

*Corrupción Política
en el
Ecuador*

CAPÍTULO CUARTO

DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Dos procesos coinciden al fin del milenio: la ampliación de la democracia y la presencia virulenta de la corrupción, sobre todo bajo su forma política, hasta convertirse en “el gran problema social de fin de siglo”¹. Puede, entonces, surgir una pregunta: ¿el régimen democrático de derecho agudiza la corrupción?

La corrupción cobra una nueva dimensión, cuando en el marco democrático la acción de la sociedad civil y de una incipiente opinión pública permiten transparentar la corrupción en las más altas esferas de los gobiernos.

Progresivamente se va avanzando a una percepción más integral de este problema. Al comienzo se destacaba la corrupción como un problema de los funcionarios públicos. Posteriormente se empieza a reconocer que la corrupción se da también en el sector privado, nacional y transnacional.

Ahora se comprueba que la fuente de la corrupción está en el poder económico y político, público y privado, cuando no tiene control. Y se empieza a ver que la lucha contra la corrupción debe basarse en la promoción de una nueva ética.

“Un conjunto de actos de corrupción en la gestión de los recursos públicos cuya frecuencia se acrecentó en los últimos años,

¹ KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción, una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994

venía conmocionando la conciencia cívica de los ecuatorianos. La percepción cada vez más generalizada de que la administración del Estado, las formas de captarla y las de ejercerla, responden a una lógica de aprovechamiento personal o de grupo ha ido generalizándose y la percepción de la validez y utilidad de tal lógica, por otro lado, ha penetrado nuestras instituciones públicas, ha menoscabado su credibilidad y eficiencia y, aún más, ha determinado el tipo de relación entre el ciudadano y el Estado, condicionando las prácticas políticas, los procesos de gestión estatal, el desempeño de muchos servidores públicos y los mecanismos de acceso a los bienes, recursos y servicios públicos”²

Una encuesta realizada por CEDATOS en la segunda semana de marzo de 1997, a raíz de la caída de Bucaram, revela que la corrupción se colocó a la cabeza de los problemas, luego de quince años en que la inflación y el desempleo eran considerados los problemas más graves.³

Esta información es corroborada por una encuesta de MARKET, realizada en marzo de 1997: la corrupción se coloca en el primer puesto de los problemas, con el 31,63%, desplazando a un segundo lugar al desempleo y la inflación que habían sido los problemas más destacados anteriormente.⁴

El tema de la corrupción, según CEDATOS, empieza a tomar protagonismo a partir de 1995, durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén; en ese año se coloca en el cuarto puesto. Posteriormente va subiendo, hasta colocarse en el primer puesto en 1997.

La ciudadanía percibe que hay más corrupción en el sector público (44%); aunque también el sector privado tuvo una considerable mención del 30%. El 26% vio la corrupción como un problema global, como un mal común tanto en el sector público, como en el privado.

2 LARREASantos, Ramiro, Discurso en la I Conferencia Nacional Anticorrupción, Quito - Guayaquil, julio 1999.

3 CEDATOS, “Corrupción, el nuevo enemigo” DIARIO HOY, 24 marzo 1997, p 3 A.

4 MARKET, Revista ICONOS, N° 2, Quito, mayo-julio 1997, p 9.

El papel de los medios de comunicación es decisivo en la denuncia de la corrupción. De acuerdo a MARKET, “el 48.13% de los encuestados piensa que la prensa es la principal denunciante de casos de corrupción”. Entre el 25 de febrero y el 9 de mayo de 1997, los tres diarios principales del país dedicaron 61 editoriales sobre el tema (Universo 7, Hoy 26, Comercio 28), lo que significa un promedio de 0.86 editoriales por día. Además se registraron 216 artículos periodísticos sobre los diferentes casos de corrupción (Universo 93, Hoy 62, Comercio 61), con un promedio de 3 artículos diarios. “La prensa desempeña, por lo tanto, una función determinante para hacer de la corrupción un tema prioritario de la agenda política y ejerce un control crítico muy importante sobre los órganos de los tres poderes”⁵.

Los indicadores señalados corresponden al período posterior a la caída de Bucaram, en que se elevó la sensibilidad ciudadana ante el tema. Sin embargo, pasado este tiempo extraordinario, la lucha contra la corrupción pierde fuerza: y regresa la impunidad sobre todo en las redes de una justicia debilitada.

De acuerdo al sondeo de opinión realizada por la Fundación de Investigación Social “José Peralta”, en marzo de 1999, dos años después de la caída de Bucaram, la corrupción sigue ocupando el primer lugar de las preocupaciones ciudadanas, con un 27.2%. Los problemas sociales ocupan un lugar destacado: desempleo en segundo puesto con 17.3% y educación en tercero, con 16%. Luego vienen los temas seguridad ciudadana (12%).

La democracia juega un papel decisivo en la transparencia del problema de la corrupción. En este sentido hay que interpretar la respuesta de la ciudadanía sobre el tipo de régimen en que ha habido más corrupción: el 44% responde en los gobiernos democráticos, el 30% en los militares y el 26% que es similar en ambos regímenes.⁶

5 MARKET, Op. cit. p 12-13

6 CEDATOS, Op. cit.

LA IMPUNIDAD Y LOS ORGANISMOS DE CONTROL

La democracia, sin embargo, no ha logrado resultados satisfactorios en la lucha contra la impunidad. Un indicador es que de 96 órdenes de prisión emitidas por la justicia ecuatoriana en casos de delitos políticos, se han efectivizado menos del 7%. La tendencia es a la fuga de los implicados, a la espera del cambio de las condiciones políticas: Dahik en Costa Rica, César Verduga en México y Bucaram en Panamá. El fracaso de la extradición de César Verduga desde México confirma esta tendencia. (Un caso especial es el apresamiento del ex Presidente de la República, Fabián Alarcón, involucrado en el caso de “pionazgo” cuando ejercía la Presidencia del Congreso Nacional).

Por ello, hay un alto nivel de desconfianza en la institucionalidad para castigar la corrupción. Según CEDATOS, el 50% de los encuestados no confía en que el sistema de Justicia o el Congreso Nacional castigue a los culpables de la corrupción. Estamos enredados en un círculo de numerosas denuncias y pocos resultados.

En esta misma dirección apuntan los informes sobre el papel de la Contraloría. En un “examen especial a la emisión y cobro de los títulos de crédito a base de las resoluciones ejecutoriadas por glosas confirmadas y las responsabilidades administrativas establecidas por la Contraloría General del Estado entre el 1° de enero de 1989 y el 31 de diciembre de 1992, en la Jefatura Provincial de Pichincha” se llega a las siguiente conclusión: “de las resoluciones expedidas por S/ 1.750 millones y US\$ 8'089.000 sólo se recaudó el 0.8% y de los títulos emitidos, cerca del 97% se mantienen archivados sin posibilidad de cobro”⁷

El trámite, en la Contraloría, sobre cada caso dura alrededor de dos años, pero al final no se castiga a los culpables⁸. Los resul-

7 CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, *Informe de la Dirección de Programación y Evaluación de Auditoría*, presentado por Bolívar Alvarez Reyes, Director encargado, Quito, 1993.

8 Los datos están tomados del suplemento BLANCO Y NEGRO del Diario HOY, Quito, 7 febrero 1999.

tados son sumamente bajos: según el propio Contralor General del Estado, en 1998 apenas se logró cobrar del 1% al 2% de los 23.886 millones de sucres que fueron glosados, es decir sólo 477 millones de sucres. Según el Ministerio de Finanzas, apenas se cobró el 0.3% de las glosas que pesaban sobre esta institución.

Miles de millones de sucres, contabilizados como glosas confirmadas, son ficticios. Por décadas el Servicio de Rentas Interno emitió cientos de miles de títulos de crédito, sin tomar en cuenta el artículo 150 del Código Tributario, según el cual la persona glosada puede iniciar un juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal, de modo que el Estado no puede cobrar la cuenta pendiente, hasta que se dirima el problema.

En la mayoría de los casos las glosas se desvanecen. En el caso del Municipio de Quito, por ejemplo, la Contraloría glosó a la institución por 7.621 millones de sucres, debido a la construcción del Trolebús; pero posteriormente la glosa se desvirtuó.

La manipulación de las leyes, sobre todo de la LOAFYC y del Código Tributario, permite que los afectados evadan las responsabilidades o que dilaten el proceso, hasta que expiren los casos, de acuerdo a la ley, en 10 años o aún en 5 años, si no hay reclamos y trámites posteriores.

El problema no es sólo la corrupción, sino la impunidad. El eslabón clave está en el papel de los organismos de control. “La Contraloría General, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, La Superintendencia de Telecomunicaciones son organismos que constitucionalmente deben vigilar que las entidades y los funcionarios que laboran en éstas cumplan en forma legal, eficiente y eficaz las funciones que les competen. Sin embargo, políticos sin escrúpulos... intervienen en la designación de estas autoridades y, por tanto, limitan su objetividad e independencia, a tal punto que estos organismos han servido para combatir a los enemigos políticos y dar la absolución a sus benefactores. Salvo excepciones, el Superintendente de

Compañías es nombrado por las empresas, el Superintendente de Bancos está bajo la influencia de los bancos y las financieras. En consecuencia, ¿quién controla a quién y cómo se controla, con imparcialidad y objetividad?”⁹

Del estudio de los casos presentados en el Ecuador, podemos ver que hay un proceso que va de más a menos: el Congreso, al ser más sensible a la presión de la opinión pública y a la exigencia ciudadana, se ha visto obligado a investigar casos importantes de corrupción política durante el período posterior a la caída de Bucaram. Sin embargo, este papel queda limitado por los cálculos de estrategia política, por lo cual, una vez pasada la presión ciudadana y de la opinión pública, los casos no tienen seguimiento. Y en general, esta situación se repite en otros períodos. Por ejemplo, en el tratamiento del caso de gastos reservados de Dahik: el bloque mayoritario acelera los hechos hasta lograr la salida de su adversario, el vicepresidente de la República, y luego silencia las investigaciones sobre los destinos de los fondos, pues, de acuerdo a las declaraciones de Dahik, habrían estado destinados a algunos bloques parlamentarios, por lo cual el problema podría afectar a algunos diputados del bloque mayoritario.

Más que un tratamiento institucional del problema, se observa una fuerte influencia del papel asumido por los representantes individuales, como sucede, por ejemplo, con la acción de la Comisión de Fiscalización y Control Político, que tiene un fuerte protagonismo a raíz de la caída de Bucaram, entre marzo y agosto de 1977, para luego diluir el trabajo, a partir del cambio de la integración de dicha comisión.

El ordenamiento jurídico diferencia las atribuciones de los organismos de control. Después de la vigilancia política del Congreso, los procesos pasan a responsabilidad de la Contraloría y, cuando hay suficientes indicios, a cargo de la justicia. Los resultados son cada vez más reducidos. Aún más, en los casos anali-

9 LARREASantos, Ramiro, Op. cit.

zados, como por ejemplo, en el tratamiento de los gastos reservados, podemos observar que los Contralores, en lugar de actuar como jueces han tendido a cubrir las actuaciones del Ejecutivo. En el período de Sixto Durán, el Contralor Juan Carlos Faidutti busca retener las pruebas y termina acusado por el Congreso. Una situación similar se da en el caso de los gastos reservados de César Verduga con el Contralor Benjamín Terán Varea. No se ha dado un solo caso en que el Contralor, como juez de los gastos reservados, haya ejercido un control severo y haya denunciado los perjuicios realizados en contra del Estado.

