



Proyecto
*“Percepción de la corrupción en el Uruguay y
propuestas de acción”*

POLICY BRIEF

**Informe para el Instituto de Comunicación y
Desarrollo (ICD)**

**Comisión Uruguaya de Lucha Contra la Corrupción
(Uruguay Transparente)**

MEDIDAS LEGISLATIVAS

- El artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga al Estado uruguayo a legislar el delito de “enriquecimiento ilícito”. La próxima legislatura debiera abordar esa discusión con un criterio realista y bajo la premisa de que la inversión de la carga de la prueba es recomendable para perseguir este tipo de delitos contra la administración, además de constituir una obligación jurídica internacional ya asumida.
- La misma Convención recomienda que se legisle un sistema orgánico de prevención y represión de la corrupción privada, que hasta la fecha no existe en Uruguay. Así, el artículo 21 y siguientes de la Convención describe figuras como el “soborno en la actividad empresarial privada”, la “malversación o peculado en actividades financieras”, el “abuso de información privilegiada” en el mercado de valores o el denominado “maquillaje de balances”, que a la fecha no se encuentran tipificados en la legislación penal o las figuras existentes se muestran insuficientes.
- A los efectos de garantizar la persecución penal de los presuntos casos de corrupción, es necesario legislar para otorgar a los jueces la facultad de impugnar cualquier pedido de clausura de investigaciones por parte de los fiscales. De ese modo, los magistrados tendrán la facultad de enviar, en forma fundada, un expediente con una solicitud de archivo a otro fiscal o a un tribunal de alzada para revisar el pedido de archivo que podría significar dejar impune un episodio de corrupción.
- Por otro lado, el proceso penal —aunque atenuado por reformas parciales— continúa convirtiendo al magistrado judicial en juez y parte. Por consiguiente, debe avanzarse hacia el otorgamiento de mayores potestades a las fiscalías para que, junto con la Policía, sean las responsables de recabar pruebas e instruir investigaciones, pasando a un sistema de corte acusatorio.
- Revisar y modernizar la legislación vigente en materia de ética pública y prevención de actos de corrupción y establecer mecanismos efectivos de divulgación entre los funcionarios.
- Establecer protecciones legales efectivas para personas y funcionarios que revelen información sobre actuaciones indebidas en la Administración Pública.
- Establecer regulaciones legales para prevenir los conflictos de interés en todos los poderes, especialmente en el escalafón profesional y en los cargos electivos y de particular confianza. Reglamentar en tal sentido los artículos de la Constitución de la República que establecen prohibiciones e incompatibilidades para el presidente de la República, ministros y legisladores, tanto durante el ejercicio de la función pública, como para el período posterior a la terminación de ese ejercicio.
- Regular por ley la recepción de obsequios, viajes y otros beneficios, por parte de los servidores públicos y sus familiares, así como el régimen de obsequios de cortesía que realizan los representantes del Estado.

CAMBIOS EN LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

- A efectos de fortalecer la incipiente institucionalidad creada por la Ley N° 17.060, establecer un Consejo de la Transparencia como un organismo dotado de autonomía de todos los poderes, independencia, presupuesto y cuyos directivos sean designados por el Parlamento, con competencia en las siguientes materias: tribunal de alzada intradministración en peticiones de acceso a la información denegada por los organismos públicos, formulación y control de políticas de transparencia activa en todo el Estado y potestad sancionatoria en materia de destrucción, manipulación y ocultación de información.
- Establecer, a través de una reforma legal en consonancia con la creación de un Consejo de la Transparencia, un sistema que asegure la publicidad para las declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos de los funcionarios obligados.
- Fortalecer institucionalmente a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), incrementando sus atribuciones indagatorias y dotándola de mayores recursos presupuestales a efectos de que aquellas atribuciones que ya posee puedan ser ejercidas efectivamente.
- Fortalecer institucionalmente al Tribunal de Cuentas, eventualmente mediante una reforma constitucional que enmiende el mecanismo de elección de sus Ministros. Asimismo, se debería establecer un régimen funcional diferente —acompañado de una mayor dotación presupuestaria— para garantizar la dedicación exclusiva de sus funcionarios.
- Revisión y sistematización de la constelación de organismos que tienen competencia en auditoría, control y prevención de actos de corrupción, con el objetivo de evitar superposiciones.

A tales efectos es necesario:

- Clarificar los cometidos de cada uno y establecer cuáles tendrán competencia investigativa, cuáles de auditoría y cuáles de asesoramiento en materia de ética pública y de corrupción.
- Racionalizar los recursos humanos y materiales que se le asignan a cada uno de ellos y dotarlos del presupuesto suficiente para cumplir todos sus cometidos legales.
- Dotar de eficacia vinculante a sus resoluciones en consonancia con una reformulación de los controles internos del Estado.

