



SITUACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN FILIPINAS

por

*Simeon V. Marcelo**

I. REFORMAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN: UN DEBATE DE PRIORIDADES

Sin duda, se espera que el gobierno realice muy diversas funciones e inicie una multitud de reformas aunque sólo sea para satisfacer mejor las necesidades de los electores. No obstante, cuando se cuenta con recursos muy limitados, tal como sucede en Filipinas, se plantea el asunto de donde poner el énfasis y de determinar las áreas prioritarias de las reformas lo cual se convierte en un factor divisorio en vez de unificador entre los funcionarios de gobierno. De hecho, para bien o para mal, las diferentes oficinas de gobierno pueden incluso competir, si no por la aprobación del público, entonces por los limitados recursos necesarios en toda reforma que abarque el servicio público en su conjunto. Por lo tanto, diferentes organismos, ejercen presión por diferentes planes en lo que se percibe como un concurso de intereses que compiten por las asignaciones de recursos.

En Filipinas, los organismos encargados de combatir la corrupción, tal como la Defensoría del Pueblo, compiten con otros organismos por financiamiento. La gran necesidad de recursos de la Defensoría ha sido demostrada por estudios independientes y las conclusiones de diversas organizaciones. El GRUPO ASIA PACÍFICO SOBRE LAVADO DE DINERO confirmó la grave necesidad que la Defensoría tenía de recursos masivos y recalcó en INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA DE FILIPINAS, que “[l]a Defensoría del Pueblo ... padece de una grave carencia de recursos...” Del mismo modo, la COMISIÓN FELICIANO, constituida con el fin de investigar el incidente *Oakwood*, hizo hincapié en su INFORME que, “la Defensoría del Pueblo debe recibir apoyo presupuestario así como otros tipos de apoyo que necesita; con la mayor prontitud posible...”

En esta línea de pensamiento, el estudio de Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. (Número 667) identificó la evidente debilidad de las iniciativas contra la corrupción en Filipinas:

* Defensor del Pueblo de la República de Filipinas; pronunciado ante la Conferencia de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción celebrada el 31 marzo 2005.

Por supuesto, aun cuando el gobierno realmente quisiera tomar el asunto de la corrupción seriamente, no podría hacerlo a menos que invirtiera mucho más dinero para reforzar **las fuerzas anti-corrupción del país que están mal equipadas**. Actualmente hay unos 2.000 casos atrasados en el tribunal donde se tratan los casos de corrupción y **los responsables de combatir la corrupción simplemente no cuentan con los recursos financieros para hacer su labor en forma eficaz**.

En la campaña para obtener recursos adicionales, la Defensoría del Pueblo destaca el hecho de que la corrupción es uno de los problemas más urgentes de nuestro país en este momento. De hecho, se considera uno de los escollos más difíciles para el desarrollo económico. El INFORME SOBRE DESARROLLO MUNDIAL DEL BANCO MUNDIAL 2005 informó que la corrupción es el principal obstáculo a las inversiones en Filipinas.¹ Eso ha sido confirmado por el ESTUDIO SOBRE EL RENDIMIENTO EMPRESARIAL realizado por la empresa WALLACE BUSINESS FORUM, la que informó que la corrupción es la más grave desventaja para la inversión en Filipinas.²

En un estudio sobre el clima para la inversión en Filipinas realizado por BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO, en colaboración con el BANCO MUNDIAL, se informó que, *“la corrupción afecta a 34% de las empresas, lo cual la clasifica como una carga de importancia o grave”*.³

No obstante, por buenas razones, los encargados del presupuesto y los directores de los fondos invariablemente distribuyen los recursos disponibles a sus proyectos, sin darle máxima prioridad a los programas destinados a combatir la corrupción. Comprendemos que nuestro gobierno, al parecer, enfrenta un dilema, considerando los limitados recursos y la difícil posición fiscal de Filipinas.

Eduardo T. Gonzales, Ph.D., Presidente de ACADEMIA DE DESARROLLO DE FILIPINAS, da una idea sobre cómo, un pueblo, así como el gobierno, pueden cruzar un campo lleno de obstáculos. El Dr. Gonzales afirma:

En su conjunto, los elementos básicos de la reforma parecen abrumadores, por cuanto implican cambios significativos en las relaciones con el gobierno y entre el gobierno y la sociedad, y en las actuales prácticas de gobierno. **La llave no es una capacidad singular de intentar realizar todas las reformas al mismo tiempo. La selección y la secuencia de las reformas deben estar en**

¹ BUSINESS WORLD, 29 Septiembre 2004.

² En la página 21.

³ Philippines: Moving Toward a Better Investment Climate (2005), en la pág. 7.

armonía con los límites y posibilidades de gobernabilidad del país.⁴

II. ANTICORRUPCIÓN UNA REFORMA UNIFICADORA PARA LOS POBRES

La Defensoría del Pueblo en Filipinas afirma que, en realidad, dicho dilema no existe. Estudios recientes han demostrado que la corrupción directa y positivamente tiene consecuencias sobre la pobreza. “*Hay suficiente consenso en el mundo sobre la relación entre buena gobernabilidad y las metas de reducción de la pobreza.*” Más aún, un DOCUMENTO DE TRABAJO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, titulado “*Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*”⁵, concluye que hay una asociación estadística significativa y *positiva* entre corrupción y pobreza; que las “*pruebas estadísticas demuestran que la corrupción incrementa la pobreza.*”⁶ Por tanto, nuestra posición es que al invertir fondos sustanciales en la campaña contra la corrupción, el gobierno está efectivamente ayudando a aliviar la pobreza.

Basándonos en las ideas del Dr. Gonzales, es evidente que resulta imposible proseguir todas las reformas al mismo tiempo en nuestro país. Es obviamente lógico considerar que el gobierno simplemente no tiene suficientes recursos con los cuales iniciar y mantener todas las reformas necesarias al mismo tiempo. Dada la situación fiscal de nuestro país, el establecimiento de una secuencia adecuada de reformas puede, por tanto, ser indispensable. Por lo tanto, en nuestra mente, “la llave abridora”, considerando cuidadosamente los “*límites y posibilidades de gobernabilidad en el país*”, está simplemente reorientando el objetivo, prioridad y recursos a iniciativas de reforma anti-corrupción. También, un estudio realizado por el PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO señaló la relación entre buena gestión de gobierno y reducción de la pobreza:

... Hay consenso en que la buena gestión de gobierno es crucial para mejorar la eficiencia y equidad de los proyectos destinados a aliviar la pobreza. Eso es así porque los gobiernos están en mejor posición para disponer y obtener los recursos necesarios para enfrentar la pobreza. Desgraciadamente, muchos gobiernos de países en desarrollo sufren de una falta (entre otras cosas) de transparencia, responsabilidad y participación popular. También pueden estar afectados por el peculado y la corrupción, la política partidista y una administración pública ineficiente. Estos aspectos han empeorado la

⁴ Philippine Governance Report (2002), en la pág. 385.

⁵ Por Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme.

⁶ *Id.* en la pág. 21.

situación de la pobreza en muchos países en desarrollo tales como Filipinas.⁷

La relación entre corrupción y pobreza es, por lo tanto, clara. Sin embargo, en el lenguaje del Prof. Henedina Razon-Abad, “[l]a dificultad reside en actualizar esa relación”.⁸ Por lo tanto, corresponde exponer ejemplos de corrupción en Filipinas.

Por ejemplo, la corrupción en proyectos de infraestructura tienen como consecuencia que los caminos de las haciendas al mercado sean de calidad inferior – virtualmente intransitables mucho más pronto que lo supuesto y causando un impacto negativo sobre el sustento y la productividad de la población. También, el contrabando de verduras, cebollas, etc. ha forzado a los agricultores locales a vender sus productos a precios más bajos que su costo de producción. Por otra parte, si la corrupción fuera substancialmente erradicada en los organismos que generan ingresos, la recaudación de impuestos de seguro aumentaría en forma drástica, proporcionando así nuevos fondos para los programas de lucha contra la pobreza.

En su EVALUACIÓN DE PAÍS 2004, el PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO dijo que aproximadamente 13% del presupuesto nacional de Filipinas (o alrededor de ₱100.000 millones) corría el riesgo de perderse a causa de la corrupción.⁹ No obstante, se calcula que la mayor pérdida sucede en los organismos de generación de ingreso, vale decir, la OFICINA DE IMPUESTOS INTERNOS y la DIRECCIÓN DE ADUANAS. Esta “pérdida” es una pérdida en términos de ingresos no recaudados que podrían ser usados por el gobierno para sus proyectos. Lo mismo se indicó en PHILIPPINES: MOVING TOWARD A BETTER INVESTMENT CLIMATE:

... Las transacciones en aduanas se perciben especial y corrientemente como cargadas de corrupción, donde más de 50% de las empresas exportadoras y extranjeras encuestadas en Filipinas consideran la administración de aduanas como un obstáculo entre moderado y grave para los negocios...