El tratamiento de los casos se diluye en manos de la justicia, una vez que ha pasado el interés de la opinión pública. Esta tendencia “ocurre con la justicia: conoce, tramita pero (pero luego todo queda), igualmente, en una suerte de limbo, donde nadie dice nada”¹⁰

Un análisis especial merece la situación de la justicia en el Ecuador: “...la impunidad de quienes han violado la ley y se han apropiado de recursos públicos se ha visto favorecida por jueces, calificados por muchos medios de comunicación y por la propia ciudadanía como parcializados al momento de emitir sus fallos. La forma de designación, con evidentes compromisos políticos, han sido igualmente factores que han determinado su conducta poco ética para agradecer el favor de la designación”¹¹

El tema de la politización de la justicia es uno de los puntos claves en la construcción de una justicia más eficaz. En esta dirección, a raíz de las movilizaciones cívicas del 5 y 6 de febrero del 97, se inicia un proceso de reforma de la integración de la justicia en el país.

La atención se centra en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, como punto de partida de la despoli-

10 ASPIAZU, Roberto, *La corrupción y los medios de comunicación*, I Conferencia Nacional Anticorrupción, Quito- Guayaquil, julio, 1998.

11 LARREASantos, Ramiro, Op. cit.

tización. Para buscar una mayor autonomía, el Congreso da paso a la designación de jueces prácticamente vitalicios, que pueden ser removidos únicamente por causas probadas de corrupción; y se establecen nuevas exigencias de calificación profesional y ética para la designación. Se apunta a la autonomía a través de la creación de un Consejo de Judicatura que dirija el funcionamiento de la administración de la Función Jurisdiccional.

Sin embargo, la disputa se focaliza en la forma de designación de esta nueva Corte Suprema. Se enfrentaron básicamente dos posiciones: una, levantada por la sociedad civil y los movimientos sociales, con el apoyo de los bloques parlamentarios de oposición, encabezados por Pachakutik-Nuevo País, que señalaba que la designación debía realizarla la sociedad civil a través de un conjunto de colegios electorales representantes de los principales sectores ciudadanos y sociales, sobre la base de un concurso público de merecimientos y de la calificación profesional y ética de los candidatos. Y dos, la tesis de la clase política, encabezada por la alianza Partido Social Cristiano-Democracia Popular-Gobierno, que señalaba que, de acuerdo a la disposición constitucional, debía ser el Congreso quien designe a los Ministros jueces, aunque en esta oportunidad debía realizarse una calificación pública y recibir las candidaturas propuestas por la sociedad civil.

El debate fue largo y concluyó en una salida intermedia: se designaron colegios electorales de los principales sectores de la sociedad civil (ex-presidentes de la República, Iglesia, medios de comunicación, universidades y facultades de Jurisprudencia, movimientos sociales, organismos de derechos humanos, cámaras de la producción, Federaciones de Abogados y Funcionarios de la Función Judicial), encargados inicialmente de presentar las candidaturas y posteriormente, por la presión de la opinión pública y el respaldo de algunos bloques parlamentarios, también de la calificación de una lista de candidatos, de la cual el Congreso debería designar 24 de los 31 miembros de la Corte. La mayoría parlamentaria se reservó además de la decisión final, la puerta de

la calificación de una lista paralela de candidatos para los otros 7 integrantes, en modo de ampliar su espacio de maniobra.

La designación quedó en manos del Congreso. Sin embargo, la presencia de la sociedad civil hasta el momento de la calificación de gran parte de los candidatos permitió, en esta ocasión, elevar el nivel de los integrantes de la Corte. El poder final del Parlamento marcó todavía fuertes signos de politización en la designación de los ministros jueces, por lo cual se reprodujeron niveles de compromiso político que llevaron a que se refleje la correlación de fuerzas parlamentaria en la integración del máximo organismo de la justicia. Los bloques mayoritarios del Partido Social Cristiano y de la Democracia Popular obtuvieron un control mayoritario de la Corte; aunque se abrió espacio también a la representación de otros sectores de minoría. Ello condujo también a exclusiones y vetos de acuerdo a intereses políticos, como sucedió, por ejemplo, con la candidatura del Dr. Ramiro Larrea Santos por parte del Partido Social Cristiano.

Este proceso prueba, una vez más, la necesidad de una actuación fuerte de la sociedad civil y de la opinión pública, para reformar el funcionamiento de la justicia y para controlar la corrupción. La desafiliación y moralización de la justicia es todavía una tarea inconclusa. La eficacia en esta lucha depende de la movilización cívica: los organismos institucionales responden al nivel de exigencia de la acción ciudadana y de la opinión pública. La lucha contra la corrupción puede partir de un poder diferente, aunque para su resolución necesita de la voluntad política de la institucionalidad.

EL PEZ EMPIEZA A PUDRIRSE POR LA CABEZA

En el caso de Ecuador, la corrupción política empieza a mostrarse como un problema que afecta a la democracia sobre todo a partir del Gobierno de Sixto Durán Ballén. La corrupción llega hasta el Palacio Presidencial.

En el sondeo de opinión realizado por nuestra institución sobre la calificación de la corrupción en los gobiernos, a partir del retorno constitucional, los resultados muestran que hay una visión de que el problema se agrava progresivamente. En una calificación sobre 10 tenemos las siguientes cifras:¹²

Fabián Alarcón (1997-1998)	9,10
Abdalá Bucaram (1996-1997)	9,10
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	7,66
León Febres Cordero (1984-1988)	6,56
Rodrigo Borja (1988-1992)	6,52
Oswaldo Hurtado (1981-1984)	4,75
Jaime Roldós (1979-1981)	4,15

La calificación de la corrupción parte de un nivel de 4,15 en el Gobierno de Jaime Roldós, y va creciendo en cada Gobierno, hasta llegar a niveles de hipercorrupción. Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón comparten el primer lugar: se percibe que en estos dos Gobiernos se dio una corrupción generalizada. Pero el problema se percibe como grave a partir de Sixto Durán Ballén. Hay una alteración del orden cronológico únicamente en el caso de León Febres, cuyo período es percibido con niveles levemente mayores de corrupción que el de Rodrigo Borja.

Las encuesta realizada por CEDATOS en marzo de 1997¹³, presenta una tendencia similar, en cuanto a ubicación de los Gobiernos según el grado de corrupción más detectado o más percibido por la población:

Abdalá Bucaram	40% de menciones
Sixto Durán Ballén	21%
León Febres Cordero	13%
Rodrigo Borja	11%
Oswaldo Hurtado	11%
Jaime Roldós	4%

12 Sondeo sobre "Ética y corrupción en el Ecuador", entrevistas y conversaciones dirigidas a 30 generadores de opinión, marzo 1999.

13 Diario HOY. Op. cit.

Igualmente según MARKET, el Gobierno de Abdalá Bucaram es percibido por el 65% de los encuestados como el más corrupto en los últimos años.¹⁴

Nueve meses después de la caída de Bucaram, el 70.3% de la población en Quito y el 65.8% en Guayaquil percibe que la corrupción ha aumentado durante el Gobierno de Alarcón. El 24.5% en Quito y el 25.8% en Guayaquil señala que sigue igual. El 4.8% en Quito y el 8.3% en Guayaquil estiman que ha disminuido.¹⁵

El problema de la corrupción empieza mostrarse como una cuestión que afecta a la democracia y a la economía, cuando afecta a la cabeza.

Transparencia Internacional en el informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción de 1998, en 84 países, coloca al Ecuador entre los diez países con mayores niveles de corrupción (puesto 77, con un índice de 2,3)¹⁶.

En el sondeo de opinión realizado por nuestra institución, la percepción sobre lo que pasará en el Gobierno de Mahuad muestra más bien desconfianza: el 61% señala que la corrupción no se resolverá.

Progresivamente los signos de desconfianza han ido creciendo. Cornelio Marchán, uno de los miembros de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción, designado por el Presidente Jamil Mahuad, presentó la renuncia a su cargo, señalando que no hay respaldo político ni en el Ejecutivo, ni en el Congreso, para recoger las recomendaciones de la Comisión, como sucedió en la necesidad de castigar a los culpables de la crisis bancaria. Esta falta de voluntad política se evidencia en el poco apoyo para

14 ICONOS, Op. cit.

15 INFORME CONFIDENCIAL, Encuesta Quito - Guayaquil, 8 de noviembre de 1997.

16 TRANSPARENCIAINTERNACIONAL, 22 de septiembre de 1998.

aprobar la Ley Orgánica de la Comisión, lo que la resta fuerza para poder actuar.¹⁷

LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

Es difícil establecer un costo global del perjuicio económico que causa la corrupción. Recojamos algunos informes:

- “Tomando como base un estudio del CAAP¹⁸ como primera aproximación cuantitativa al problema de la corrupción estatal, en el año 93 cerca de US\$ 160 millones de dólares, casi el 7% del Presupuesto General del Estado (1,1%) del PIB, se filtraron de los gastos originalmente planeados; la evasión tributaria que es otra forma de corrupción identificada con el sector privado, había llegado en el mismo año a la cifra de US\$ 900 millones, equivalente al 39% del presupuesto del Estado y 6,4% del PIB”. Si globalizamos estas cifras, podemos señalar que la corrupción representaba alrededor del 33% del Presupuesto General del Estado para 1993.
- El Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso sobre el caso Peñaranda, en el que estaban involucrados diputados del Parlamento, señala que el perjuicio llegaría al 60% de las partidas empleadas. Este dato es confirmado por el informe de la Contraloría sobre este caso.
- El Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional sobre la corrupción en las aduanas durante la administración Bucaram (período septiembre 1996- febrero 1997) en el Puerto de Guayaquil señala que el perjuicio llegaría a los 215 mil millones de sucres, de los cuales una tercera parte fue en beneficio de la red pública de corrupción, que habría sido controlada desde la Presidencia de la República, y los dos tercios a favor de los contrabandistas parti-

17 Diario HOY, 31 de marzo de 1999, p. 10 A.

18 MAYA, Milton, “La corrupción, parte vital de la economía”, en Revista ECUADOR DEBATE, N° 33, Centro Andino de Acción Popular -CAAP- diciembre de 1994, pp 90-91.

culares que han logrado montar redes permanentes de evasión arancelaria.

- El Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional sobre el caso ECUAPOWER establece una diferencia de precios del kw/h de energía térmica, de cinco centavos de dólar como promedio en América Latina, a 12,6 centavos de dólar en el caso de este contrato. Es decir, que habría una duplicación del precio promedio.
- La Comisión Anticorrupción señala que “se ha establecido el soborno como parte de los presupuestos de las empresas proveedoras de bienes y servicios, porcentajes que van desde el 10 al 30% como medio para lograr la concesión del contrato”¹⁹
- La Comisión Anticorrupción señala que, en la Comisión de Tránsito del Guayas por alteración de recibos del impuesto del 1% a la matriculación de vehículos usados para el Fondo de Riego de Loja, en un solo mes el perjuicio llegaba a 80 millones de sucres. Este impuesto está vigente desde 1992.²⁰ Si lo proyectamos al período, solo en el caso de la CTG tendríamos un perjuicio de alrededor de 500 millones de sucres. Pero este problema se extiende a nivel nacional; por lo cual, la cifra del perjuicio se duplicaría.
- Para 1997 la exoneración de impuestos a las importaciones habría alcanzado la suma de US\$ 1.500 millones de dólares, que representa el 36% de las importaciones totales y habrían generado una subestimación de ingresos arancelarios del orden de más de US\$ 120 millones de dólares.²¹
- “Durante el ejercicio impositivo de 1997, se llega a establecer que el monto de exenciones por todo concepto asciende

19 LARREASantos, Ramiro, Op. cit.

20 ASPIAZU, Roberto, Op. cit.

21 CENTRO DE ESTUDIOS Y ANALISIS, Boletín N° 51, Quito, 1998.

a la cifra de 2.7 billones de sucres; si sobre este monto se aplicara tan solo el impuesto único del 8%, el fisco se hubiese beneficiado con más de 220 mil millones de sucres, y si estos ingresos se sumaran a la renta global, el impuesto ascendería a 675 mil millones de sucres”²². Esta cifra corresponde a la “elusión”, es decir, a la utilización de escudos tributarios para no aportar al fisco. Si a esto sumamos la “evasión” más allá de las disposiciones legales, la cifra se duplica: “se calcula que los ecuatorianos dejan de pagar -legal o ilegalmente- unos mil millones de dólares anuales en tributos”²³.

