecto de la declaración financiera de los funcionarios públicos.

Las organizaciones de la sociedad civil y el panel de expertos recomiendan algunas acciones, incluyendo: fortalecer la implementación de leyes y sistemas de cumplimiento respecto de los conflictos de interés, para establecer un sistema efectivo práctico de la ética pública; crear y establecer mecanismos para divulgar la declaración de bienes (ingresos, deudas y bienes); y llevar a cabo una completa evaluación de las facultades de la dirección nacional anticorrupción, con la idea de crear una nueva oficina nacional de ética gubernamental.

La experiencia de la OEA respecto de la inclusión de la sociedad civil en tareas anticorrupción evidencia la importancia de escuchar voces no-gubernamentales capaces de penetrar la retórica oficial para evaluar el estado de la corrupción. La UNDP también ha tomado medidas para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, en un esfuerzo para promover la integridad y la transparencia, e implementará el Foro Panamá 2020, para que el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil debatan políticas públicas hasta el 2020.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá)

Lecturas complementarias

Marianela Armijo, 'Investigación diagnóstica de la administración pública panameña y lineamientos de acción' (Procuraduría de la administración del Ministerio Público de Panamá, 2004), www.procuraduria-admon.gob.pa/

Linette Landau, 'Revisión de legislación anticorrupción, Panamá' www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/legislacion/revision_legislacion_el_panama.pdf

Rafael Pérez Jaramillo, *Índice de impunidad* (Panamá: Editorial Libertad Ciudadana, 2003)

La Prensa (Panamá), *Las caras de la corrupción* - Informes especiales 14, 2004, www.prensa.com/especial/2004/corrupcion/corrupcion.htm

TI Panamá: www.libertadciudadana.org

Nota

1. Cada legislador tiene dos suplentes.

Perú

Índice de Percepción de la Corrupción 2004; puntuación: 3.5 (puesto 67 de 146 países)

Convenciones:

Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003; aún sin ratificar)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (ratificada en enero de 2002)

Cambios legales e institucionales:

- Una ley marco para un presupuesto participativo, adoptada en agosto de 2003, que intenta aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones en municipalidades y regiones recientemente creadas. Los grupos de la sociedad civil han abogado por una ley que, aun siendo un paso positivo, establece términos muy generales y carece de claridad respecto de si las organizaciones de la sociedad civil deben ser identificadas y alentadas a participar. La legislación complementaria adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas en noviembre de 2003 no logró clarificar estos puntos (ver a continuación)

- La primera ley de Perú para regular los partidos políticos fue adoptada en noviembre de 2003. Uno de los objetivos era mejorar la transparencia del financiamiento de los partidos políticos, para los que las reglamentaciones eran casi nulas. La nueva ley prohíbe el financiamiento proveniente de fuentes claramente especificadas; establece un tope a las donaciones privadas; establece procesos de auditoría; regula las campañas de publicidad; y establece algunas sanciones. Sin embargo, también existen fallas en la legislación: no establece la divulgación de fuentes de financiamiento ni sanciones a las infracciones. • Una ley adoptada en octubre de 2003 creó una Comisión Especial para la Reforma Integrada de la Administración de la Justicia (CERIAJUS), como exigía una comisión más amplia para la reestructuración del sistema judicial. Las propuestas de reforma en consideración incluyen la capacitación de los jueces en temas de ética pública, la simplificación de los procesos para que las personas presenten denuncias, y la introducción de mecanismos de declaración de bienes para jueces. Sin embargo, no fue adoptada la recomendación de introducir a la sociedad civil en el control del sistema judicial.¹

- Una serie de escándalos que involucraban a los funcionarios del gobierno forzó al jefe de Gabinete a anunciar en febrero de 2004 nuevas medidas anticorrupción, aunque no hayan sido muy discutidas ni plenamente implementadas. Incluyeron el re-lanzamiento de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) con nuevas funciones y un nuevo Presidente (el primer presidente renunció en febrero de 2003 para asumir un cargo diplomático). Cuatro meses después del anuncio, el ministro de Justicia designó un grupo conformado en su mayoría por miembros de la sociedad civil para revisar y retomar una amplia gama de propuestas anticorrupción elaboradas por la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), el grupo de trabajo establecido por el gobierno de transición recomendó la creación de una CNA independiente y robusta.

La falta de voluntad política para eliminar la corrupción de raíz

La transición hacia la democracia en Perú tuvo un fuerte componente anticorrupción desde el comienzo, pero se focalizaba siempre en el pasado. Se crearon salas judiciales y fiscalías especializadas en casos de corrupción, así como una división policial anticorrupción para investigar y juzgar los importantes actos de corrupción que tuvieron lugar durante el régimen del anterior Presidente Alberto Fujimori. Se registraron éxitos significativos: los líderes principales de la red de corrupción de Fujimori fueron acusados, y muchos de ellos condenados. Aunque no se puede decir lo mismo en cuanto a los casos de corrupción que se han destapado bajo la administración de transición o el nuevo régimen democráticamente elegido.