XXX

La corrupción prevalece igualmente en el sistema tributario donde tiene costos más dolorosos que se reflejan en la recaudación continuamente insuficiente de renta para el gobierno. Alrededor de un tercio de las empresas encuentra que los impuestos son una

⁷ *Razon-Abad, Gregorio-Medel y Brillantes*, “Developing Good Governance Indicators For Anti-Poverty Program Assessment” (2002), en la página 3.

⁸ Philippine Governance Report (2002), en la pág. 3.

⁹ Véase *Cai Ordinario*, “P100B Lost To Corruption”, THE MANILA TIMES, 31 Julio 2004, página 1.

presión entre importante y grave... Mediante la evasión de pagos de impuestos, las empresas en el mismo sector socavan la competencia. Por otra parte, el trabajo lento y sobrecargado de los tribunales favorece el incumplimiento porque aun cuando el gobierno los lleva a la justicia, normalmente se llega a acuerdos de compromiso que, en realidad, resultan en ahorros para la empresa.¹⁰

Esta observación se confirma en un estudio realizado por CENTRO DE FILIPINAS DE PERIODISMO INVESTIGADOR sobre el contrabando. De acuerdo a dicho estudio, “*la pérdida total de ingresos en el gobierno podría llegar a la cifra de \$200.000 millones de pesos*”:

Las cantidades de dinero involucradas son impresionantes. Por ejemplo, el año pasado, un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo o UNCTAD mostró que, sobre la base de los documentos de los países que comercian con el país, las importaciones a Filipinas llegaron a un total de \$45.400 millones.

Sin embargo, en los documentos del gobierno de Filipinas las importaciones son de sólo \$34.500 millones. La discrepancia de \$10.000 millones se puede explicar por bienes ingresados de contrabando. Eso significa una pérdida de ingresos en impuestos para el gobierno de una cantidad de \$86.000 millones de pesos, tomando como promedio una tasa de 6,19% en 2003 de acuerdo a la Comisión de Aranceles, 10% de impuesto al valor agregado y una tasa de cambio de P54,20 por dólar para ese año.

Sin embargo, esos P89.400 millones sólo cubrirían los aranceles e impuestos no pagados sobre los \$10.000 millones de mercancías “desaparecidas”. Se puede decir que hasta 60% de las importaciones no pagan aranceles, y una parte de ellas son re-exportadas. Pero la re-exportación a menudo no ocurre, ya que las mercancías importadas terminan vendiéndose en el país. Incluso si se supone que sólo un cuarto de las importaciones estuviera implicado en alguna forma de fraude, la pérdida total de ingresos para el gobierno podría alcanzar una suma de P200.000 millones.¹¹

Por tanto, si una iniciativa anti-corrupción bien financiada pudiera reducir substancialmente esas fugas presupuestarias y “pérdidas” de ingresos, el efecto

¹⁰ En las páginas 7-8.

¹¹ Véase **Tess Bacalla**, “Smuggled Goods, Flood Walls, Markets”, THE PHILIPPINE STAR, 25 de octubre de 2004, página 10.

inmediato sería la acumulación de “ahorros” y una mayor recaudación de ingresos para el gobierno, que podrían, a su vez, ser empleados en proyectos de aminoramiento de la pobreza. Además, la reducción del peculado y la corrupción produce mayor confianza de parte de los inversionistas la cual, consiguientemente, se traduce en mayores inversiones y empleo para la población.

Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo plantea que una campaña anti-corrupción bien financiada se podría considerar una inversión más que un gasto, en que los principales beneficiarios son los pobres y los sectores marginales de la sociedad, y donde el efecto directo e inmediato es la paliación de la pobreza en nuestro país. De hecho, si el gobierno inicia una campaña para erradicar la corrupción, debe recurrir a todos sus recursos para realizar esta iniciativa. Después de todo, “[i]niciativas bien intencionadas que no están respaldadas con realismo con suficientes recursos y conocimientos prácticos muy posiblemente se transforman en un boomerang”.¹²

Por tanto, las iniciativas para combatir la corrupción son la “llave” de toda reforma de la administración pública con la cual se pueden realizar todas las demás reformas, considerando que una campaña eficaz contra la corrupción puede generar los recursos necesarios, ya sea en términos de ahorros al reducir gastos o fugas financieras, o una mayor recaudación de ingresos, tal como se explicó anteriormente. Esos recursos “desencerrados”, se pueden emplear para iniciar y/o mantener las reformas necesarias en otras áreas de la administración.

III. INICIATIVAS ACTUALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Con el fin de poner en perspectiva las iniciativas realizadas por el Defensor del Pueblo contra la corrupción durante los últimos dos (2) años, permítanme describirles la situación existente cuando asumí en octubre de 2002:

- La Defensoría tenía sólo 32 fiscales a tiempo completo encargándose de aproximadamente 2.000 casos en la corte Sandiganbayan;
- No tenía un programa de formación de los fiscales;
- No había sistema de supervisión/vigilancia de los casos ni el rendimiento de los fiscales; y

¹² PHILIPPINE GOVERNANCE REPORT (2002), en la página 386.

- La división encargada de los encausamientos ni siquiera tienen un sistema para administrar expedientes/canalización/casos.

Numerosos casos pendientes en Sandiganbayan son bastante complicados y exigen un esfuerzo extraordinario y tiempo de los fiscales encargados. Pero aún, aparte de estar sobrecargados de trabajo, nuestros fiscales reciben salarios bajos. Nuestros principales fiscales, con diez (10) a quince (15) años de experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado reciben aproximadamente P500.000,00 al año. Esa compensación anual es equivalente a la compensación que reciben abogados en su primer año de ejercicio en bufetes grandes de Makati. [Vale la pena mencionar también el hecho de que se aprobó el aumento de remuneraciones para los miembros del poder judicial y los fiscales del Ministerio de Justicia. Si no se les da un aumento salarial correspondiente a los fiscales e investigadores del Defensor del Pueblo, vamos a perder los pocos abogados que tenemos ya sea al poder judicial o el Ministerio de Justicia.]

A fin de ilustrar la gravedad de la falta de recursos en la Defensoría, conviene hacer una comparación con la COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC) de Hong Kong, uno de los más exitosos organismos anti-corrupción del mundo:

PERSONAL TOTAL

CICC - **1.326** para una administración pública de **174.175** funcionarios y empleados y una población de **6,8 millones**.

Defensoría - **1.141** para una administración pública de aproximadamente **1.500.000** funcionarios y empleados y una población de más o menos **82 millones**.

INVESTIGADORES DE TERRENO (el personal encargado de obtener las pruebas contra los funcionarios de gobierno corruptos)

CICC - **837** para una administración pública de **174.175**: la proporción es **1:208**.

Defensoría - **88**¹³ para una administración pública de aproximadamente **1.500.000** funcionarios y empleados: la proporción es **1:17.045**.

PRESUPUESTO:

CICC - \$90 millones o **P4.940 millones para 1.326** funcionarios que fiscalizan **174.175** funcionarios y empleados públicos.

Defensoría - **P480 millones** para un personal de **1.141**, que supervisan aproximadamente **1.500.000** funcionario y empleados. (Basado en el presupuesto promulgado en 2004)

Debo hacer hincapié en que a pesar de la falta de recursos para combatir la corrupción, han habido ciertos acontecimientos que inspiran esperanza de que la corrupción podrá ser contenida eficazmente en el futuro. Esos son: (a) las actuales reformas instituidas por el gobierno para mejorar la gobernabilidad y enfrentar el problema de peculado y corrupción¹⁴; y (b) las organizaciones no gubernamentales cada vez más activas y vigilantes (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil.¹⁵

A. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, la oficina encargada por la Constitución de poner freno al peculado y la corrupción, a pesar de su grave falta de recursos comenzó una ambiciosa y activa campaña contra el peculado y la corrupción a principios de 2003.

1. MÁS PERSONAL Y MAYORES RECURSOS

Con la asistencia de la OFICINA DEL PRESIDENTE, por intermedio del DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN, la Defensoría del Pueblo contrató 30 fiscales, además de los originales 32, en octubre 2002. Del mismo

¹³ La Defensoría tenía sólo 37 investigadores cuando el actual defensor asumió el cargo en octubre de 2002.