- La Comisión Anticorrupción señala: “las estimaciones que se realizan acerca del costo de la corrupción, aun someras por las dificultades que implican, arrojan cifras alarmantes. Sólo en evasión tributaria, contrabando y comisiones obtenidas en contratación pública, ésta podría estar en el orden de, por lo menos, US\$ 2.000 millones de dólares anuales”²⁴

Si recogemos estas tendencias, podemos señalar que el costo anual de la corrupción en el Ecuador puede ubicarse en la década del 90, alrededor del 10% del PIB, lo que representa más de 40% del Presupuesto General del Estado.

Además de los aspectos señalados, sería necesario realizar un análisis especial sobre los montos involucrados en el problema de narcotráfico, particularmente en referencia a “lavado de dólares”. En la Comisión Especial Parlamentaria de Lucha Contra el Narcotráfico se llegó a establecer cifras en torno a los 600 y 700 millones de dólares anuales, en base sobre todo a la comparación de la circulación de divisas bajo las diversas formas de ingresos y egresos y el monto requerido por la economía. Una

22 VELASCO Garcés, Carlos, *Los escudos fiscales y su incidencia en las recaudaciones*, I Conferencia Nacional Anticorrupción, Quito - Guayaquil, julio, 1998.

23 Revista Vistazo, N° 737, mayo 7 de 1998.

24 COMISION ANTICORRUPCION, *Hacia una agenda nacional anticorrupción*, Quito, junio 1998, p 7.

cifra similar es manejada por organismos especializados en el tema, como la OEA. Sin embargo, estas cifras no han sido confirmadas oficialmente. Los bancos privados argumentan que no es posible llegar a una cifra tan alta.

Hay momentos en que la corrupción puede llegar a niveles más altos en algunos períodos, como se dio en el período de Bucaram, sobre todo en algunas áreas, como aduanas y sector energético. Para establecer estos incrementos y focalizaciones hay que observar las ligazones a intereses sectoriales económicos: el gobierno de Bucaram responde sobre todo a la lógica de acumulación del capital financiero-importador.

En la administración actual de Jamil Mahuad sería necesario analizar sobre todo el manejo de la política financiera y el salvataje de la banca. ¿Cómo calificar la entrega de fondos sin respaldo a bancos que manejaron ineficientemente los ahorros internos? Comparemos dos cifras: el Gobierno, de acuerdo a informaciones de los medios de comunicación, habría entregado al Filanbanco 740 millones de dólares. El banco, bajo control de la Agencia General de Depósitos, y una vez saneado, ha sido valorado en alrededor de 140 millones de dólares. ¿Dónde están los 600 millones de dólares de diferencia? ¿Por qué no se intervienen los bienes de los dueños de los bancos quebrados? En el período posterior, será necesario vigilar los procesos de privatización, en donde estarían en juego más de 50 mil millones de dólares.

PERIODO SIXTO DURÁN (1992-1996): LA CORRUPCIÓN VIENE DESDE ARRIBA

Los casos más destacados en este período son: gastos reservados del vicepresidente Alberto Dahik,²⁵ Flores y Miel, el préstamo subordinado de 485 mil millones de sucres al Banco Continental, el contrato de ampliación de la Refinería Esmeraldas cele-

25 Este caso analizamos in extenso en el capítulo siguiente

brado con la empresa española Técnicas Reunidas, el aeropuerto Los Perales y la “Invasión al Guasmo”, en lo cuales se encontrarían involucradas las más altas esferas del poder. “Si no hubiera tenido uñas más largas, el gobierno del “beduino enamorado” habría quedado como simple ameba en comparación al saqueo del cuatrienio de Sixto Durán Ballén.”²⁶

Caso Los Perales

“Los que ganan y acumulan fortunas, saben que las reglas claras y la transparencia son obstáculos para sus logros”.(Domingo Paredes Castillo, en Revista Economía, julio 1994). Esta frase parece haber sido bien conocida por el honrado socialcristiano Sixto Durán Ballén y su séquito...”²⁷

En el contexto de la “Guerra del Cenepa”, como parte del enfrentamiento histórico de nuestro país con el Perú por el problema limítrofe y como tal de la necesaria declaratoria de estado de emergencia nacional, de acuerdo a las denuncias presentadas por los medios de comunicación, se realizó una inversión para la realización de una obra, obviando ciertos trámites legales necesarios en un trámite regular, pero sobre todo obras que permitirían beneficios claramente identificados: “...con toda intencionalidad, por el hecho de ser copropietario del 23% de las acciones de un terreno sito en las cercanías de algún lado, se utiliza FONDOS DE EMERGENCIA NACIONAL para realizar una obra, cuyo beneficio es evidente, incontestable, a los intereses de tales accionistas...”

“También el asunto se vuelve serio porque, al mirar el mapa de nuestra república, advertimos que la obra declarada como de prioridad estratégica se halla distante, muy distante de la zona del conflicto... Se utilizó 15 mil millones de sucres para realizar obras de ampliación del aeropuerto “Los Perales” de San Vicente, supuestamente porque el honrado socialcristiano tenía pensado construir un complejo turístico en un terreno que compar-

26 IDROVO, Franklin. Corrupción y amnesia. Quito, 1997, p 40.

27 IDROVO, Franklin. Op. Cit. Pág 113

tía con el secretario general de la Administración y con el ministro de obras públicas.”²⁸

Caso Flores y Miel e Irandina

En diciembre de 1993, Enma Paredes Durán Ballén, nieta del Presidente, a nombre de la empresa Flores y Miel, solicita a la Corporación Financiera Nacional, organismo público de crédito, un préstamo por 900.000 dólares para la ampliación de dicha empresa. Lo particular de tal solicitud, desde donde se inician las “irregularidades”, está en que la referida empresa no estaba constituida legalmente, y la solicitante no desempeñaba ningún puesto de responsabilidad en la empresa en formación. Recién en junio de 1994, es inscrita legalmente la empresa Flores y Miel.

Sin embargo, en enero del 1994, la CFN aprueba el crédito por 829.600 dólares, préstamo que es entregado a Galo Anda y Elba Carreño, padres políticos de la nieta del presidente, y que se presentan como propietarios de la empresa.

Las irregularidades en los trámites del préstamo, se confirman porque en febrero de 1994, “...la compañía CONVINCO, que proporciona información para uso de los bancos, notificó que la familia Anda Carreño se había convertido en cliente moroso en una de las instituciones financieras del país, con varias cuentas cerradas.

“Esto quiere decir que la Corporación Financiera Nacional debió haber conocido de la situación financiera de los Anda-Carreño con anterioridad al primer desembolso que fue hecho el 21 de marzo... Una de las claves del debate sobre el tema ha sido la diligencia y corrección de la CFN al haber otorgado el crédito a Flores y Miel, de allí surge la sospecha de tráfico de influencias que el gerente de la CFN ha negado reiteradamente.”²⁹

28 IDROVO, Franklin. Op. Cit. Pág 114

29 Diario HOY, 2 de septiembre 1994, 1 A.

La serie de irregularidades presentadas en el trámite, “...levanta la sospecha de que el palanqueo, aprovechando la cercanía al poder, es la mejor explicación de la concesión de un crédito...”³⁰

El cuadro se completa con la denuncia realizada sobre la “...existencia de una financiera fantasma (IRANDINA), cuya gerente de comercialización es la nieta del presidente de la República. Se acusa a IRANDINA de la estafa a cerca de 200 personas, por un monto de 2.500 millones de sucres”.³¹

“IRANDINANO es una financiera fantasma. Es una *empresa comercial* debidamente registrada en la Superintendencia de Compañías como *Importadora Anda Vallejo*. Según Fabián Anda (hijo) a través de ella se importaban los productos para los almacenes Lord Nelson”³². Obviamente, la primera pregunta que afloraba era, ¿cómo una empresa comercial se dedicaba a actividades financieras?

Los propietarios de Flores y Miel son los mismos de IRANDINA. En las oficinas de la financiera “...se encuentra el señor Galo Fabián Anda, su esposa Elba y Enma Paredes Durán Ballén.”³³

El mismo Gerente de la Corporación Financiera Nacional, Leonardo Stagg, cuando explicaba y fundamentaba las bases legales y de confianza para haber concedido el préstamo en la Comisión que se conformó en el Congreso Nacional para realizar las investigaciones correspondientes, señaló que “entre las referencias de buena conducta que solicitó la Corporación habían incluso unas que hablaban bien de IRANDINA”.

En medio de las denuncias de las irregularidades se encuentra que las cuentas de la financiera se habían cerrado y que sus pro-

30 Revista Blanco y Negro. Domingo 4 de septiembre de 1994. Nº 19.

31 “Cronología del caso Flores y Miel e Irandina”. Diario HOY, 31 de agosto de 1994.

32 “Luna de Miel”. En: Revista Blanco y Negro. Domingo 4 de septiembre de 1994. Nº 19.

33 “La paradoja de los Chulqueros”. HOY, Domingo 4 de septiembre de 1994.

pietarios y acciones habían viajado -"fugado"- a los Estados Unidos. El 18 de junio Enma Paredes y Fabián Anda viajaron a EEUU junto al padre de él y el 20 de junio viaja la suegra de Enma Paredes.

El 30 de agosto, el abogado de la financiera, ofrece a los perjudicados la empresa Flores y Miel como respaldo de las deudas. Igualmente, Leonardo Stagg Gerente de la CFN se reúne con los perjudicados para ofrecerles la administración de Flores y Miel, a fin de que recuperen el dinero perdido en manos del matrimonio Anda Carreño. Pero estos no aceptan la propuesta. E incluso la prensa señala que el referido abogado "había ofrecido cubrir los cheques con el crédito de la CFN".

En septiembre de 1994, la Fiscalía General de la Nación presenta un informe, en la misma que solicita la prisión preventiva para el matrimonio Anda-Carreño con el consiguiente pedido de extradición así como la sindicación del ex-gerente de la Corporación Financiera Nacional, Leonardo Stagg, en el proceso de "Flores y Miel".

El informe establece que hubo la intervención de la nieta del presidente de la República, Enma Paredes Durán Ballén, como peticionaria del crédito de 830 mil dólares para la fábrica de chocolates "Flores y Miel", pero no recomienda al juez su sindicación y tampoco pide la prisión preventiva, por cuanto - según dijo el Fiscal, Fernando Casares- el informe se refiere únicamente a los trámites realizados por los personeros de la CFN con relación al otorgamiento del préstamo.

De esta manera, el Fiscal determinó que el ex-gerente de la CFN, Leonardo Stagg, junto a varios funcionarios de los departamentos donde fue tramitado el crédito, cometieron el delito de peculado y abuso de los fondos de la entidad, toda vez que pasaron por alto -entre otros- varios requisitos como son: falta de informe de asesoría jurídica, falta de documentos de respaldo del dominio de las propiedades ofrecidas en garantía, falta de tí-

tulos de propiedad de las maquinarias prendadas, de las que tampoco existen los certificados de desaduanización.

En base a la excitativa fiscal, el juez de la causa sindical a los responsables: “La nieta del presidente de la República y sus suegros fueron sindicados sin orden de prisión por el bullado caso de Flores y Miel por el Juez quinto de lo penal de Pichincha”.

El juez, Bolívar Peñafiel, en la apertura del auto cabeza de proceso, establece que se han observado indicios de irregularidades en la solicitud del crédito ante la Corporación, en su aprobación y en el destino que se les dio a los fondos.