Existe una clara necesidad de adoptar una estrategia nacional anticorrupción para abordar no sólo casos de corrupción pasados, sino también actuales y futuros. Esto incluye la adopción de medidas de prevención, así como también de cumplimiento, y exige una política anticorrupción intersectorial con objetivos a corto y largo plazo.

Esto no significa que el proyecto para el cambio no exista –el grupo de trabajo del INA, creado bajo el régimen de transición, preparó un documento de propuestas abarcativas, que el gobierno no ha implementado. Tampoco significa que no existan iniciativas sectoriales o institucionales de lucha contra la corrupción en Perú. El ejemplo más claro es el proyecto de reestructuración del Poder Judicial, según se establece anteriormente; así como también la reforma de la policía y la de las fuerzas armadas –en su momento, pilares de la red de corrupción fujimorista- y el desarrollo de sistemas de compras electrónicos.

Sin embargo esos esfuerzos no han sido suficientes, tal como lo demuestran los escándalos que la prensa ha sacado a la luz en los últimos años.²

El Presidente Alejandro Toledo eligió un nuevo gabinete en febrero de 2004, y el jefe de gabinete asumió la responsabilidad de preparar un plan de acción para salir de la crisis entre índices de aceptación en franco descenso. La propuesta del jefe de gabinete incluye una serie de medidas anticorrupción inarticuladas que resultan positivas por separado (por ejemplo, lucha contra el contrabando, mecanismos de extradición, o incluso el compromiso de formular un plan anticorrupción coherente), pero una vez más no logran conformar una estrategia que llegue a las raíces estructurales de la corrupción.

El Presidente Toledo siempre ha hablado de su voluntad de luchar contra la corrupción, pero no ha logrado traducir sus palabras en iniciativas efectivas, tal vez debido a un factor restrictivo: sospechas de corrupción sobre personas o grupos cercanos a él. Los medios han publicado una serie de denuncias que involucraban a miembros de su familia, legisladores del partido del Presidente, amigos íntimos, ex ministros, y la primera dama.³ El hecho de que existan legisladores alineados con el partido gobernante íntimamente relacionados con el régimen de Fujimori aumentan las sospechas de que el Presidente no está lo suficientemente distante de grupos o individuos que podrían verse comprometidos de implementarse una lucha efectiva contra la corrupción.⁴

Las posibilidades de éxito de la política nacional anticorrupción elaborada están íntimamente relacionadas con la evolución de la crisis política, que en la actualidad amenaza con hacer caer al Presidente, y así generar una elección temprana. Resulta positiva la creación de un grupo de trabajo para revivir las propuestas presentadas por el antes mencionado INA, aunque sea

en un momento difícil. Si se llamara a elecciones y la administración entrante también careciera de voluntad política para atacar las raíces de la corrupción, estas sugerencias podrían verse estancadas una vez más.

El proceso de descentralización de la corrupción

Hace mucho tiempo que los distintos sectores de la sociedad peruana, en especial los más pobres y marginados, vienen pidiendo que se devuelva el poder a las regiones. Durante la segunda mitad de los años ochenta el gobierno aprista inició un proceso de descentralización que fracasó al ser desarticulado por Fujimori después de 1992. Durante el 2001, la campaña electoral que siguió a la huida de Fujimori hacia Japón, la cuestión de la descentralización se convirtió en una promesa electoral. Cuando Alejandro Toledo triunfó, las expectativas de que cumpliría sus promesas se volcaron sobre su gobierno.

El público exigía que el proceso de descentralización comenzara lo antes posible, lo que llevó al anuncio en 2002 de una convocatoria a elecciones para presidentes de regiones que aún no estaban totalmente constituidas. La ley orgánica de los gobiernos regionales recién fue promulgada en noviembre de 2002, cuatro días después de las elecciones.

La rapidez con la que se llevó a cabo el proceso no dejó tiempo para implementar mecanismos de control para las instituciones gubernamentales recientemente creadas, y mucho menos, para organizar un cronograma de transferencia para los programas y proyectos. Los únicos mecanismos de control en vigencia eran aquellos ya existentes, es decir, organismos auditores creados bajo la administración fujimorista, para supervisar Consejos Transitorios de Administración Regional, que en la práctica sólo aseguraban que los programas sociales fueran asignados según las líneas políticas que beneficiarían al anterior Presidente en la campaña electoral de 2000. Ahora, si los mismos mecanismos no lograron evitar que Fujimori articulara una red de corrupción, el interrogante es si se puede efectivamente ejercer un control real sobre los nuevos gobiernos regionales.