¹⁴ Véase el MEDIUM-TERM ANTI-CORRUPTION PLAN AND PUBLIC INVESTMENT PROGRAM (el “OMB Report”), páginas 2-25.

¹⁵ Id., páginas 2-24

modo, la Defensoría pudo contratar 51 investigadores de terreno adicionales que ahora componen la OFICINA DE INVESTIGACIÓN DE TERRENO (OIT) creada en 2004. La OIT sigue el modelo del Departamento de Operaciones (Departamento de Investigación de Terreno) de la COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN de Hong Kong. El presupuesto de 2005 aprobado por el Presidente permite que la Defensoría contrate 48 fiscales adicionales y 200 investigadores de terreno más. (Se debería señalar, sin embargo, que debido a la complejidad y gran volumen de los casos de corrupción, **necesitamos por lo menos 200 fiscales para manejar cerca de 2.000 casos en la corte Sandiganbayan.** La Oficina de Investigación de Terreno debería tener por lo menos, 500 investigadores lo más pronto posible. En realidad, usando la proporción de investigador a funcionarios/empleados de gobierno con que trabaja la COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN de Hong Kong, o sea, 1:208, **nuestra Oficina debería tener por lo menos 7.000 investigadores de terreno.**)

2. MAYOR COMPETENCIA Y EFICACIA INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL

Preparamos y pusimos en ejecución programas de capacitación para: (a) nuestros fiscales en asuntos judiciales; (b) nuestros investigadores en contabilidad judicial, auditorías y fraude, así como vigilancia e investigación de terreno; y (c) nuestros otros empleados en programas de conocimientos básicos y competencia en computadores. También, comenzamos el seguimiento de casos y sistemas de manejo de documentación para garantizar la rendición de cuentas y supervisión en el manejo de casos por la OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL.

Más específicamente, a principios de 2003, la Defensoría institucionalizó su programa de formación para sus fiscales:

- seminario periódico y regular sobre juicios de primera instancia
- se grabaron en video nuestros últimos tres seminarios y se seleccionaron las mejores conferencias y ensayos de audiencias para usar las cintas como auxiliares pedagógicos
- se redactaron formularios modelo de “*preguntas y respuestas*” para los delitos de peculado más comunes y habituales

Las reformas y reestructuración institucional también había comenzado en la OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL (OFE), que se encarga de los casos contra altos funcionarios de gobierno, para garantizar **la responsabilización y supervisión:**

- sistema de supervisión y seguimiento para los fiscales
- sistema de manejo de expedientes y documentación

- creó su propia oficina administrativa

También se está llevando a efecto el programa de capacitación en las últimas técnicas y especialidades de investigación y recolección de pruebas para nuestros investigadores de terreno:

- seminario sobre Investigación financiera y contabilidad judicial auspiciado por el Colegio de Abogados de EE.UU.
- diversos cursos sobre detección e investigación de la corrupción enseñados por Tony Kwok y Paul Dickenson, ex funcionarios superiores de la COMISIÓN INDEPENDIENTE DE HONG KONG CONTRA LA CORRUPCIÓN
- conferencia sobre vigilancia por agentes de la OFICINA FEDERAL DE INVESTIGACIONES
- conferencia sobre contabilidad judicial por expertos de ADUANAS DE ESTADOS UNIDOS
- talleres dirigidos por la AGENCIA DE CONTROL DE DROGAS DE FILIPINAS sobre la preparación de operaciones de incitación por agentes de la ley
- seminario de vigilancia de terreno e inteligencia básicas efectuado bajo la dirección del SERVICIO DE INTELIGENCIA DE LA FUERZA AÉREA DE FILIPINAS
- seminario de capacitación dirigido por **GMA 7–Investigador**.

La estrategia realmente consiste, si se tiene menos personal que el necesario, en perfeccionar al personal, mejorar sus capacidades, ampliarlas y agregar más competencias – con el objetivo de que puedan hacer más trabajo eficientemente y hacerse cargo de más responsabilidades en términos de una investigación y enjuiciamiento eficaces.

3. MODERNIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LAS DECISIONES POR ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS Y LAS FACULTADES Y PROCEDIMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

Es una triste realidad que debido al atascamiento de los expedientes y el limitado número de magistrados y jueces, los juicios de los funcionarios públicos que cometen faltas toman años para llegar a su término por lo que caen fuera de la esfera de interés, de preocupación y del conocimiento público y, por lo tanto, quedan simplemente relegados a la historia – como las noticias antiguas enterradas

en la arena del tiempo -- irrelevantes y sin importancia para las vidas cotidianas de nuestra población.

Nuestros actuales esfuerzos destinados a modernizar y racionalizar nuestros procedimientos de la investigación preliminar y de decisiones administrativas tienen la intención de remediar parcialmente esta situación, por lo menos, con respecto a casos administrativos:

- la decisión administrativa es ahora **sumaria**
- no es necesario hacer una audiencia formal y sólo se recurre a ella cuando el director de audiencia mismo tiene la opinión de que es necesaria
- las quejas se **designan como casos administrativos y penales**, si es posible
- la persona declarada culpable puede ser suspendida o despedida inmediatamente del servicio público si se encuentran pruebas sustanciales, o causa probable, en caso de una acusación penal
- las decisiones de la Defensoría del Pueblo en casos administrativos se pueden ejecutar inmediatamente aun cuando haya una apelación pendiente

4. CREACIÓN DEL CONSEJO DE ASUNTOS INTERNOS

El CONSEJO DE ASUNTOS INTERNOS DE LA DEFENSORÍA fue creado por Orden Administrativa No. 16 para manejar las quejas contra cualquier funcionario o empleado en ejercicio o retirado de la Defensoría. Intenta lograr el mayor grado de integridad posible entre los funcionario y empleados de la Defensoría del Pueblo.

5. ADOPCIÓN DEL PROYECTO DE EXAMEN DEL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD (EDI) –QUE PERSIGUE REFORMAS A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD

El EDI es una verificación completa en profundidad de los sistemas de gestión elaborada por la Academia de Desarrollo de Filipinas (ADF) que dará a los organismos gubernamentales instrumentos diagnósticos que pueden ayudarles a evaluar sus sistemas de integridad y a identificar sus vulnerabilidades en cuanto a la corrupción, con vistas a encontrar la forma de prevenirla.

En el segundo trimestre de 2004, la ADF emprendió un examen de la integridad de la Defensoría del Pueblo, como proyecto “*conejillo de indias*”, con el objeto de aplicarlo en otros organismos en el futuro. Como consecuencia de dicho EDI, la Defensoría implementó y está implementando una serie de reformas internas y mecanismos de control, entre los cuales cabe mencionar la adopción de: (a) su propio **Código de Conducta** especializado; (b) normas internas más estrictas, prohibiciones, procedimientos y requisitos de revelación en cuanto al **recibo de regalos y beneficios** por parte de sus funcionarios y empleados; y (c) políticas, reglas y procedimientos sobre **denuncias, información e investigación interna**.

6. ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD DE DONANTES INTERNACIONALES.

En conexión con esto, muchas de las iniciativas y proyectos de reforma fueron implementados con la ayuda de la comunidad de donantes internacionales, entre los cuales se encuentran: AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), UNIÓN EUROPEA, FONDO FIDUCIARIO DEL BANCO MUNDIAL-ASEM (REUNIÓN ASIA- EUROPA)¹⁶ Y LA FUNDACIÓN PARA ASIA.

B. OTRAS REFORMAS EN EL GOBIERNO¹⁷

REFORMA EN LAS COMPRAS DE GOBIERNO. La promulgación de la **LEY DE LA REPÚBLICA N° 9184**, conocida por la **LEY DE REFORMA DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO**, en enero 2003, es una de las medidas más significativas adoptadas por el gobierno para controlar la corrupción. Estipula la modernización, estandarización y mayor reglamentación de las compras fiscales. La reforma de las compras de gobierno se basa en los principios enunciados de transparencia, competitividad, uniformidad, simplificación y racionalización del proceso de compras, responsabilización, y susceptibilidad a vigilancia después de otorgado un contrato durante la implementación de contratos. Entre sus disposiciones innovadoras está el requisito de tener dos (2) representantes del sector privado que actuarán en calidad de observadores en todas las etapas del proceso de compras. Esta reforma de las compras ha promovido la colaboración estratégica entre el gobierno y la sociedad civil en el campo de garantizar la transparencia y rendición de cuentas en las compras de gobierno.