“El juez sostiene que fue evidente la influencia política de la nieta del presidente, Enma Paredes Durán Ballén, en la obtención del crédito y que la concesión se produjo cuando la empresa supuestamente beneficiara del crédito no había sido constituida aún”.³⁴

Ante el dictamen fiscal, el 14 de septiembre de 1994 Leonardo Stagg, horas antes de abandonar el país rumbo a Miami, presenta su renuncia a la Gerencia de la Corporación, cuyo directorio la acepta.

Además de los signos de influencia política en la concesión del crédito de parte la CFN, la interferencia en las actividades de la justicia y de la policía desde el Presidente de la República, Arq. Sixto Durán Ballén, se hizo evidente cuando aprovechando un viaje oficial se permitió la fuga de uno de los sindicados, lo que llevó a que una comisión de Diputados resuelva “pedir al Congreso Nacional que observe la conducta del Presidente de la República al haber permitido que en el viaje presidencial, en el avión que se trasladaba la delegación ecuatoriana a la Cumbre de las Américas, viaje una persona que tenía orden de prisión y consecuentemente estaba imposibilitada de abandonar el país”.³⁵

34 “Juez sindical a nieta de Sixto”. Diario HOY. 9, septiembre 1994. Pág. 1 A.

35 “Perjudicados de Irandina piden observar a Sixto”, Diario HOY, 22 diciembre, p 6 A.

La corrupción viene desde arriba

Estos casos muestran el nuevo carácter que asume la corrupción política en el país. El problema se agudiza cuando parte desde la cabeza. En las administraciones anteriores se presentan casos de corrupción política; sin embargo, no existían las suficientes pruebas de la participación de las altas esferas del poder. A partir de los casos denunciados en el período de Sixto Durán, la percepción de la ciudadanía se expresa en una creciente desconfianza de la institucionalidad democrática.

En este período también cobra fuerza el tema del salvataje financiero, con el caso del Banco Continental, que analizaremos más adelante.

PERIODO ABDALÁ BUCARAM (1996-1997): LA CORRUPCIÓN COMO SISTEMA DE GOBIERNO.

El gobierno de Bucaram es percibido como un período de hiper-corrupción. Tres fenómenos refuerzan esta visión: la corrupción parte desde la propia presidencia, se expande a las más diversas esferas de la gestión pública y se acelera el ritmo de la corrupción.

La administración de Abdalá convirtió a la corrupción en norma de gobierno. No se trata de un problema de locura personal. Bucaram representa una forma de acumulación de capital ligada al capital financiero-importador que, a pesar de participar en el poder, no había podido asumir la conducción del gobierno. Requería del poder para acelerar la acumulación en competencia con el capital tradicional. Por ello, la corrupción adopta una forma cínica y violenta.

Los focos de corrupción se centraron en los puntos de manejo de los dineros públicos: gastos reservados, aduanas, política energética (hidrocarburos y electricidad), administración tributaria.

Sin embargo, la novedad estaba en la velocidad de la acumulación y en el cinismo.

La corrupción cínica y el autoritarismo merman la legitimidad del gobierno de Bucaram. Cuando estos elementos se combinan con el paquete de ajustes neoliberales para preparar el proyecto de convertibilidad, se constituyen en el detonante del levantamiento cívico de febrero. Allí confluyen también los intereses de la vieja clase política que veía en Bucaram a un competidor al interior del propio bloque dominante.

El Congreso Nacional pasó a constituirse en el espacio de decisión de la sublevación cívica de febrero. Legalizó la caída de Bucaram y aborda un trabajo inédito en la lucha contra la corrupción política. Al mismo tiempo, el Ejecutivo y el Legislativo constituyen la Comisión Cívica Anticorrupción con representantes de la sociedad civil, la misma que desempeñará un papel destacado en el enfrentamiento de este problema.

Para la lucha contra la corrupción, el Congreso abrió un espacio institucional y normas legales que no estaban definidos explícitamente. La Comisión de Fiscalización quedó investida de nuevas atribuciones para actuar ante la corrupción. Amparada en disposiciones generales sobre el papel fiscalizador del Parlamento, desarrolla una propuesta de diferenciación de atribuciones: el Congreso investiga y decide sobre las responsabilidades **políticas** de la corrupción, la Contraloría General del Estado investiga y decide sobre las responsabilidades **administrativas**, y la Función Judicial, sobre las responsabilidades **civiles** y **penales**. Esto permite que el Congreso pueda ampliar su capacidad fiscalizadora y “castigar a los corruptos”, en cuanto a sus responsabilidades políticas.

Igualmente para la investigación de los gastos reservados y las partidas de la Presidencia de la República se amplió el marco legal: se levanta la reserva de estos gastos y se abre el espacio para acceder a información más allá del sigilo bancario. Esto per-

mitió la información pública sobre este tema por parte de la Contraloría

Funcionaron seis subcomisiones en torno a los principales focos de corrupción detectados durante el Gobierno de Bucaram: áreas estratégicas (hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones), gastos reservados y cuentas de inversión de la Presidencia de la República, aduanas, sector financiero público (BEDE, BEV, Banco de Fomento), caso “Mochila escolar” y Teletón.

En la primera fase, que va de las jornadas de febrero hasta la Consulta Popular del 29 de mayo de 1997, se forma una convergencia contra la corrupción en la que confluyen la presión ciudadana, la participación activa de la opinión pública y los medios de comunicación, y la acción de los organismos de control. Se crean las condiciones para atacar la corrupción política del Gobierno de Bucaram. El Ejecutivo crea la Comisión Anticorrupción, con representantes de la sociedad civil, de alta calidad ética.

El límite, sin embargo, está claramente marcado: cuando la Comisión de Fiscalización intenta investigar el período parlamentario anterior y el manejo de los gastos reservados en la administración de Sixto-Dahik, se levanta un muro, pues surge el riesgo del involucramiento de parlamentarios de otros bloques. Igualmente, como ya señalamos, cuando la Comisión Anticorrupción denuncia la corrupción del Gobierno actual sufre un ataque frontal.

La primera tarea en el Parlamento es la autodepuración del Congreso. La acción conjunta de la Comisión de Fiscalización, la Comisión Anticorrupción, la Contraloría y la opinión pública, permite develar las redes de corrupción política dentro del Congreso. El resultado es la descalificación de 17 legisladores

La Comisión de Fiscalización estableció informes iniciales sobre la corrupción en las aduanas de Guayaquil. En cinco meses, de septiembre 96 a enero 97, el perjuicio comprobado llegó a 217 mil millones de sucres. La tercera parte correspondía a la

corrupción de la red pública, que partía desde la Presidencia de la República, y las dos terceras a la evasión en favor de los comerciantes privados.

La corrupción es fuente de irracionalidad económica. En el caso Ecuapower se mostró documentadamente la confabulación del poder público con la empresa privada, en contra de las normas legales, para perjudicar al Estado: el costo del kw/h se ubica en torno a los 5 centavos de dólar; sin embargo en nombre de la emergencia energética, creada artificialmente, el costo de este contrato se sitúa en torno a los 13 centavos de dólar por kw/h. Se llega al absurdo de garantizar el pago de la energía instalada, produzca o no produzca la empresa. A pesar de la excitativas de la Fiscalía General, este caso no ha tenido tratamiento en la función judicial.

Una situación similar se da en el caso Furness Withy: un contrato de 1 billón 600 mil sucres por cuatro años, crea un monopolio de importación del GLP, con lo que se duplica el costo del kilo de gas importado, con graves costos para el Estado y para la población, como veremos más adelante.

Corrupción en las Aduanas ³⁶

La Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional investigó las operaciones aduaneras en el período comprendido entre septiembre de 1996 y enero de 1997 en el Primer Distrito de Aduana (Puerto marítimo y Autoridad Portuaria de Guayaquil), que representan aproximadamente el 72% de la importaciones totales del país.

En el período analizado ingresaron al país 27.419 contenedores, desglosados de la siguiente manera: 23.564 contenedores FCL (pertenecientes a un solo importador) y 3.855 contenedores LCL (pertenecientes a varios importadores).

³⁶ Los datos están tomados del Informe de la Comisión de Fiscalización, presentado por el Ing. Luis Chiriboga Acosta, Presidente de la Subcomisión de áreas estratégicas, puertos y aduanas, Quito, mayo de 1997.

A. Contenedores FCL

De los 23.564 contenedores FCL (de un solo importador), fueron autorizados por Autoridad Portuaria únicamente 22.763, lo que significa que 801 contenedores egresaron por el “túnel”, denominado así, pues los contenedores “desaparecen en la clandestinidad sin que ninguna autoridad o empleado se dé cuenta del egreso de los gigantescos armatostes”.

De los 2.732 contenedores FCL (de un solo importador) autorizados por Autoridad Portuaria, fueron autorizados por Aduana, es decir pagaron los tributos correspondientes, únicamente 1.233. Lo que significa que 1.499 contenedores evadieron el pago de tributos, “con la complicidad de las autoridades aduaneras a quienes corresponde el control en los departamentos de Comprobación y de la puerta de salida (garita)”.

Así pues, 2.300 contenedores FCL (801 que salieron por el “túnel” y 1.499 que salieron por la “garita”) evadieron el pago de tributos.

La versión del “túnel” fue corroborada también por la denuncia realizada por el Diputado Juan José Illingworth el 11 de octubre de 1996 sobre la desaparición de 660 contenedores. “Días antes el subsecretario de Aduanas, Carlos Hidalgo, denunció que “cerca de 800 contenedores serán declarados en abandono tácito. Un día después la administradora del Primer Distrito de Aduanas, Patricia García Chong, señaló que son más de 700 los contenedores abandonados. Sólo pasaron tres días cuando el 4 de octubre la misma funcionaria declaró que “más de 200 contenedores serán declarados en abandono si los propietarios no tramitan la desaduanización”. Nadie supo qué pasó con los 600 restantes que habrían tenido un costo aproximado de 90 millones de dólares,... que de haber tributado al Fisco hubiera significado 18 millones de dólares”³⁷.

37 Revista VISTAZO, Mayo 8 del 97, p 11.

B. Contenedores LCL

En el caso de los contenedores LCL (de varios importadores), de los 3.855 manifestados, únicamente fueron autorizados por Autoridad Portuaria 3.398, lo que significa que 457 contenedores, correspondientes a 752 conocimientos de embarque³⁸, salieron por el “túnel”.

Autoridad Portuaria autorizó 5.749 conocimientos de embarque, correspondientes a 3.398 contenedores LCL. Aduanas autorizó únicamente 3.497 conocimientos de embarque; lo que significa que 2.252 conocimiento de embarque salieron por la “garita”, sin el pago de tributos.

Así pues, 3.004 conocimientos de embarque (752 por el “túnel” y 2.252 por la “garita”), correspondientes a 751 contenedores LCL (de varios propietarios) evadieron el pago de tributos.

C. Carga sin verificación en origen

Se trata del “valor evadido en la carga que llegó sin certificado de verificación y que se nacionalizó por valores inferiores a USD 5.000. Son los contenedores *consolidados*, los mismos que, de acuerdo a la Ley, no pagan aranceles y, por tanto, fueron objeto de reliquidación al momento de aforo en el destino pues vinieron subvaluados.

En el período se realizaron 2.170 nacionalizaciones que corresponden a 543 DUIs (Documentos Unicos de Importación). Los consolidados por contenedor implican un valor de 15 mil dólares USA de promedio. El valor real es de aproximadamente 30.000 dólares, lo que significa una subvaluación de 15.000 dólares. Esto significa que hay una evasión de 4.800 dólares de evasión por cada nacionalización.

38 Los Conocimientos de Embarque corresponden a “carga suelta”, ya que los contenedores LCL pertenecen a varios propietarios, cada uno de los cuales procesa su documentación.

Entonces tenemos $US\$ 4.800 \times 543 \text{ DUIs} = 2'606.400$ dólares de evasión, es decir, **9.083'304.000** sucres.