La respuesta a esa pregunta fue rápidamente contestada durante el año 2003 y la primera mitad de 2004: la corrupción fue entonces descentralizada junto con las facultades políticas y administrativas, como habían pronosticado algunos expertos. Al momento de la confección de este informe, 8 de los 25 presidentes regionales había sido objeto de una investigación por sospechas de corrupción, y uno fue destituido por los delitos de peculado y malversación de fondos.

La 'descentralización' de la corrupción puede explicarse en el hecho del limitado acceso a la información y la escasa participación de la sociedad civil en el monitoreo de los asuntos públicos en Perú.

El acceso a la información pública está estipulado por ley desde agosto de 2002, pero muchas instituciones no parecen entender los contenidos de la ley, o bien carecen de los recursos necesarios para implementarlos.⁵ Su implementación también se ve afectada por 'actitudes de desconfianza y reticencia para proporcionar información solicitada ... actitudes [que] en muchos casos tienen que ver con la falta de información de los funcionarios públicos respecto de las normas y los procedimientos', según la red de monitoreo de la sociedad civil Vigila Perú.⁶

De acuerdo con una encuesta de Vigila Perú sobre 12 gobiernos regionales, las trabas a las peticiones de información presupuestal han venido disminuyendo desde 2003. Lo mismo sucede con la información político-normativa producida por el Consejo Regional, máximo organismo del

Gobierno Regional, y del Consejo de Coordinación Regional. También mejoró la transparencia de la información sobre compras y adquisiciones. Pese a estas mejoras, también es importante comprender que los gobiernos regionales sólo se limitan al mínimo cumplimiento de la ley, no más que eso. En los niveles municipales de gobierno, los problemas son mucho más graves: la desorganización de los sistemas de información y la "dificultad" para localizar documentación relevante, en particular información histórica, resultan notorias.

Asimismo, la falta de participación de la sociedad civil resulta mucho más grave. En casi todos los espacios subnacionales hay un componente político que enturbia las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, dado que la oposición política podría abusar de sus funciones de órgano contralor, utilizando las auditorías como arma contra las autoridades. De ahí el alto rechazo de las autoridades y funcionarios públicos a la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión, pese a estar establecida por ley. Así, el Consejo de Coordinación Regional debe incluir alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil elegidos por organizaciones miembro, pero en la práctica, según una investigación en curso del capítulo de TI en Perú, Proética, los gobiernos subnacionales han encontrado diversos mecanismos para limitar la participación de instituciones que no les son favorables. Además, se deben realizar dos audiencias públicas al año para controlar las asignaciones de presupuesto. Sin embargo, sólo las instituciones que apoyaban la administración fueron invitadas a participar en audiencias pasadas, o bien las invitaciones no eran ampliamente distribuidas. En otros casos, ni siquiera se llevaron a cabo las audiencias públicas.

Esta situación sirve de telón de fondo para los altos niveles de corrupción en instituciones administrativas descentralizadas en Perú, donde las autoridades gozan de escasa aprobación por parte de la población.⁷ Así, el proceso de descentralización se pone en tela de juicio. Un indicio trágico de esta afirmación ocurrió en abril de 2004, cuando parte de la población de Ilave, Puno, azuzada por las denuncias de corrupción esgrimidas por la oposición política, asesinó a su alcalde.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Perú)

Lecturas complementarias

Apoyo Opinión y Mercado, Proética, *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Lima: Proética, 2004), www.proetica.org.pe

Ciudadanos al Día, *Transparencia en las municipalidades: El caso de las licencias de funcionamiento* (Lima: CAD, 2004), www.ciudadanosaldia.org

Lorena Alcázar, José López-Calix and Eric Wachtenheim, *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, vaso de leche y educación* (Lima: Instituto Apoyo, 2003)

Vigila Perú, *Reportes nacionales 1, 2 y 3* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe

Proética (TI Peru): www.proetica.org.pe

Notas

1. CERIAJUS apoyó la propuesta, pero la comisión para la reestructuración del sistema judicial –que considera no sólo aspectos relacionados con la reforma judicial, sino también con su administración– se decidió por el sistema de auto-regulación existente.

2. Algunos de los casos más notorios incluyen el consejo nacional de inteligencia (cuya organización está actualmente en curso), y la interferencia política en los medios y el Poder Judicial.

3. La mayoría de estas acusaciones no han sido confirmadas por investigaciones oficiales, a excepción del caso de César Almeyda, amigo del Presidente y anterior jefe del consejo nacional de inteligencia desde febrero de 2004, por tratos con la red de corrupción fujimorista.

4. *Informe Global de la Corrupción 2004*.

5. Ver, por ejemplo, una investigación de Proética de los ministerios de Salud y Educación del gobierno regional de Lambayeque, César Guzmán Valle, *Diagnóstico de la organización de la documentación en el gobierno regional de Lambayeque*, available at www.proetica.org.pe

6. Vigila Perú, *Reportes nacionales* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe

7. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Lima: Apoyo Opinión y Mercado, 2004).