CAMBIOS EN MECANISMOS DE CONTROL

- Regular las actividades de gestión de intereses privados ante los poderes públicos (*lobbying*).
- Desarrollar por parte de Agesic un seguimiento de la aplicación de la ley de acceso a la información por parte de las diferentes agencias gubernamentales, formulando recomendaciones específicas en cada caso.
- Políticas públicas de protección de testigos en casos de corrupción.
- Desmontar la “ventana” que permite sortear el severo mecanismo de selección aleatoria de jueces y fiscales en los casos de crimen organizado, a través de la presentación de denuncias en las Jefaturas de Policía, lo que sí permite hoy, en los hechos, elegir juez y fiscal.
- Establecimiento de mapas de riesgo y protocolos en las áreas más críticas de la administración pública, muy especialmente en las de compras, licitaciones y contrataciones. Ello debería permitir la puesta en funcionamiento de auténticos sistemas de alerta temprana.
- Revisar el sistema de investigación administrativa, sumarios y sanciones en la administración. Dotarlo de una política estadística pública.
- En consulta con las organizaciones de la sociedad civil, habilitar un debate amplio y profundo sobre los mecanismos de selección de los jefes del Poder Judicial y de los órganos de contralor. Dicha revisión debiera prever la inclusión de instancias públicas donde las OSCs o los ciudadanos puedan participar en alguna de las etapas de ese proceso.
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que promueven y monitorean la transparencia y la ética pública, impulsando alianzas y políticas públicas que las incluyan.

EDUCACIÓN CIUDADANA

El estudio de opinión pública llevado a cabo es significativo en diversos órdenes. Uno de éstos es que la consideración de la corrupción como un tema, si bien importante, no demasiado relevante y la más que probable acotación del concepto “corrupción” a una cuestión vinculada a personas concretas antes que a mecanismos institucionales opacos, que no han sido diseñados para la rendición de cuentas sistemática.

Uno de los aspectos cruciales a considerar, pues, es el acceso a la información gestionada por el Estado como un derecho individual inalienable. La información gestionada por el Estado no le pertenece a éste sino a la sociedad. Por consiguiente, el ciudadano debe tener la capacidad de acceder a esa información de forma sencilla y rápida. Pero para ello, además, debe conocer los mecanismos para lograrlo.

Por otra parte, del estudio de informantes calificados da cuenta que tanto funcionarios públicos como empresarios no advierten mayores problemas de corrupción en el Estado. Ello evidencia un concepto limitado de la problemática, soslayando los aspectos vinculados a la transparencia y la rendición de cuentas permanente.

En tal sentido, hay un amplio campo para trabajar en la construcción de ciudadanía, tanto desde el ámbito público —en sus diversas instancias institucionales— como desde la sociedad civil, estableciendo para ello alianzas estratégicas entre Estado, sector privado y sociedad civil.

En ese campo, se sugiere la realización de las siguientes acciones:

- Incorporación al ámbito de la educación formal, en todos sus niveles, de conceptos básicos como transparencia, accesibilidad a la información y rendición de cuentas. Ello debería dar comienzo con talleres de trabajo al interior de cada agencia educativa a efectos de acordar mecanismos útiles a ese propósito.
- Desarrollo de talleres sobre la misma temática en todos los departamentos del país desde la red de Consejos Sociales Departamentales, creando sinergias entre Mides, OSCs y Gobiernos Departamentales.
- Desarrollar campañas de concienciación ciudadana respecto de su derecho a acceder a la información y cómo hacerlo en diversos ámbitos estatales. Para ello pueden desarrollarse campañas conjuntas con la Agesic y la Dirección de Defensa del Consumidor, explicando cómo proceder para ejercer efectivamente el derecho de acceso a la información en diferentes ámbitos institucionales.
- Desarrollar programas de sensibilización y capacitación entre funcionarios públicos en torno a la rendición de cuentas como actitud y sistema inherente al funcionamiento del Estado en todas y cada una de sus áreas.

NIVEL LOCAL

La aprobación de la Ley 18.567, también conocida como Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, haciendo abstracción de toda valoración en torno a la misma, abre enormes oportunidades para la puesta en práctica de mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas desde el inicio.

En tal sentido, tanto a nivel de las Intendencias como de los nuevos municipios puede comenzarse por seleccionar áreas críticas (“críticas” en el sentido de “cruciales” y también de “problemáticas”) en materia de rendición de cuentas y transparencia. Por ejemplo, en la relativa a la ejecución del presupuesto municipal que, de acuerdo a la nueva ley, en parte estará a cargo de las alcaldías.

Así, en el nivel local también se abre un amplio espacio de producción de sinergias, fundamentalmente entre municipios y sociedad civil, aunque la presencia del sector privado también sería deseable, para lograr la conformación de “veedurías ciudadanas” de la gestión municipal, a nivel departamental y local.

Por consiguiente, se debería apuntar a implementarse los siguientes pasos:

- Conformación de focus groups de funcionarios municipales e integrantes de la sociedad civil para la elaboración de un mapa de riesgo de corrupción y carencia de rendición de cuentas y formulación de recomendaciones a partir del mapa de riesgo elaborado.
- Implementación de talleres de capacitación y sensibilización respecto de la rendición de cuentas como principio rector de la gestión pública y de las obligaciones emanadas de la legislación de acceso a la información pública con funcionarios y autoridades, tanto de las Intendencias como de las alcaldías.
- A partir de los talleres, promover junto a la sociedad civil la instalación de “veedurías ciudadanas” para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por los focus groups y al control desde el mapa de riesgo elaborado.