¹⁶ Los países que contribuyeron al Fondo Fiduciario ASEM son: China, Comunidad Europea (CE), Francia, Italia, República de Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Tailandia.

¹⁷ Las secciones sobre Reformas de la gestión financiera y el Programa de Reforma Judicial fueron sacadas del informe de la Defensoría, de las páginas 2-25 a 2-26.

El senador Edgardo J. Angara, el principal proponente en el Senado de esta necesaria medida de reforma de las compras de gobierno, captó la magnitud de la corrupción en el sistema de compras en su discurso en el Senado para apoyar el proyecto de ley 2248:

La magnitud de la pérdida por la corrupción en materia de adquisiciones, según los propios cálculos del gobierno, es de casi 22.000 millones de pesos al año, el doble del presupuesto del Ministerio de Salud. Eso equivale a 520 millones de manuales para nuestros escolares o 63.000 nuevas salas de clases. O 1.500 kilómetros de caminos de concreto entre las haciendas y los mercados...

REFORMAS DE LA GESTIÓN FINANCIERA. El gobierno está comenzando a hacer avances significativos en la reforma del sistema de gestión financiera del gobierno. La adopción del SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD DE GOBIERNO (SNCG) y el componente de información automatizada del sistema, SNCG-E, gracias a los esfuerzos de la Comisión de Auditoría, resolverán varios problemas de contabilidad en los organismos de gobierno no sólo a nivel de integridad de las transacciones sino también a nivel de programas y rendimiento institucional. Las reformas en el sistema de las compras de gobierno y su computarización tienen el objetivo de mejorar la transparencia, competitividad, eficiencia e integridad del proceso de compras del gobierno. También, los esfuerzos de modernización de la preparación del presupuesto y de los procedimientos de difusión del presupuesto así como la computarización de los procesos del presupuesto impulsados por el DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN reducirán las oportunidades y la vulnerabilidad al peculado y la corrupción en los procesos de preparación y ejecución del presupuesto así como al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas de las transacciones, decisiones y rendimiento en materia del presupuesto.

PROGRAMA DE REFORMA JUDICIAL. El poder judicial está embarcado en un programa completo de REFORMA JUDICIAL destinado a lograr la visión del sistema jurídico de contar con un sistema de justicia justo, rápido e imparcial que sea accesible para todos. Iniciado por el Presidente de la Corte Suprema Hilario G. Davide, Jr. en 1999, el programa de reforma se encuentra ahora en su etapa de implementación. El PROGRAMA DE REFORMA JUDICIAL tiene como fundamento una visión clara y compartida y tiene una dirección y orientación consecuente de parte de los directivos superiores.

EL PACTO DE SOLANA. Hubo otra iniciativa anti-corrupción que se forjó en las Oficinas Constitucionales: la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, la COMISIÓN DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la COMISIÓN SOBRE AUDITORÍA. El 16 de marzo de 2004, esas Oficinas Constitucionales firmaron lo que se llamó el “PACTO SOLANA” que incluyó los mandatos, misión específica y objetivos estratégicos de dichas oficinas anti-corrupción, así como las iniciativas concretas y factibles que se iniciarán en forma conjunta y por cada institución que formarán un frente unido contra el peculado y la corrupción.

Entre las iniciativas del PACTO SOLANA para combatir la corrupción cabe mencionar: (a) establecimiento de una base de datos de las declaraciones de bienes, deudas y patrimonio neto de la cual estará a cargo la COMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; (b) establecimiento de un sistema de investigación de la integridad; (c) la realización de auditorías inter-institucionales; y (d) el intercambio eficiente de información.

LA COMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Vale la pena recalcar que la COMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ha hecho un progreso sustancial en instituir buena gobernabilidad y cabe mencionar: (a) revisión del Sistema de Gestión del Rendimiento; (b) reformas al Sistema de Exámenes; (c) intensificación de los Premios de Honor y Programas de Satisfacción de Usuarios; y (d) aplicación más estricta del Código de Conducta y Normas Éticas de los empleados de gobierno. Otras reformas incluyen la Resolución CAP N° 040275 fechada el 16 marzo 2004 por la cual se adoptan las directrices sobre la inmunidad de enjuiciamiento para los denunciantes y la Resolución CAP N° 040676 fechada el 17 junio 2004 por la cual se adoptan las directrices normativas para dirigir la liquidación de adelantos en efectivo y las sanciones correspondientes. La CAP y la Defensoría del Pueblo también firmaron un convenio para el manejo sin trabas y eficiente y la vigilancia de los casos administrativos.

RESPUESTAS DEL CONGRESO. El Congreso se ha mostrado muy receptivo recientemente a la petición de financiamiento adicional para la Defensoría. La Cámara Baja, por medio de la iniciativa del Presidente de la Cámara Sr. José De Venecia, aprobó un aumento sustancial (₡140 millones) al presupuesto de la Defensoría del Pueblo. La versión de la Cámara del presupuesto fue aprobada *in toto* por el Senado bajo la dirección del Senador Franklin M. Drilon. Dicho aumento nos permitirá, *inter alia*, contratar 48 fiscales más, 13 abogados-investigadores y 187 investigadores de terreno. Esto demuestra claramente la decidida determinación de nuestros legisladores de ayudar a la Defensoría en la labor de combatir el peculado y la corrupción.

En términos de reforma legislativa, también hay iniciativas positivas paralelas en varios proyectos de ley en la Cámara de Diputados y en el Senado, entre los cuales cabe mencionar:

- a) **Legislación aumenta el número de Jueces/Divisiones en la corte Sandiganbayan.** En relación a esto, el proyecto de ley N° 1970 del Senado presentado por el Senador Roxas pretende aumentar las divisiones de la corte Sandiganbayan de 5 a 15.

Se debe recalcar que la corte “*Sandiganbayan desempeña un papel decisivo en la lucha contra el peculado y la corrupción de funcionarios públicos de alto rango. Un estudio sobre los casos, financiado por el BANCO MUNDIAL, demostró que el tiempo promedio para el trámite de los casos (desde la presentación al cierre) es de 6,6 años; la duración mínima fue de 1,6 años y la máxima de 11 años. El juicio fue la etapa la que tomó más tiempo, un promedio de 2,4 años, y la segunda etapa que tomó más tiempo fueron los fallos mismos que tomó un promedio de 8 meses.*”¹⁸ Dicha demora, a pesar de los esfuerzos diligentes de los jueces en ejercicio, es inevitable debido al gran número de casos y al hecho de que la corte Sandiganbayan tiene sólo 5 divisiones. [Un estudio realizado sobre treinta (30) casos delicados que están pendientes en la corte Sandiganbayan reveló que hacia fines del año pasado, hubo un alarmante intervalo promedio de cuatro (4) meses entre las audiencias programadas para cada caso.]

- b) **Legislación para racionalizar la jurisdicción penal de la corte Sandiganbayan con el fin de permitir una resolución más expedita de los casos** que involucran funcionarios de alto rango y los casos de gran cuantía. **Se propuso que los casos que involucren funcionarios locales y nacionales con salario Grado “27” y “28” cuando: (i) el caso no implique daños ni peculado o éste sea incuantificable o no se haya cuantificado; o (ii) dichos daños o peculado no sean mayores de \$1 millón, se transferirán a los tribunales regionales.**¹⁹ **Hay 793 casos que caen en estas clasificaciones.** Al quitarle el peso de esos casos, la corte Sandiganbayan podrá dedicarle más tiempo a oír y resolver casos más importantes que involucren funcionarios de mayor rango. Se plantea además que los casos restantes, que impliquen daños o peculado por menos de \$5 millones, deberían ser enjuiciadas y falladas por jueces individuales, dejando los más complicados para la división de tres jueces. (De los 14 jueces en ejercicio, 10 son ex

¹⁸ OMB Report, en la página 2-30.

¹⁹ Hay 952 tribunales regionales de primera instancia, 761 de los cuales están copados al 30 noviembre 2004, en Filipinas. La transferencia de esos 793 casos de Sandiganbayan puede no ser demasiada carga considerando el hecho de que, con pocas excepciones, sólo 1 caso se deberá asignar a cada uno de esos tribunales regionales de primera instancia.

jueces de tribunales regionales de primera instancia que ya tiene amplia experiencia en enjuiciar y resolver casos que involucren sumas de más de P5 millones. En cuanto a los otros 4 jueces, eran abogados experimentados antes de ser nombrados.) En conexión con esto, el Senador Mar Roxas presentó el Proyecto de ley del Senado N° 1890.