Valoración de la evasión tributaria

Para el cálculo de la evasión tributaria se establecieron las siguientes premisas:

- El contrabando se realiza con mercancías de arancel 15 y 20%, al cual se suma el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, en ciertos casos, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); lo que fija un promedio tributario del 32% del valor CIF (Costo, Seguro y Flete) de la mercaderías;
- En base a un estudio estadístico de varias mercancías que trae un contenedor, se estableció como valor promedio estimado 60 mil dólares USA por contenedor.
- El tipo de cambio del dólar en el período analizado estaba en 3.485 sucres promedio.
- Para el cálculo de la carga suelta, se presume que cada conocimiento de embarque representa el 25% del total del valor de los contenedores.

A. $2.300 \text{ Contenedores FCL} \times 60.000 \text{ dólares} = 138$ millones de dólares.

Arancel del 32 %: **44'160.000** dólares de evasión, es decir, **153.897'600.000** sucres

B. $3.004 \text{ conocimientos de embarque en los Contenedores LCL} \times 15.000 \text{ dólares} = 45'060.000$ dólares.

Arancel del 32%: **14'419.200** dólares de evasión, es decir, **50.250'912.000** sucres

C. Carga sin verificación: **2'606.400** dólares, es decir **9.083'304.000** sucres.

El total de la evasión tributaria asciende a US\$ 61'185.600, equivalentes en ese tiempo a 213.231'816.000 sucres.

El reparto

La situación de la corrupción es más visible si calculamos que “la tarifa promedio para la salida ilícita de un contenedor se estima en 25 millones de sucres. En el período salieron 3.051 contenedores. Lo que significa que la red de corrupción de las Aduanas en Guayaquil dispuso de 76.275’000.000 de sucres para el reparto, es decir de 3.316’304.348 sucres semanales.

El resto, es decir 154.996’816.000 sucres, equivalentes a los 2/3 del perjuicio correspondió a los importadores privados corruptos.

La red

“El perjuicio se vio facilitado por la alteración del sistema informático, que consistió en la modificación de la matriz de aforo, que en lugar de asignar a la verificadora en forma automática por el sistema, pasó a ser asignada en forma manual por un funcionario designado por la autoridad.

El 27 de noviembre de 1996, la Subsecretaría de Aduanas, teniendo como titular a Carlos Hidalgo Villacís, instruyó al Ing. Oscar Armijos, Director Nacional de organizaciones y sistemas de la Dirección Nacional de Aduanas, cuyo titular era Gustavo Flores Zapata, para que exija de IBM un cambio del sistema para las importaciones, que consistía que, en el Distrito de Guayaquil no se refrende el nombre de la verificadora asignada, para realizar el aforo físico.

De esta forma, el administrador de aduanas que era Xavier Aguirre tenía la libertad de asignar el aforo con absoluta discrecionalidad y, de esta manera, poder extorsionar a los importadores honestos, dar libre salida a los contrabandistas y ser único eje de control de la salida de todas las mercaderías importadas.”³⁹

39 Informe de la Comisión de Fiscalización, Op. cit.

La red parte desde el momento del embarque, particularmente en el Puerto de Panamá. De acuerdo a Vistazo, el sábado 27 de julio de 1996 se reunieron el Presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, y el Presidente electo de Ecuador, Abdalá Bucaram. Este último se habría comprometido a “ayudar a Panamá eliminando una norma aduanera que obligaba a la verificación de la mercancía antes de ser embarcada en la Zona Libre, pues esto molestaba a los contrabandistas ecuatorianos y los exportadores panameños, quienes vieron disminuidos sus negocios con uno de sus mejores clientes, el Ecuador”⁴⁰

Una vez llegada la mercadería una red de “tramitadores” se encargaba que toda la mercancía ... se dirija directamente a las bodegas de las compañías privadas, y no a las de la zona de carga aérea para su aforo y verificación”.⁴¹ En el caso del Puerto Marítimo de Guayaquil, según un informe de Inteligencia Militar, los contenedores eran almacenados sin ninguna secuencia lógica y los supervisores o encargados del aforo no tenían horario fijo ni cumplían las 8 horas diarias de trabajo.

Aquí se ponían en juego diversos hechos de corrupción: la alteración de documentos para la declaración de la mercadería. Nombres falsos, como en el caso, por ejemplo, de Sandra Catalina Curay Caiza. Ella declaró que en septiembre acudió a una central del Partido Roldosista para afiliarse y participar en el Plan de Vivienda “Un solo toque” y que allí presentó su cédula. Posteriormente, en octubre, su nombre fue utilizado por los contrabandistas para la importación de un contenedor.⁴²

En la alteración de certificados de identidad estarían también involucrados altos funcionarios del Registro Civil.

“La mafia de las aduanas estaba manejada por Adolfo Pulley, el cuñado del ex-presidente Bucaram”, de acuerdo a las declara-

40 Revista VISTAZO, 8 de mayo de 1997, p 11 .

41 BLANCO Y NEGRO, domingo 9 de marzo de 1997.

42 Revista VISTAZO, Op. cit.

ciones del representante de una de las verificadoras. “Adolfo Pulley, ... conocido como el ‘ministro sin cartera’, era quien presidía la ‘aduana paralela’. Pulley era quien ordenaba por dónde debían salir los contenedores. Y era él quien hacía la repartición posterior. “Una parte era entregado al ex -Subsecretario de Aduanas, Carlos Hidalgo Villacís, al Administrador de Aduanas, Xavier Aguirre, y al Jefe de Carga, Víctor Miranda, autor de la canción “la Fuerza de los Pobres”, utilizada por Bucaram durante su campaña”⁴³

El eje pasaba por la acción de integrantes de la banda de los “Pepudos”, formada en 1984 durante la Alacaldía de Guayaquil de Abdalá Bucaram. Esta banda estaba encabezada por Víctor Manuel Suárez. El 27 de agosto de 1996, a través del Decreto 82, el ex-presidente nombró a Suárez director del servicio de Vigilancia Aduanera. El Informe de Inteligencia Militar relaciona a Suárez con el cobro de 20 a 35 millones de sucres por la salida de cada contenedor: “Suárez chantajeaba permanentemente a los importadores y ocasionó grandes perjuicios al fisco”.

Otro integrante era Alejandro Muñoz Pérez (a) el Pepudo Alejo, quien fue detenido el 15 de febrero de 1997, junto con su hermano José Muñoz, acusados del secuestro de Víctor Miranda, Jefe de Carga, y del intento de secuestro de Carlos Hidalgo Villacís, Subsecretario de Aduanas. En las declaraciones, Alejandro Muñoz señala que se debió a que Miranda se negó a entregarle 25 millones de sucres que habían acordado le correspondía por la desaduanización de 25 mil kilos de mercancía. Además en el juicio penal 058-97 señaló que el ex-presidente Bucaram conocía de la situación de las aduanas y que era beneficiario de la misma.⁴⁴

El Informe de Inteligencia Militar confirma que Abdalá Bucaram fue informado de esta situación y también de la participación de su hijo Jacobo en la corrupción de las aduanas. Según “Blanco y Negro”, de acuerdo a fuentes militares, en octubre de

43 BLANCO Y NEGRO, Op. cit.

44 BLANCO Y NEGRO, Op. cit.

1996, el ex-presidente “le partió un palo en la espalda a su hijo luego de saber que depositó 180 millones de sucres en una cuenta de un banco”.

Chantaje y concusión

El 18 de febrero de 1997, el diario norteamericano *Miami Herald* acogió las denuncias del embajador Leslie Alexander sobre la corrupción en las aduanas...(que) “se convirtieron en ‘gallina de los huevos de oro’ para los funcionarios corruptos, pues se calcula que se perjudicaron 100 millones de dólares en la administración roldosista... Grandes compañías como la Eveready, Bristol-Myers, Squibb, Sehl Oil y Texaco fueron sometidas a chantaje debido a las trabas aduaneras”.

El problema en la administración bucaremista, sobre todo en las aduanas, fue más de concusión que de cohecho, es decir, la presión que ejercen funcionarios públicos para obligar a los ciudadanos a realizar pagos ilegales, señala Marcelo Merlo, integrante de la Comisión Anticorrupción.

Aunque efectivamente esta tendencia se presenta como la principal, no podemos descartar también la participación de los beneficiarios privados. De acuerdo la Informe de la Comisión de Fiscalización, los 2/3 del perjuicio al fisco irían a favor de los importadores corruptos. Las redes de mafias que se han conformado en las aduanas combinan la participación tanto de funcionarios públicos como de comerciantes privados inescrupulosos.

El caso de las mochilas⁴⁵

El 13 de septiembre de 1996, el Señor Antonio López, Presidente de la empresa Promotora S.A. de Colombia pone a disposición del presidente de la República, Abdalá Bucaram, una serie

45 La información está tomada del Informe de la Comisión de Fiscalización presentada por la Subcomisión sobre el caso “Mochila escolar gratuita”, presidida por el Diputado Oswaldo Riofrío; y del reportaje de Juan Carlos Calderón en VISTAZO, “El atraco de las mochilas”, marzo 20 de 1997.

de proyectos de orden social, para financiar y proveer al Ecuador de un amplio programa que incluía: mochila escolar para todos los escolares de primaria básica, 100 restaurantes para 75 escolares cada uno, bancos de textos para todas las escuelas públicas, multiplicado por el número de libros que necesitaba cada escolar, bibliotecas escolares para todas las escuelas públicas, cinco unidades móviles para consulta médica, suministro gratuito de medicamentos para todas las escuelas, 50 centros de salud más medicamentos y material quirúrgico y 500 viviendas en la Provincia de Esmeraldas. La propuesta no adjuntaba costos unitarios ni totales, pero se ofreció todo el paquete por 25 millones de dólares.

Un mes después de recibir la carta de Promotora de Intercambio S.A., el 15 de octubre de 1996, Bucaram emite el decreto N° 197, en el que para evitar la licitación pública, se acogió a lo estipulado en la letra a) del Artículo 6 de la Ley de Contratación Pública (no se licitan los contratos que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito). Al día siguiente, Promotora de Intercambio realizó una segunda propuesta, por un paquete de cuatro programas (cuatro menos que la propuesta original), pero que valía 40 millones de dólares (15 millones de dólares más que la propuesta original).

Diez días más tarde la Ministra de Educación, Sandra Correa emite el Acuerdo 1337, donde, para no licitar el programa de la mochila determina “*la existencia de la causal prevista en la letra g del Artículo 6 de la mencionada Ley (no se licitan los contratos cuyo proceso precontractual establecido en esta ley fuere declarado desierto después de la reapertura...)”*.

Jamás hubo apertura de sobres ni concurso, como para declararlo desierto. El 30 de octubre, mediante otro Acuerdo, Correa adjudicó el programa a Promotora de Intercambio.

El 5 de noviembre, el Procurador General del Estado, Dr. Leonidas Plaza Verduga, emite informe favorable, pero señala die-

cinco recomendaciones al contenido de las cláusulas, las mismas que no fueron recogidas al momento de la suscripción del contrato. En la misma fecha, el Informe reservado del Contralor, Dr. Fernando Rosero, considera procedente el trámite, pero se mantiene en un marco ambiguo, por cuanto “en su parte sustancial sugiere que “debe procederse al trámite”, pero en su parte concluyente sostiene que “este informe de manera alguna se lo debe considerar como una autorización de procedimientos”. Esto muestra que los actores sabían que estaban realizando un acto al margen de las disposiciones legales.

Y, en tiempo récord para este tipo de trámites y monto negociado, el 11 de noviembre de 1996, la entonces Ministra de Educación, Sandra Correa, a nombre del Estado ecuatoriano, y Antonio López, por Promotora de Intercambio, firman un contrato de compra-venta.

El 29 de noviembre, se suscribe el Convenio de Crédito de Proveedor entre Promotora de Intercambio S.A. y la República del Ecuador, cuyo objeto fue que la Promotora de Intercambio S.A., en su condición de proveedor de la República del Ecuador le concede un crédito por la suma de CUARENTA MILLONES DE DOLARES, para financiar la adquisición de bienes.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 345 se autoriza el pago total de US\$ 40'000.000 y se encarga al economista Pablo Concha, Ministro de Finanzas y Crédito Público para que a nombre y en representación del estado ecuatoriano en calidad de préstamo suscriba con la firma Promotora de Intercambio S.A. de Colombia como prestamista, un contrato de préstamo por el monto de hasta US\$ 40'000.000 destinados a financiar el proyecto denominado mochila escolar gratuita, con plazo de 8 años incluidos 2.5 años de gracia y un interés a tasa libor a 180 días más un margen del 4% anual con una amortización de 11 cuotas semestrales anuales y consecutivas; siendo el organismo ejecutor el Ministerio de Educación y Cultura. Endeudamiento externo que tiene la aprobación de la Unidad Técnica y de endeudamiento de

la Procuraduría General del Estado, de la Junta Monetaria y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

El contrato de compraventa se firmó en la Notaria 14 del Cantón Quito, en él se estipula el pago de un anticipo de 12 millones de dólares pagaderos a Promotora de Intercambio a través del Banco de Colombia, siempre y cuando la comercializadora colombiana haya presentado un certificado de cumplimiento otorgado por el Ministerio de Educación de Ecuador.

En el mismo contrato se estableció que el Ecuador debía depositar en el Departamento Internacional del Banco de Colombia un juego de ocho pagarés (uno de 12 millones y los siete restantes por cuatro millones de dólares) *“como garantía del crédito entregado por el proveedor a la República del Ecuador”*.

Sandra Correa se comprometió en el contrato a que el Banco Central de Ecuador avale estos pagarés, que serían endosables y negociables en cualquier bolsa de valores.

Un experto en contratación pública calificó esta garantía como *“una barbaridad”*. En el mercado financiero todo el mundo sabe, dijo, que un pagaré con un aval de un Banco Central de cualquier país puede ser negociado inmediatamente. El Ecuador habría con ello entregado por anticipado papeles negociables por 40 millones de dólares.

Entre el contrato de compraventa firmado por Sandra Correa y el convenio de crédito, firmado por Pablo Concha hay una contradicción de seis millones de dólares (22.800 millones de sucres). En el primero se establece en escritura pública que el anticipo de pago que se entrega a Promotora de Intercambio es de 12 millones de dólares, mientras que en el Convenio se establece que será de 6 millones. En el contrato de compraventa firmado por Sandra Correa, Promotora de Intercambio debía, por ley, nombrar un representante legal en Ecuador que se hiciera cargo de los compromisos de la firma en el país y fijar domicilio, en el

contrato consta cumpliendo estas funciones, el señor Pablo Molina Cordovez.

El Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso establece una cadena de violaciones legales a lo largo de todo el proceso de la contratación y la participación de una red de funcionarios involucrados, desde el Presidente de la República, hasta la Ministra de Educación. Del estudio comparativo de precios realizado por la Comisión “se desprende una presunción de sobreprecio de 30.000 millones de sucres”.

El caso pasó a manos de la justicia que llegó a establecer responsabilidades penales de la ex-ministra de Educación y a disponer la prisión de la misma. Sin embargo, en una repetición de las historias conocidas de impunidad, ésta fugó del país.

La impunidad

A pesar de las denuncias y las pruebas presentadas, la Justicia no ha llegado a la conclusión de ningún caso del período de Bucaram. Pasado el calor de la presión ciudadana generada sobre todo en las jornadas de febrero de 1997, los viejos fantasmas de la impunidad siguen presentes en nuestro país.

PERIODO DE FABIÁN ALARCÓN (1997-1998): INTERINAZGO POLÍTICO, CONTINUIDAD DE LA CORRUPCIÓN

El Presidente de la Comisión Cívica Anticorrupción, Jorge Vivanco, declaró el mes de febrero que “el Gobierno de Fabián Alarcón resultó más corrupto que el del propio Bucaram” y censuró que, a pesar de ello, “no se ha castigado los hechos de corrupción”.⁴⁶ “En el (período) de Alarcón aumentaron los casos, lo que pasa es que la corrupción adquirió otro talante. Para mí, la corrupción en el gobierno de Alarcón fue tanto o más profun-

46 Diarios HOY y El Comercio, 3 de febrero de 1999.

da que la de Bucaram. Se han cometido cosas tremendas: de los 15 informes que hemos presentado 13 son del gobierno de Alarcón: la danza de las llamadas asignaciones extrapresupuestarias es un ejemplo. Pero, la denuncia se estancó en el Congreso y hasta hoy nada pasa”.

Cuando el periodista le pregunta, ¿Usted conoce los motivos para que ello haya ocurrido y que hasta ahora no haya sanciones?, el Presidente de la Comisión responde: “Se dice que la Comisión de Fiscalización del Congreso está penetrada por alarconistas... Hay un cuello de botella en otros organismos en el sentido de que no todos los casos presentados tienen los seguimientos necesarios como para esperar que los involucrados sean sancionados... Pero el cuello de botella principal está en las leyes: todo o casi todo el ordenamiento jurídico del país es permisivo, elástico, estimula y protege la corrupción dentro de su propia aplicación.”

Esta percepción de la continuidad de la corrupción en el Gobierno interino se repite también en el sondeo de opinión realizado por nuestra institución.

En primer lugar, se va creando una situación de impunidad respecto a las responsabilidades del Gobierno de Bucaram. El Presidente Interino fue un aliado de Bucaram hasta la víspera de su caída.

Los casos de corrupción se suceden: el caso del “piponazgo” cuando ejercía la Presidencia del Congreso es presentado por la actual diputada Cecilia Calderón y llega a la Corte Suprema de Justicia. El caso de la “ropa usada” muestra como se utiliza a fundaciones sin fines de lucro para desviar fondos de ayuda internacional a los damnificados por el fenómeno de El Niño, a favor de una red vinculada al Palacio de Gobierno. Y por su pacto, los gastos reservados manejados por el Ministro de Gobierno, César Verduga.⁴⁷

47 Este caso es analizado in extenso en el capítulo siguiente.

Los focos de la corrupción siguen en torno al área energética: la renovación de contratos de exportación del crudo se habría realizado bajo condiciones de violación de las leyes y de perjuicio para el Estado. En la fase final se repite la historia de contratos para arrendamiento de energía a través de barcazas, con un costo de 10 centavos de dólar por kwh, repitiendo la historia de ECUAPOWER. Hasta la actualidad, las barcazas no entran en funcionamiento.

Caso del “Piponazgo”

El caso conocido como “piponazgo” fue denunciado ante la Corte Suprema de Justicia por Cecilia Calderón de Castro (ex coidearia de Alarcón) y su denuncia abarca los períodos agosto de 1994-95, cuando era titular del Congreso Heinz Moeller y agosto de 1995-febrero de 1997, cuando era Presidente del Congreso Fabián Alarcón.

Un exceso de 2.089 empleados fue contratado en el Congreso, al amparo de disposiciones legales abusivas y contrarias a la ética, a la moral y a la honradez, fue la conclusión a la que arribó la Comisión Anticorrupción, luego de investigar las denuncias presentadas por Cecilia Calderón de Castro, sobre el “piponazgo” en el Congreso. La contratación de esos 2.089 nuevos funcionarios significó erogaciones superiores a los 32.000 millones de sucres.⁴⁸

La Comisión analizó el período legislativo comprendido entre el 10 de agosto de 1995 y el 28 de febrero de 1998, que estuvo presidido por el ex-presidente de la República, Fabián Alarcón.

Según la Comisión las 2.089 personas contratadas ilegalmente no cumplieron sus funciones, pero sí cobraron sus salarios, hecho conocido en Ecuador como “piponazgo”. Según las investigaciones de la Comisión Anticorrupción, entre los contratos ile-

48 Las informaciones están tomadas del Informe de la Comisión Anticorrupción, 9 abril 1998

gales figuran cantantes, futbolistas, estibadores, obreros, analfabetos y varios parientes de los diputados.⁴⁹

Los Comisionados aseguran que, durante la investigación, no encontraron ninguna evidencia de los resultados del trabajo de esos funcionarios ni de los productos obtenidos de su gestión. No existe ninguna constancia del proceso de selección del personal idóneo, que verifique el cumplimiento de mínimos requisitos académicos y que de cuenta de la experiencia de los nuevos empleados para desarrollar la función asignada.

Estas contrataciones estuvieron amparadas por una reglamentación especial, creada en el mismo período que, en lugar de disminuir el número de contratados, dio el espacio para la aplicación de criterios personales para las contrataciones. “Se crearon unidades administrativas y funciones para el personal contratado, temporales e innecesarios, sin que se puedan demostrar los resultados y productos obtenidos con su trabajo o gestión”⁵⁰

La Contraloría fijó el reintegro de los 865⁵¹ millones de sucres que estableció como pagados de más en el caso denominado “pionazgo en el Congreso”. El 17 de diciembre se exhibió el informe final, en el que se fijó 46 casos de incumplimiento de las estipulaciones contractuales y nueve de ejercicio de doble cargo público.

En el borrador inicial se establecía un mayor número de involucrados, cerca de 700. No obstante, en aplicación del artículo 296 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control -LOAFYC-, tenían el derecho de presentar pruebas de descargo. En cinco días, llegaron decenas de justificativos.

La Comisión Anticorrupción considera incomprensible que los investigadores de la Contraloría hayan excluido información

49 Diario HOY, 14 abril 1998.

50 COMISION ANTICORRUPCION, Informe de Actividades II, período agosto 1 de 1997 a julio 31 de 1998, pp 55-59.

51 Diario ELCOMERCIO, 7 de enero de 1998.

importante del borrador del informe definitivo sobre piponazgo. Más aún, advierte que los funcionarios de la Contraloría que intervinieron en su revisión pudieron haber intentado encubrir esta información.

El informe final de la Contraloría exime de toda responsabilidad al Presidente Fabián Alarcón. El problema quedaría reducido a un mero desliz administrativo. Con ello se diluirían pruebas presentadas por la economista Cecilia Calderón, que muestran como entre los contratados consta una larga lista de dirigentes nacionales y provinciales del Frente Radical Alfarista.

Ante esta situación, la Comisión Anticorrupción decidió remitir las pruebas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, para que las considere e incorpore al proceso sobre este caso. Además, solicita al presidente del Congreso Nacional, la reconsideración del Reglamento para la contratación de personal legislativo, que lesiona los intereses económicos del país.

Esta situación abrió un fuerte enfrentamiento entre el Presidente de la República y la Comisión Anticorrupción. “La Comisión Anticorrupción enfrentó serios inconvenientes con el Ejecutivo por haber investigado y tramitado la denuncia de la economista Cecilia Calderón relacionada con exceso de personal y asesores en el Congreso Nacional, durante la última Presidencia del doctor Fabián Alarcón Rivera, hasta el punto que se cuestionó la legalidad de este organismo que se debe al pueblo ecuatoriano y no a los gobiernos de turno”⁵²

La Comisión insistió el 16 de abril de 1998⁵³, en que se contrataron 2.089 personas en exceso. El mandatario, por su parte, aseguró que actuó de acuerdo con la Ley, que no se le permitió el derecho a la defensa y que la Comisión se arroga funciones que no le corresponden al cuestionar un informe de la Contraloría.