- c) **Legislación que permite la presencia de abogados privados para asistir a la Defensoría del Pueblo en el juicio de sus casos.** El Senador Mar Roxas presentó al respecto el proyecto de ley 1737 del Senado. El Senador Francis N. Pangilinan también presentó un proyecto similar. Un proyecto de ley sobre el mismo tema fue presentado por los diputados Marcelino Libanan y Rodríguez Dadvivas.

C MÁS COLABORACIÓN Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ACTIVAS Y VIGILANTES

Otro acontecimiento muy importantes en la guerra contra la corrupción es la creciente participación del sector privado en la lucha contra la corrupción. Decir que el gobierno por sí solo no podrá tener éxito en la lucha contra la corrupción es poner las cosas muy mesuradamente. El gobierno cuenta con recursos muy limitados en comparación al arsenal de iniciativas combinadas del sector público y privado. De hecho la participación del sector privado es indispensable en todo plan para combatir la corrupción:

El trabajo con los organismos no gubernamentales es un componente crucial para ampliar la coalición contra la corrupción. En los países con una gobernabilidad entre defectuosa y suficiente donde hay una sociedad civil cada vez más fuerte y una prensa libre en desarrollo, un programa contra la corrupción no puede prescindir del apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación (véase Staphenurst 2000). **Los grupos de la sociedad civil, tales como las ONG, instituciones de enseñanza superior, y organizaciones dedicadas a la investigación han demostrado en varios casos ser poderosos aliados en las coaliciones de lucha contra la corrupción ...** El trabajo y los resultados obtenidos por investigadores, analistas y otros estudiosos respecto de la corrupción se puede convertir en la base para la investigación realizada por organismos de gobierno, audiencias de la asamblea

legislativa, movilización social de las ONG, y pueden llamar la atención de los medios de comunicación.²⁰

La historia reciente demuestra una creciente intensidad en el interés y la participación de las ONG, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en detectar y denunciar la corrupción en el gobierno y en llamar por el enjuiciamiento de los culpables. Más aún, los resultados de una reciente encuesta revelan que la mayoría de las empresas están dispuestas a dar 3% de sus ingresos netos para financiar programas de lucha contra la corrupción.²¹

El CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGADOR DE FILIPINAS, EL INSTITUTO FILIPINO DE PERIODISMO, NEWSBREAK, y diversos programas de televisión de interés público tales como *Imbestigador* de la red GMA Network, Inc., PROBE Team del Canal 5, *Linawin Natin* del Canal 13 y otros programas de televisión y radio que denuncian el peculado y la corrupción, continúan aumentando en número y actúan coordinadamente con los organismos de gobierno correspondientes.²²

*“El clero, particularmente la Iglesia Católica, también está comenzando a tener una actitud vigilante en observar la conducta de los funcionarios de gobierno.”*²³ La PROVINCIA FILIPINA DE LA SOCIEDAD DE JESÚS, por ejemplo, publicó el libro titulado *“Ehem!”: A Manual for Deepening Involvement in Combating Corruption*. Al respecto, la Defensoría se unió con la PROVINCIA FILIPINA DE LA SOCIEDAD DE JESÚS el 13 octubre 2003 para la difusión e implementación del manual *Ehem!*. El Manual tiene el propósito de establecer una cultura que no tolere el peculado por medio del proceso de sensibilización cultural y discernimiento a través de reformas en orientación, actitud y conducta de las personas individuales y las instituciones.

También, el 7 julio 2003, *“la CONFERENCIA DE OBISPOS CATÓLICOS DE FILIPINAS (COCF) publicó una declaración pastoral ‘Que la Integridad Fluya como un Arroyo’, enunciando recomendaciones para combatir la corrupción y particularmente promoviendo la creación de nuevas organizaciones, pidiendo que las personas de fe no se limiten a simplemente a crear conciencia”,* sino que tomen medidas concretas. (Tal como se dijo anteriormente, la Conferencia de Obispos Católicos de Filipinas es uno de los miembros fundadores de la COALICIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN que se creó el 21 septiembre 2004.)

²⁰ *Bhargava and Bolongaita*, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and Framework for Action*, Banco Mundial (2004), en las páginas 41-42.

²¹ Comunicado de prensa SWS, 11 Junio 2004.

²² Véase Informe OMB, en la página 2-24.

²³ *Ibid.*

IV. COOPERACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

A. AMPLIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

Tal como se dijo anteriormente, el gobierno solo no puede tener éxito en la guerra contra la corrupción. La conveniencia de que el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil actúen como aliados efectivos en la lucha contra el peculado y la corrupción queda ejemplificada por algunos esfuerzos de colaboración de la Defensoría del Pueblo con dichas ONG así como con organizaciones profesionales, de investigación y de la sociedad civil.

1. INVESTIGACIÓN SOBRE EL ESTILO DE VIDA

El primer proyecto concreto realizado en el período del actual Defensor del Pueblo, que llamó a una participación activa del sector privado es el *programa de investigación del estilo de vida*. En dicho proyecto, los ciudadanos privados y la iglesia y/o ONG comunitarias y organizaciones populares forman una red de personas que recolectan datos y proporcionan información. Pueden identificar posibles funcionarios públicos corruptos y sus riquezas y activos mal habidos.

El *Proyecto de investigación del estilo de vida* fue declarado un proyecto prioritario del CONSEJO DE COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL CONTRA EL PECULADO, que actualmente es presidido por el Defensor del Pueblo. Un Memorando de Acuerdo fue firmado el 20 marzo 2003 con un grupo amplio compuesto por organizaciones de la iglesia y la sociedad civil así como otros organismos encargados del orden público.²⁴

Considerando que la Defensoría del Pueblo contaba con sólo 17 investigadores de terreno en 2003 en nuestra oficina en Metro Manila, la Defensoría decidió contratar una *agencia de selección de objetivos estratégicos* para asignar, por ejemplo, nuestros limitados recursos en 3 organismos/ministerios que se consideran entre los más corruptos en el gobierno, *como por ejemplo*, los organismos generadores de ingresos: la OFICINA DE IMPUESTOS INTERNOS Y LA DIRECCIÓN DE ADUANAS, y el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y CARRETERAS.

Al centrar nuestros limitados recursos, conforme a este programa, a tres (3) organismos preidentificados, esperamos descubrir con eficacia y frecuencia riqueza obtenida ilegalmente, ocasionar su incautación inmediata y el enjuiciamiento de los funcionarios públicos corruptos, hasta alcanzar un número crítico suficiente para disuadir a otros de entrar en actividades corruptas. Nuestros

²⁴ (1) CBCP-Secretaría Nacional de Acción Social; (2) Red de Transparencia y Rendición de Cuentas; (3) Red Nacional de Ciudadanos contra la Pobreza y la Corrupción; (4) Pueblo Unido contra la Delincuencia; (5) Ciudadanos Contra la Corrupción; (6) Asociación de Empleados Públicos del Gobierno de Filipinas; (7) Asociación Nacional de Unidades de Prevención de la Corrupción; (8) Comisión Nacional de la Juventud; (9) Policía Nacional de Filipinas; (10) Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas de Filipinas; y (11) Comisión Presidencial Anti-Delincuencia Organizada.

datos indican las siguientes disposiciones significativas sobre casos de estilo de vida:

FUNCIONARIOS DESPEDIDOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

- a. 1 Subsecretario
- b. 1 Director Regional

FUNCIONARIOS DESPEDIDOS DE LA DIRECCIÓN DE ADUANAS

- a. 1 Subcomisario
- b. Jefe de la Oficina de Operaciones Aduaneras
- c. Jefe de la División de Asuntos Varios
- d. 1 funcionario de Operaciones Aduaneras
- e. 1 Recaudador de Aranceles Aduaneros

FUNCIONARIOS DESPEDIDOS DE LA OFICINA DE IMPUESTOS INTERNOS

- a. 1 Comisario Asistente
- b. 1 Director Regional
- c. 1 Jefe, Funcionario de la Renta (Región 13)
- d. 1 Funcionario jurídico (Abogado V)
- e. 1 Asistente Ejecutivo del Jefe Regional de la Renta
- f. 1 Asistente del Director Regional

También, la Defensoría ha dado fallos sobre causa probable y ha ordenado presentar acusaciones ante la corte Sandiganbayan contra varias de las mencionadas personalidades por Perjurio, Falsificación, violación de la Ley No. 3019, o la Ley contra el peculado y prácticas corruptas y el Código de Aduanas y Aranceles, la confiscación de bienes mal habidos conforme a la ley 1379. Dichos funcionarios públicos, junto con directivos y funcionarios de Impuestos Internos y Aduanas, fueron puestos en suspensión preventiva, mientras sus casos no se decidieran y antes de su despido.