Alarcón descartó la eliminación de la Comisión Anticorrupción, conformada por el mismo Presidente, pero advirtió que se de-

52 COMISION ANTICORRUPCION, Op. cit.

53 Diario ELUNIVERSO, 16 abril 1998.

fenderá con todos los mecanismos legales para hacer respetar su honor. Dijo que acudirá a la Procuraduría General del Estado y a todos los organismos legales competentes para que determinen si las acciones de la Comisión están dentro del marco legal y constitucional, de lo contrario se abriría la posibilidad de eliminarla. Advirtió que iniciará acciones penales para determinar bajo qué mecanismos se obtuvo el informe borrador de la Contraloría que sirvió de base para la elaboración del informe de la Comisión que posteriormente fue enviado a la Corte Suprema de Justicia.

Los comisionados, de su parte, lamentaron que el Ejecutivo los amenace cuando ellos investigan actos y conductas que pudieran afectar a personeros de este régimen. Aseguraron que no existen las condiciones adecuadas para continuar su lucha contra la corrupción, por las amenazas del Ejecutivo, la falta de colaboración de la Contraloría y la actitud de minimizarlos que tiene el Ministro de Gobierno, Edgar Rivadeneyra. Lamentaron que el informe de la Comisión no coincida con el de la Contraloría. Según la Comisión existe una serie de disposiciones legales que se prestan para cometer actos de corrupción y por ello exigen reformas urgentes. “Es incomprensible que el Primer Mandatario se ampare en la permisividad de las leyes para justificar, también moralmente, diversas actuaciones y cuestionar el informe de la Comisión”

Reconocen que la figura del “piponazgo”, no existe en la Ley, pero advierten que “contratar, a sabiendas, personal que reside y trabaja en otros lares del país a petición de parientes, amigos y coidearios de los legisladores, amerita una investigación profunda por la sanidad moral del país y sus instituciones”. Dijeron que el informe entregado a la Corte Suprema de Justicia no será modificado, pues se hizo sobre la base de documentos públicos. Además, advirtieron que no tienen ninguna influencia ante la Corte Suprema de Justicia, pero que sí pueden vigilar la marcha del proceso penal.

El informe de la Comisión contradice el definitivo, presentado por el contralor Benjamín Terán el 18 de diciembre de 1997.

Ante esta situación, el Presidente de la Corte Suprema pidió un nuevo informe juramentado al Contralor. Este lo entregó el 11 de mayo. En el documento están incorporadas todas las pruebas de descargo que presentaron los funcionarios del Congreso, involucrados en el borrador del examen de la Contraloría, que luego no aparecieron en el informe final. El informe del Contralor le resta validez jurídica a la investigación realizada en este caso por la Comisión Anticorrupción.

En el informe definitivo de la Contraloría, se suprimieron aspectos de consideración como los nombres de asesores parlamentarios vinculados con el Frente Radical Alfarista (FRA), partido de Alarcón.⁵⁴

El nuevo Presidente de la Comisión Anticorrupción, designada por el Presidente Jamil Mahuad, el periodista Jorge Vivanco, vuelve a ratificar el caso: “se establece inclusive con números, cantidades y sobre todo sistemas. En ese tiempo cada diputado tenía derecho a ocho empleados que casi nadie respetaba o no respetaban los diputados de mayor influencia. Santiago Bucaram llegó a tener ochenta empleados. Entonces con ese sistema aquellos que llegaron se quedaron. Luego viene otro diputado trae a los suyos que también quedan. Esto aumenta en proporción geométrica la planta burocrática con un gasto inconmesurable.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia ordenó la detención preventiva del ex-Presidente Interino Fabián Alarcón, el 16 de marzo. Se cumplió la orden a las 16:30 horas. “La providencia fue emitida después de agregar... un escrito de la Fiscal Mariana Yépez, el informe del Diputado René Yandún Pozo, las declaraciones en Panamá de Eduardo Sierra,... y sobre todo, los peritajes realizados por Carlos Delgado y Leonidas Molina a los cheques girados en el Congreso Nacional en los años en que Fabián Alarcón fungió de presidente de este organismo”⁵⁵

54 Diario el UNIVERSO, 12 de mayo de 1998.

55 Diario HOY, Quito, 18 de marzo de 1999, p 6 A.

El juicio se encuentra en la etapa sumarial. El ex-presidente ha argumentado que no hay pruebas en su contra, pues el informe de la Contraloría le exime de responsabilidades. La orden de prisión no tiene posibilidades de fianza, pues de acuerdo a la nueva Constitución se elimina esta disposición legal para los delitos de peculado, como fue calificado este caso en la instalación del proceso por el presidente de la Corte Suprema de ese tiempo, Carlos Solórzano Constantine.

Caso Comisión del Tránsito del Guayas ⁵⁶

La denuncia inicial la realizó el periodista Rolando Panchana de ECUAVISA. La Comisión de Fiscalización del Congreso asumió la investigación del caso.

Los hechos

1992-11 de Noviembre- El Director Ejecutivo de la CTG, de aquella época Adolfo Klaere, se dirige al Comandante del Cuerpo de Vigilancia, exigiendo identificación de elementos involucrados en cobro de dinero a transportistas en el Terminal Terrestre.

1996-5 de Noviembre - Por disposición de la Presidencia de la CTG, el Jefe de Tránsito ordena una investigación acerca de irregularidades en brevetación en período comprendido entre enero-agosto de 1996.

1997-12 de Febrero - Acuerdo suscrito por el Sr. Dr. Sebastián Valdivieso, Subsecretario de Gobierno, por delegación del Ministro, designando como Presidente Alternativo de la Comisión de Tránsito, al Dr. Carlos Morales Echeverría.

1997-13 de Febrero - Posesión y promesa de Ley, previa al desempeño de funciones de Presidente Alternativo de la CTG, del Dr. Carlos Morales E. ante el Sr. Dr. Franklin Verduga V. Diputado Provincial del Guayas ante el H. Congreso Nacional y Secretario General de la institución.

⁵⁶ Recogemos el Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional.

1997-13 de Febrero- Sesión Extraordinaria del Directorio de la CTG, bajo la presidencia del Dr. Carlos Morales E. con la presencia del Dr. Franklin Verduga V. quien es recibido en Comisión General. Se procede a declarar vacantes todos las plazas de libre remoción nombrados desde el 10 de agosto de 1996; a nombrar al Ing. Enrique Pine L., Director Ejecutivo, de terna enviada por el Subsecretario de Gobierno por disposición del Ministro de Gobierno; se nombra Directores departamentales. Y se nombra al nuevo comando del Cuerpo.

1997-13 de Febrero - Posesión y promesa de Ley, previa al desempeño de sus funciones como delegado del Ministro de Obras Públicas, del Ab. Wilson Morán

1997-18 de Febrero - Es designado Asesor de la Presidencia el Lcdo. Franklin Verduga Rodríguez, mediante acción de personal suscrita por el Director Ejecutivo

1997-27 de Febrero - Sesión Extraordinaria del Directorio de la CTG, se procede nuevamente a declarar vacantes todos los cargos de libre remoción de conformidad con el Decreto Presidencial; se designa Director Ejecutivo al Ing. Enrique Pine y se nombra Directores Departamentales, y al nuevo comando del Cuerpo.

1997- 28 de Abril - Se elimina en la distribución del producto recolectado en la Garita 03 los dos días correspondientes al personal, según declaración de Cabo Víctor Lam.

1997-1 de Mayo - Negativa de varios vigilantes, para realizar el servicio en la garita 03.

1997-9 de Mayo - Declaraciones haciendo denuncias ante el Departamento de Asuntos Internos, de los uniformados: Stalin Rugel, Guillermo Araujo, Víctor Lam y Luis Santana, con relación a la garita 03.

1997-11 de Mayo - Parte Informativo del Cap. Adán Torres al Mayor César Garnica, acerca de denuncias presentadas sobre anormalidades en Garita 03. Informa que el 10 de mayo ha encontrado laborando a los Cabos Roger Espinoza y Miguel Adán Cabrera, de modo irregular. Que por sugerencia del Mayor Matamoros y con la anuencia del Mayor Garnica programó un operativo para el Domingo 11 de mayo, día en el cual encontró al Cabo Héctor A. Solís y Vgte. Gonzalo Alfonso Vela, que al igual que los anteriores no pertenecían al Terminal.

1997- 17 de Mayo - Declaración del Subprefecto Cornelio Vicente Matamoros

1997- 28 de Mayo.- Resolución de Asamblea del Club de Tropa

1997- 6 de Junio.- Informe de Inteligencia Militar

1997- 23 de Junio.- Reunión de la Comisión de Fiscalización y Control Político del H. Congreso Nacional, con la Comisión de Tránsito del Guayas. Se amplía Informe DAI y de Inteligencia Militar. Se informe sobre corrupción en la CTG.

Las circunstancias

La Comisión de Tránsito del Guayas atraviesa una crisis general. La corrupción afecta a los diversos niveles de la Institución. Por ello se ha deteriorado de modo cada vez más notorio, la credibilidad por parte de la ciudadanía. El personal civil y uniformado se encuentra desmoralizado.

De acuerdo a la documentación y a los testimonios, este problema no es nuevo, viene desde hace mucho tiempo atrás. Durante el gobierno de Bucaram y antes de él. Sin embargo, la crisis se agudiza y estalla durante el gobierno actual.

La corrupción progresivamente se fue generalizando. Las formas principales son:

- Nombramientos bajo control político.
- Prefabricación de facturas, para justificar sobrepuestos en las adquisiciones.
- Contratos con empresas fantasmas.
- Contratación de talleres automotrices, a pesar de que la CTG cuenta con sus propios talleres. Sobrepuestos de alrededor del 30%, de acuerdo a los análisis de la nueva Dirección Administrativa, en los contratos con talleres automotrices.
- Entrega de patrulleros, vehículos y de bienes de la CTG para otros usos.
- Cobro de coimas. Caso de la Garita 3.
- Negociación de licencias y premisos.

Uno de los factores que favorece la corrupción es la carencia de controles internos. La CTG no cuenta con un sistema de auditoría; y al mismo tiempo la acción de la Contraloría General del Estado no ha sido efectiva.

Otro factor es la baja remuneración del Cuerpo de Vigilantes y la falta de cumplimiento en obligaciones laborales como el Fondo de cesantía, lo que genera un clima de insatisfacción en el personal.

La crisis se generaliza en una institución cuando viene desde arriba. Los diversos casos de corrupción analizados muestran que había una participación que venía desde la cabeza. Las máximas autoridades, el Presidente, el Director Ejecutivo, el Comandante del Cuerpo de Vigilantes, Jefe de Tránsito, que debieran haber sido las primeras en vigilar el funcionamiento de la institución, en muchos casos impulsaron los hechos de corrupción.

Una de las causas que lleva a esta crisis general es la partidización de los nombramientos y de la gestión de la CTG.

El problema

- El Dr. Franklin Verduga Vélez, posesiona y toma la promesa de ley al Presidente Alternativo de la CTG. El H. Verduga

acepta expresamente que procedió por delegación del Ministro de Gobierno, a través del Subsecretario. El Subsecretario de Gobierno, Dr. Sebastián Valdiviezo Cueva, en oficio N° 005 de 12 de febrero, pide al H. Franklin Verduga “solemnizar con su presencia” el acto de posesión del Presidente Alternativo de la CTG.

El ámbito dentro del cual puede operar la delegación en este caso es de la Función Ejecutiva, que comprende los órganos y personas jurídicas que señala el Art. 2 del Estatuto. El inciso final de este artículo dice expresamente: *La organización, funcionamiento y procedimientos de las otras administraciones públicas: de las funciones Legislativa, Judicial y Electoral; y, en general de aquellas entidades y órganos que no comprende la Función Ejecutiva se regulan por sus leyes y reglamentos especiales.* En el caso que nos ocupa no pudo haberse dado delegación de un funcionario a un dignatario que no es su subordinado jerárquico.