Otros casos y demandados incluyen, entre otros: (a) Mayor General Carlos Garcia (R) por 4 cargos de perjurio y confiscación de bienes mal habidos por una cantidad de más de **\$143 MILLONES**; (b) Teniente Coronel George A. Rabusa, el ex ayudante del Mayor General Garcia, por perjurio y una Petición de confiscación de bienes económicos no explicados; y (c) ex Jefe del Estado Mayor

de la Fuerza Aérea de Filipinas, Gen. Lisandro C. Abadia por bienes económicos no explicados y perjurio.

Recientemente, la Defensoría del Pueblo en forma preventiva suspendió al Subdirector de Aduanas Reynaldo Nicolas por cargos de bienes económicos no explicados. El caso está actualmente a la espera de una decisión administrativa y una investigación preliminar para determinar la responsabilidad administrativa y penal del demandado. Se espera que muchos otros casos de verificación del estilo de vida sean resueltos en los próximos meses.

2. INICIATIVAS ANTI-CORRUPCIÓN ESPECÍFICAS A ORGANISMOS

Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ONG, instituciones universitarias y organizaciones profesionales y de investigación científica, proveen un conjunto de personas de talento y preparación técnica que puede ofrecer al gobierno información necesaria, y trabajar en modelos y sistemas para luchar contra la corrupción. Esa preparación técnica también se puede traducir en la adopción de programas de reformas internas y específicas a organismos destinados a racionalizar y aumentar su eficiencia y receptividad en la prestación de servicios al público. Al respecto, la Defensoría del Pueblo está colaborando con la FUNDACIÓN DE LA RED DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

De 2002 a 2003, esa Fundación, en colaboración con la Defensoría, la Comisión Presidencial contra el Peculado y el Comité Presidencial para una Gobernabilidad Eficaz, tomó parte en la elaboración de planes anticorrupción específicos a organismos de 31 oficinas nacionales de gobierno identificando sus respectivas vulnerabilidades a la corrupción y formulando medidas estratégicas para enfrentar esas vulnerabilidades. Eso llevó a redactar MEDIDAS DE REFORMA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN (MRPC) específicas a 10 organismos importantes.²⁵ Esas MRPC fueron evaluadas, validadas y sometidas a discusiones con personal de la Defensoría, expertos y partes interesadas, y los programas prioritarios en ellas. Finalmente, se discutieron mecanismos de fiscalización para asegurar la implementación de esas medidas, que se espera que sigan evolucionando hasta que la corrupción se reduzca significativamente en la administración pública.

²⁵ Oficina de Impuestos Internos, Dirección de Aduanas, Ministerio de la Reforma Agraria, Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y Gobierno Local, Comisión Nacional del Relaciones Laborales y Ministerio de Justicia.

3. TRANSPARENCIA EN COMPRAS DE GOBIERNO

Tal como se dijo anteriormente, la ley 9184, la LEY DE REFORMA DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO, exige que 2 **observadores** del sector privado participen en los comités de ofertas y adjudicaciones (COA) de los organismos de gobierno. La asistencia del sector privado también puede incluir proporcionar agencias **fiscalizadores** en la implementación de los contratos adjudicados.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo colabora con PROCUREMENT WATCH, INC. (PWI) para que esta empresa capacite **observadores** voluntarios para los COA. PWI ya ha dado seminarios de capacitación a varios grupos en el país. También, LA FUNDACIÓN ASIA dio financiamiento para que se ponga a funcionar el MECANISMO DE MANEJO DE QUEJAS para hacerse cargo de los informes de los observadores de los COA. Este mecanismo tiene el propósito de: (a) traducir las observaciones en medidas concretas para el mejoramiento de sistemas; (b) proponer recomendaciones para corregir fallas; o (c) impulsar medidas punitivas por toda violación a las leyes de compras o prácticas corruptas.

Para hacer el seguimiento de la implementación de los contratos adjudicados y capacitación de los fiscalizadores, hay G-WATCH o GOBIERNO WATCH. G-WATCH es un proyecto independiente de vigilancia, investigación y promoción que aborda asuntos de gobernabilidad y administración pública. Se especializa en fiscalizar la implementación de contratos de compras. Actualmente, fiscaliza las compras del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y CARRETERAS, MINISTERIO DE SALUD y el MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL Y DESARROLLO. El encargado de su implementación y defensor es la ESCUELA DE GOBIERNO ATENEO.

Entre los principales proyectos de G-WATCH está la fiscalización de las entregas de manuales de estudio comprados por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Niños y niñas exploradores voluntarios que trabajan para G-WATCH, verifican la calidad y la entrega de los manuales de estudio. Se hacen Inspecciones en el lugar y, después de la inspección, se prepara un INFORME DE CONTROL DE LA CALIDAD, una parte del cual es escrito por el observador de la sociedad civil.

Al hacerse la entrega, e informados de las fechas de ésta, los exploradores voluntarios confirman que se haya entregado el tipo y el número correctos de libros al distrito escolar correspondiente. Los exploradores voluntarios, usando un formulario de informe de la observación, declaran y registran la fecha de la entrega de los manuales de estudio. El informe de defectos, o de un número menor o mayor de libros se hace de inmediato por *via SMS* al MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Esta observación independiente realizada por los exploradores

voluntarios, que apenas son adolescentes, ha disuadido o minimizado el recurso a entregas “fantasmas” o de menores cantidades de manuales. Es admirable cómo la participación de incluso personas muy jóvenes se puede emplear para ayudar a disuadir la corrupción.

Se informa que los resultados han sido positivos, hasta ahora. En dos ocasiones, 100.000 manuales fueron rechazados por mal empaste. Se han encontrado varios defectos los cuales se han rectificado inmediatamente. La participación de usuarios y organizaciones de la sociedad civil han resultado en presión sobre los proveedores para que eleven la calidad de los manuales con el fin de garantizar la satisfacción de los usuarios.

4. PROYECTO ASISTENCIA DE CASO/OPERACIÓN PEZ GRANDE

Se están contratando abogados privados competentes para ayudar a los fiscales del Defensor del Pueblo a manejar los casos de “**peces gordos**” en la corte Sandiganbayan. La crítica corriente contra la Defensoría ha sido que a pesar de sus 15 años de existencia, no ha logrado acusar y enjuiciar a los proverbiales “peces gordos”. No obstante, tal como se afirmó anteriormente, el principal motivo, incluso ahora, es que sólo 62 fiscales públicos se encargan de alrededor 2.000 casos. Tal como se recalcó anteriormente, necesitamos unos 200 fiscales lo más pronto posible.

La Defensoría del Pueblo ha identificado cerca de **50 de los casos más prominentes y de gran impacto** en la corte Sandiganbayan cuyos acusados son **altos funcionarios de gobierno representados por los mejores abogados que el dinero puede obtener**. Entre los casos de “peces gordos” están: (1) El caso del Presidente Diosdado Macapagal Boulevard; (2) el caso del Fondo de Pensión RSBS; (3) el fraude PEA-AMARI; (4) los casos de créditos tributarios fraudulentos; (5) el caso de fraude en las reparaciones de vehículos del MOPC; (6) los casos de PCGG; y (7) los casos del Mayor. General Carlos F. Garcia cases.

El mejoramiento que se intenta lograr a través de los abogados privados sigue el modelo del CASO DE ROBO ESTRADA. A pesar de la avalancha de alegatos presentados y las demandas de 76 testigos que se presentan continuamente en este caso de Robo, por un período de casi 1½ años, la parte querellante nunca pidió ni un solo aplazamiento. Eso fue posible gracias a la asistencia activa de abogados privados *pro bono*.

El 15 junio 2004, la Defensoría del Pueblo y el COLEGIO DE ABOGADOS DE FILIPINAS (CAF) firmaron un Memorándum de Acuerdo con respecto a los procesos de algunos casos de esos “peces gordos”. Posteriormente, 16 abogados del CAF se presentaron de voluntarios. A razón de 2 abogados por caso de envergadura, la Defensoría tendría que tener por lo menos 100 abogados voluntarios para sus 50 casos de “peces gordos”.

El 25 febrero 2005, la Defensoría del Pueblo y la COALICIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN firmaron un acuerdo por el cual la Coalición se encargará de contratar abogados privados que ayudarán al Defensor del Pueblo a procesar sus casos de “peces gordos”.

Cuando tengamos suficiente ayuda jurídica de parte de los abogados privados, la Defensoría tiene la intención de pedirle a la corte Sandiganbayan sostener juicios continuos de estos casos.

5. LLENANDO EL VACÍO

Muchas de las ONG y de las organizaciones de investigación, profesionales y de la sociedad civil ya han desarrollado modelos y mecanismos para combatir la corrupción. No obstante, a pesar de sus conocimientos técnicos y sus programas probados, no pueden llegar a todas partes del país e implementar sus programas debido a la falta de miembros o voluntarios.

Por lo tanto, es necesario, que dichas ONG anti-corrupción organicen, y establezcan relaciones de trabajo con la población general, para que juntos puedan formar una red anti-corrupción que tenga un alcance nacional. En Filipinas, la Iglesia Católica, con su red a escala nacional de creyentes, es la institución obvia para llenar el vacío. De hecho, en casi todas las comunidades locales, por remotas que sean, uno siempre puede encontrar a la Iglesia Católica trabajando.

En vista de lo anterior, la *Tanodbayan* se reunió con varios dirigentes de la Iglesia Católica, incluyendo a Su Eminencia Ricardo J. Cardinal Vidal. En consecuencia, el 10 julio 2004, la *Tanodbayan* tuvo la oportunidad de hacer una presentación ante la CONFERENCIA DE OBISPOS CATÓLICOS DE FILIPINAS. Conversó con los obispos su propuesta de convertir las organizaciones religiosas y otras organizaciones de la iglesia **en organismos anti-corrupción** cuyos miembros puedan ocupar cargos de observadores en los comités de ofertas y adjudicaciones, actúen en calidad de fiscalizadores para asegurar la ejecución correcta de los contratos adjudicados, y ayuden a la Defensoría del Pueblo a realizar las verificaciones de los estilos de vida.

- En esa misma ocasión, NAMFREL estuvo presente y aparentemente tenía la misma idea de participar en la lucha contra la corrupción. (De hecho, ha participado en varios proyectos anti-corrupción anteriores.) De ese modo, la **COALICIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN**, mencionada anteriormente, fue creada y, el 21 septiembre 2004, lanzó la Conferencia para Combatir la Corrupción. Su misión es “[i]mplementar y apoyar proyectos contra la corrupción, inicialmente en el campo de las compras de gobierno y la prestación de servicios públicos esenciales.”²⁶

La Coalición está actualmente compuesta por: el MAKATI BUSINESS CLUB, ONG CODE, NAMFREL, SECRETARÍA NACIONAL DE ACCIÓN SOCIAL-CBCP, CONFERENCIA OBISPOS-EMPRESARIOS PARA EL DESARROLLO HUMANO, RED DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS y el PROYECTO TAG. Los proyectos iniciales de la COALICIÓN son:

- Cuenta de manuales de estudio
- Capacitación de los observadores para los Comités de Ofertas y Adjudicaciones
- Fiscalización de medicinas
- Fiscalización de las asignaciones de ingresos internos
- Fiscalización de la asignación de fondos gubernamentales
- Programa de verificación del estilo de vida
- Ayuda de parte de abogados voluntarios
- Defensa en Casos COMELEC

Un ejemplo de un grupo reorganizado es la ONG con sede en Cebu, BARUG! FILIPINO. El principal impulsor de BARUG! FILIPINO es Su Eminencia Ricardo J. Cardinal Vidal, Arzobispo de Cebu, y su *director ejecutivo* es Fr. Carmelo O. Diola.

El 6 Octubre 2004, se firmaron 2 acuerdos entre la Defensoría y BARUG! FILIPINO por los cuales voluntarios se comprometieron a recolectar datos e información detallada sobre las propiedades de los funcionarios y empleados de gobierno para las verificaciones del estilo de vida, y actuar como observadores de las ofertas y fiscalizadores de la implementación de los contratos de compra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Las iniciativas de BARUG! FILIPINO han dado frutos:

²⁶ “Expanding the Advocacy: CAC Experience”, Guillermo Luz.

a. Voluntarios de la Prelatura de Ipil organizó **COALICIÓN INTER-CONFESIONAL POR BUENA GOBERNABILIDAD** que tiene un programa de radio regular moderado por un sacerdote. También organizaron **GOLICOP POR LA PAZ, o GOBIERNO LOCAL, IGLESIAS Y COMUNIDADES POR LA PAZ**, que defiende los valores de la educación y la difusión de información.

b. Voluntarios de la Diócesis de Maasin participaron en la fiscalización de entregas de manuales de estudio a las escuelas públicas.

c. En cuanto a la formación de valores, reconstrucción moral y fortalecimiento de la convicción personal, *Barug! Filipino* se reunió, el 04 enero 2005, con la HERMANDAD DE HOMBRES DE NEGOCIO Y PROFESIONALES CRISTIANOS (HHNPC).

Además, la estructura modelo de BARUG! FILIPINO ha sido replicada. Así, el 27 noviembre 2004, con la bendición del Arzobispo Ángel N. Lagdameo, D.D., se concretó un Memorándum de Acuerdo entre la Guardia del Pueblo contra el Peculado de la ciudad de Iloilo, la Guardia del Pueblo contra el Peculado de la provincia de Iloilo, y la Defensoría del Pueblo. Conforme a dicho acuerdo, los miembros de la Fiscalía del Pueblo participarán en calidad de observadores en los comités de ofertas de gobierno, actuarán en calidad de fiscalizadores en la implementación de contratos adjudicados y ayudarán a la Defensoría del Pueblo en la realización de verificaciones del estilo de vida.

Finalmente, representantes de organizaciones de la iglesia, de la sociedad civil de las Regiones I, II y la Región Cordillerana Autónoma (RCA) se reunieron con la Tanodbayan el mes pasado. Expresaron el deseo de ayudar a la Defensoría del Pueblo en su lucha contra el peculado y la corrupción. Inspirados por los éxitos alcanzados por CIUDADANOS DE ABRA EN PRO DEL BUEN GOBIERNO (CABG), sus organizaciones de iglesia y de la sociedad civil así como organizaciones no gubernamentales de 13 diócesis en las Regiones I, II y RCA han formado una alianza, dirigida por el Obispo Ramón Villena de la Diócesis de Bayombong (Nueva Vizcaya), llamada la COALICIÓN DE LUZÓN NORTE POR LA BUENA GOBERNABILIDAD (CLNBG). La CLNBG ha movilizado los Centros de Acción Social de las 13 diócesis de Norte Luzón y colaboraron con ONG activas tales como CABG, un activo colaborador de la Defensoría en materias de la lucha contra la corrupción.

En cuanto la CLNBG se inscriba en la Comisión de Valores y Bolsas de Comercio, la Defensoría firmará un Memorándum de Acuerdo con representantes de CLNBG.

Finalmente, la Defensoría está ahora iniciando conversaciones con otros grupos religiosos con la intención de que la lucha contra la corrupción sea un proyecto inter-confesional.

En general, la colaboración estratégica con el sector privado amplía y multiplica los recursos limitados y finitos del gobierno, así también otorga poderes, expone, educa y anima a quienes participan a entregar más de su tiempo, conocimientos técnicos y recursos a la lucha contra la corrupción.

En verdad, la gente ya está tomando nota de las diversas iniciativas del sector privado, incluidas las del sector comercial, como parte de la responsabilidad social y buena conducta ciudadana de las empresas, tomando nota de las iniciativas de, entre otros: NAMFREL, G-Watch de la Escuela de Gobierno Ateneo, Red de Transparencia y Rendición de Cuentas, Niños y Niñas Exploradores (Boy Scouts y Girl Scouts), la Conferencia de Obispos y Empresarios, La Vigilancia de Compras de Gobierno, Club de Comercio Makati, y el Centro de Teología Contextualizada y Ética Aplicada de la Universidad de Santo Tomás. Tal como observó el diario Philippine Daily Inquirer:

“Todas esas iniciativas muestran que diferentes sectores se están uniendo creativamente con el fin de controlar la corrupción. Si es verdad que en 2001 la nación perdió \$95.000 millones de pesos a través del peculado, entonces la corrupción es la causa más importante de nuestra pobreza, y lo único correcto es que todos los sectores enfrenten el monstruo con gran determinación y fuerza.”²⁷

No es de admirarse entonces que, a pesar del reciente informe de Political and Economic Risk Consultancies, Ltd., Filipinas sea percibida por los expatriados en el extranjero como el segundo más corrupto país de Asia, los habitantes locales han notado un progreso positivo en nuestros esfuerzos contra el peculado y la corrupción. De este modo, en junio 2004, la encuesta de SOCIAL WEATHER STATION 2003/04 reveló que la Defensoría del Pueblo recibió **el puntaje de la mayor confianza entre los organismos donde el público puede hacer campaña**. También, en la misma encuesta, la Defensoría del Pueblo recibió el **segundo mayor aumento positivo en términos de sinceridad neta**, en comparación a los años anteriores, después sólo de la Comisión de Valores y Bolsas de Comercio. Si algo se puede concluir, esos datos indican que las iniciativas adoptadas por el gobierno y las reformas internas instituidas por la Defensoría del Pueblo van en la dirección correcta.

²⁷ “Corruption Watch”, PHILIPPINE DAILY INQUIRER, 7 marzo 2005, en la página 14.

Además, en 2004, a diferencia de algunos informes publicados, la clasificación otorgada por TRANSPARENCIA INTERNACIONAL a Filipinas en cuanto a corrupción no ha continuado la tendencia al deterioro, ni ha bajado desde su clasificación de 2003. En cambio, hay un ligero mejoramiento de una clasificación comparativa de 2,5 a 2,6 en 2004. Sin embargo, ese ligero mejoramiento de 0,1, no es algo como para vanagloriarse. No obstante, desde una perspectiva positiva, muestra que, a diferencia de lo sucedido en los últimos 3 años, la situación no se deterioró. Eso queda confirmado por la observación en un editorial muy reciente:

En los meses recientes se ha logrado algo de progreso en la campaña contra la corrupción, debido en gran parte al renovado afán de la Defensoría del Pueblo. Generales militares han sido llevados a la corte marcial y enfrentan cargos de peculado ante los tribunales civiles. Altos funcionarios de gobierno han sido acusados judicialmente, han sido suspendidos o despedidos por bienes económicos no explicados. Los que luchan contra el peculado lo hacen con toda seriedad, **pero su mensaje se difunde con lentitud, y está siendo confundido por la continua corrupción a todos los niveles de la administración pública. También lo interfiere la lentitud del procesamiento de los casos de peculado incluido el juicio de Estrada y Garcia.**²⁸

CONCLUSIÓN

Por lo tanto, es evidente que se deben hacer dos (2) cosas principales:

Primero, el gobierno debe invertir grandes recursos en las iniciativas para combatir la corrupción. El presupuesto actual para las iniciativas anti-corrupción no sólo se debe mantener, sino también aumentar en forma constante y drástica, y crecer a medida que se avance en la lucha contra el peculado y la corrupción. Tal como se estudió anteriormente, la “llave”, en nuestra difícil situación actual, y considerando cuidadosamente los “*limites y posibilidades de gobernabilidad del país*”, es simplemente una recanalización masiva de objetivos, prioridades y recursos a las iniciativas de reforma anti-corrupción. No obstante, se debe recalcar que si bien ha habido un aumento substancial en el presupuesto de 2005 de la Defensoría, alrededor de \$140 Millones, lo dicho anteriormente lleva a la conclusión de que se necesita mucho más. Cabe recordar que el presupuesto anual de la CICC de Hong Kong llega a unos \$90 millones equivalentes a **\$4.940 millones**.

La recanalización de recursos también debe incluir la promulgación de las reformas de la corte de Sandiganbayan enumeradas anteriormente. De hecho, tal

²⁸ “Second Worst”, THE PHILIPPINE STAR, 9 marzo 2005, en la página 14: énfasis nuestro.

como se observó, la colaboración inicial entre el gobierno y el sector privado se ha demostrado muy eficaz y fructífera. Mediante esa colaboración, se puede exponer más peculado y corrupción y se espera que se presentarán más casos. Sin embargo, este progreso debe lograrse en la etapa del proceso que se ha descrito y observado como de gran lentitud. Por lo tanto, para que sea verdaderamente eficaz nuestra campaña contra la corrupción debe incluir la resolución eficiente y rápida de casos por los tribunales. Por lo tanto, es necesario promulgar los proyectos de ley pertinentes que racionalizan y hacen más eficiente la jurisdicción de la corte Sandiganbayan y aumentan drásticamente el número de jueces y divisiones en la corte Sandiganbayan para asegurar una rápida resolución de los casos de corrupción a través de juicio continuo.

La importancia y el carácter indispensable de esta reforma queda confirmada por el análisis del mismo Sr. Tony Kwok:

... toda lucha exitosa contra la corrupción debe comenzar con la aplicación efectiva y el procesamiento exitoso de personajes importantes a fin de demostrarle al público la determinación del gobierno de luchar contra la corrupción a toda costa.²⁹

Segundo, tanto el gobierno como el sector privado deben ayudarse mutuamente en la lucha contra el peculado y la corrupción. El gobierno, considerando su falta de recursos, debería, en la mayor medida posible, darle gran flexibilidad al sector privado para que participe en compras y gobernabilidad. Además, el gobierno debe estar en condiciones de reconocer y aprovechar los recursos con que cuenta el sector privado, las organizaciones y estructuras que puedan ser re-formuladas y emplearlas en la lucha contra el peculado y la corrupción. De ese modo, el gobierno debe realizar grandes esfuerzos para convencer a los ciudadanos del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil que no se deben contentar simplemente con poder presentar quejas o criticar al gobierno: lo que es más importante, deben tomar parte en iniciativas y programas pro-activos y concretos para combatir la corrupción.

Esta colaboración activa y fructífera con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil se puede llevar a la práctica mediante el mecanismo previsto en la LEY DE REFORMA DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO, que estipula la participación activa de nuestros ciudadanos privados en el proceso de compras, ya sea en calidad de observadores en los comités de ofertas y adjudicaciones, o de fiscalizadores en la implementación de los contratos adjudicados. De hecho, la LEY DE REFORMA DE LAS COMPRAS DE GOBIERNO es un vehículo muy potente para prevenir la corrupción en el proceso de compras de

²⁹ De "Formulating an Effective Anti-Corruption Strategy – The Experience of Hong Kong CICC.

gobierno – sofocándola antes incluso de que asome. En las palabras del auspiciador en el Senado, el Senador Angara:

Y si bien quizás no podamos combatir el peculado y la corrupción a todos los niveles, de todas maneras estaremos en condiciones de eliminar su mayor expresión antes de que brote...

Claramente, iniciativas anti-corrupción combinadas, paralelas o incluso complementarias en el sector privado y el sector público son indispensables – una colaboración que ilustra muy bien un reciente editorial:

Pero no necesitamos estudios que nos digan que la corrupción es algo pernicioso. Todos sabemos eso, y lo hemos sabido desde tiempos inmemoriales. La pregunta igualmente antigua a la luz de esta observación perenne es, ¿por qué no se avanza en la lucha contra la corrupción? Tony Kwok, ex subcomisario de la Comisión de Hong Kong contra la Corrupción, ha presentado la razón más evidente. Hablando en un reciente taller anti-corrupción, Kwok afirmó, “Tengo confianza en que dada una aplicación eficaz de la ley y un procesamiento exitoso por parte de [la Defensoría] y la colaboración en este proyecto de prevención de la corrupción, es posible que este proyecto de tres años lleve a un marcado mejoramiento en la erradicación de la corrupción en este país.”

La palabra clave de esa declaración no es el llamado a la voluntad política – que es algo necesario pero no suficiente – sino el concepto de colaboración.³⁰

Por lo tanto, lo que emerge es el carácter indispensable de un enfoque holístico, estratégico e incluso complementario para luchar contra la corrupción. Un ciclo completo y expedito de eficiente prevención y detección de la corrupción, además de éxito en el procesamiento y una rápida resolución judicial son indispensables para que la reforma contra la corrupción sea eficaz y duradera. Por tanto, una sociedad libre de peculado es todavía posible. Pero sólo si el gobierno dedica recursos masivos y amplía, en la mayor medida posible, la participación del sector privado; y si el sector privado: ciudadanos, grupos y organizaciones, comprometen activamente sus talentos y recursos a iniciativas concretas para combatir la corrupción.

Para terminar, una advertencia: en esta lucha contra el peculado y la corrupción, es fácil caer en la desesperación y, metafóricamente, ver que el vaso

³⁰ “Corruption Watch”, PHILIPPINE DAILY INQUIRER, 7 Marzo 2005, en la página 14.

está medio vacío. No obstante, debemos darnos cuenta de que el vaso está medio lleno. Pero, lo más importante, a medida que se vayan realizando las iniciativas del sector público y del sector privado, en constante aumento, debemos ver cómo sube el agua y se llena el vaso.