Sin embargo, el oficio del Subsecretario Valdiviezo no habla de delegación. Quien asume haber obrado por delegación es el H. Verduga. Si Valdiviezo le pidió “solemnizar con su presencia” y Verduga juramentó, y posesionó, hay un quebrantamiento legal y constitucional.

El Ministro de Gobierno no ha sido delegado por el Presidente de la República para nombrar Gobernadores, en consecuencia no puede delegar a su vez al Subsecretario, pues la designación del delegado del Gobernador que actúa como Presidente Alternativo de la Comisión de Tránsito del Guayas corresponde, en consecuencia, a ese funcionario. A falta del Gobernador, esa designación puede hacerla la autoridad nominadora del mismo, en aplicación, entre otros, del principio de la **avocación** consagrado en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Decreto 1634, R.O. 411, Segundo Suplemento, de 31 de marzo de 1994) en cuyo glosario se lee: “AVOCACION: Acto por el

cual el órgano superior puede ejercer una competencia atribuida al Inferior”. La facultad de nombrar a los Gobernadores es privativa del Presidente de la República.

- En la sesión extraordinaria de la CTG de 13 de febrero, la misma fecha de posesión del nuevo Presidente Alternativo, ocurre algunos hechos irregulares con la presencia e intervención del H. Verduga Vélez, quien, al inicio de la sesión habla de “obviar formalidades”. Llama la atención que en el transcurso de una hora se designan 10 funcionarios provenientes de sendas ternas. Los 10 designados están providencialmente presentes y se posesionan. En la actuación del H. Verduga en dicha sesión, hay un abuso del poder político.
- Los miembros del cuerpo colegiado denominado Directorio de la CTG, que intervienen en la sesión extraordinaria del 13 de febrero de 1997, aceptan la participación del Ab. Wilson Morán, como representante del Ministerio de Obras Públicas, en violación del Art. 30 de la Ley de Tránsito lit. d), y realizan nombramientos nulos mocionados por dicho abogado Morán, que luego son ratificados en sesión del 27 del mismo mes, sin la participación del indicado Ab. Morán.
- Se han producido exacciones en la Garita 03, ilícitos en los que según las investigaciones realizadas y las declaraciones de los deponentes se desprenden evidencias de responsabilidad de funcionarios así como presunciones de participación de personal de oficiales, subalternos y tropa, así como también del Diputado Franklin Verduga como probable beneficiario. Sobre este asunto entre los documentos de descargo presentados por el H. Franklin Verduga, en expediente constan declaraciones juramentadas, realizadas con fecha 27 de junio de 1997, por el Señor Nilo Frías Borja, ante el Notario 1° del Cantón Guayaquil, Gonzalo Alfonso Vela Polanco, ante el Notario 12° del Cantón Guayaquil, en fecha 1 de julio de 1997; Guillermo Erasmo Araujo, ante el Notario 12° del Cantón Guayaquil, en fecha 3 de julio de 1997, así mismo reconocimiento de firma y rúbrica en documento suscri-

to por el Cabo Héctor Solís, ante Notario 12º, con fecha 27 de junio de 1997, en las que desvirtúan sus declaraciones rendidas ante la Dirección de Asuntos Internos de la CTG e Inteligencia Militar. Esta documentación debe remitirse a la Corte Suprema de Justicia para que en la investigación judicial se determine la infracción y los responsables.

- Se han utilizado bienes y equipos de propiedad de la Institución en beneficio de particulares. La responsabilidad de las autoridades de la CTG, Presidente, Director Ejecutivo y correspondientes Directores departamentales, quienes han autorizado el uso de patrulleros para servicio de miembros del Directorio, Directores departamentales y personas particulares, así como también el Comandante del Cuerpo de Vigilantes quien ha ordenado la asignación de personal de vigilantes al servicio y a las ordenes de funcionarios o particulares, así como en el caso del Dr. Franklin Verduga V., hay constancia de uso de vehículos, equipos de radio y personal a sus órdenes.

Así mismo, en la documentación presentada consta un documento de la Dirección General de Seguridad Pública de N°97-384-DGSP, de fecha febrero 14 de 1997, que solicita el servicio de protección personal al Diputado; una certificación relativa a que no se le ha proporcionado equipos de comunicación mediante el oficio N°125-TRANS-CTG, de fecha junio 26 de 1997. Debe ser la Contraloría General del Estado, en estricto ejercicio de sus atribuciones y competencia la que establezca las responsabilidades administrativas que correspondan.

- Se han contratado bienes y servicios con la violación de la Ley de Contratación Pública, con sobreprecios, con concurso de ofertas amañados, presentando ofertas de empresas fantasmas, cuya responsabilidad debe determinar la Contraloría General del Estado en estricto ejercicio de sus atribuciones y competencia. La crisis global de la institución ame-

rita una intervención urgente de la Contraloría para una auditoría general y establecer los correctivos emergentes.

Resolución de descalificación

La Comisión de Fiscalización llegó a la siguiente resolución: Que, habiendo el Honorable Franklin Verduga Vélez, ejercido atribuciones correspondientes a funciones que no son de su competencia como legislador ha violado la Constitución Política del Estado en sus Arts. 74, numeral 3: “Todo Órgano de Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en ésta Constitución y en la Ley” y 84, numeral 1: “Los miembros del Congreso Nacional actuarán con sentido Nacional. No podrán desempeñar ningún cargo público...”, en consecuencia RECOMIENDA al H. Congreso Nacional en Pleno, su DESCALIFICACION.

Así mismo, resolvió remitir la documentación a la justicia para que continúe el proceso correspondiente.

El desenlace

Ante la evidencias presentadas, la mayoría parlamentaria realiza un juego hábil: horas antes de la presentación del informe de la Comisión de Fiscalización, el Diputado Franklin Verduga presenta la renuncia a su carácter de diputado. La renuncia es aceptada en base a una moción previa al conocimiento del Informe. Por tanto, cuando se presenta la recomendación de la descalificación, propuesta por la Comisión, se argumenta que Franklin Verduga ya no es diputado. Con ello, sobre todo se busca parar los efectos posteriores a la descalificación.

El Informe de la Contraloría General repite la historia de diluir las responsabilidades. Reduce el problema a un “error administrativo, debido a que el señor Gobernador de la Provincia aún no estaba en ejercicio de sus funciones” y determina que “en cuanto a la intervención de los señores: Diputado Dr. Franklin Ver-

duga Vélez y Dr. Sebastián Valdiviezo Cueva, Subsecretario de Gobierno, en el transcurso de este examen, no se evidencian actuaciones que ameriten el establecimiento de responsabilidad civil o presunción de responsabilidad penal en su contra”⁵⁷

A pesar de ello, el juicio penal sobre este caso siguió adelante y la justicia ha establecido responsabilidades tanto en contra del personal y directivos de la CTG, como del ex-diputado.

De su lado, la Comisión Anticorrupción llegó a conclusiones similares a las de la Comisión de Fiscalización del Congreso:

“Entre los actos ilegales, consta la designación del Presidente Alterno de la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), quien fue nombrado mediante Acuerdo Ministerial por el Subsecretario de Gobierno, sin esperar el nombramiento y posesión del Gobernador del Guayas de quien es su delegado personal”.

“El presidente alternativo de la CTG se posesionó ante el entonces Diputado Franklin Verduga Vélez, en virtud de presidir una Comisión Especial del Congreso Nacional, supuestamente delegado por el Subsecretario de Gobierno conforme un facsímil recibido con fecha 17 de junio de 1997, no siendo el Diputado Verduga la autoridad nominadora”.

“El abuso de poder político del doctor Verduga se manifestó también en el uso indiscriminado de los recursos humanos y materiales de la Comisión de Tránsito del Guayas, hecho que para la Comisión Anticorrupción fue plenamente demostrado, así como con el nombramiento de su hijo como Asesor de la Presidencia de la CTG”.

Con relación al tema de la Garita # 3 del Terminal Terrestre, las versiones coherentes y concordantes de los vigilantes y oficiales

57 CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Informe COMISION DE TRANSITO DEL GUAYAS. Examen Parcial. Nombramiento y posesión del Presidente de la Comisión de Tránsito de la Provincia de Guayas. Período agosto 11/96 a junio 16/97. Dirección Regional I.

que denunciaron e investigaron tales actos de corrupción, así como los documentos a los que la Comisión Anticorrupción accedió demostraron con absoluta certeza de que tal ubicación en el Terminal Terrestre era una fuente de corrupción y de exacciones delictivas cuyo monto diario era de 4 millones de sucres aproximadamente, en dos turnos. Estos recursos estaban destinados a varias personas”.

“La vinculación en este tema del Mayor Matamoros, del Crnel. Líder Intriago, del Director Ejecutivo, Ing. Enrique Pine, de los capitanes Reascos y Navarro, entre otros, resultó indiscutible”.

“Según las afirmaciones que realizaron los cabos Nilo Frías Borja, Guillermo Araujo Sáenz y el suboficial Marcos Castro Arias, en la ilícita consigna que se daba para el personal asignado a la garita 3 se encontraba incluido un señor diputado. El cabo Frías y Guillermo Araujo afirmaron en sus declaraciones que el “abogado Verduga” estaba comprometido”.⁵⁸

La orden de detención emitida por la Corte Suprema no fue ejecutada, pues al momento hay un recurso de apelación del ex-diputado Franklin Verduga.

Caso “ropa usada”: desvío de donaciones por el Fenómeno de El Niño⁵⁹

El Fenómeno de El Niño afectó al país a partir de mediados del 97. Las pérdidas finales fueron calculadas por los organismos internacionales en torno a los 2 mil millones de dólares. Por ello, se hizo presente la ayuda internacional, tanto bajo la forma de préstamos, como de donaciones de los gobiernos y de entidades humanitarias.

⁵⁸ COMISION ANTICORRUPCION, Informe de Actividades II, Op. cit.

⁵⁹ Nos basamos en el Informe de la Comisión Anticorrupción y en el Reportaje de BLANCO Y NEGRO, *Mafia en donativos*, Domingo, 11 de enero de 1999.

Para enfrentar este problema el gobierno decretó el estado de emergencia y creó un organismo especial, la Unidad Coordinadora para la Prevención del Fenómeno de El Niño (COPEFEN), dependiente de la Presidencia de la República. Allí empezaron los problemas, pues se actuó al margen de las disposiciones legales, que encomiendan a la Defensa Civil la atención de las situaciones de desastres.

Se va formando una red que gira en torno a la figura de Eduardo Sierra Casals, director de la Fundación Recuperemos Guayaquil y ex-coordinador de donaciones de la COPEFEN. En esta participan diversas fundaciones, que actúan como intermediarias de las donaciones.

Aunque posteriormente todos, incluido el Presidente Alarcón, negaron que habían conocido al señor Sierra, éste fue nombrado “coordinador ‘ad honorem’ de donativos”, según declaraciones de Luis Carrera de la Torre, coordinador de COPEFEN; aunque añade que después fue cancelado.

Sierra, en papel membretado de la Presidencia de la República se dirigió a diversas empresas contratistas del Estado, para que donen 40 mil dólares que supuestamente debían ser utilizados para comprar ropa usada en Miami.

“Un informe parcial de todas las donaciones del exterior, tramitadas por varias fundaciones en el período julio 1997 al 23 de enero de 1998, permitió establecer ... que se realizaron 35 importaciones, aunque en las Autoridades Portuarias de Guayaquil y Manta sólo se registraron 20; mientras en la Administración de Aduanas (se registraron) 30. Se determinó que cinco contenedores no disponían de ninguna documentación sobre su origen, tipo de mercadería, precio y valor, determinándose que sus destinatarios fueron: cuatro para la Fundación Recuperemos Guayaquil y el sobrante para la Fundación Nacional Islas Galápagos”

La Comisión determinó que los DUIs (Documentos Unicos de Importación) de cuatro contenedores para la Fundación Recupe-

remos Guayaquil no disponían del Acuerdo de Liberación del Derecho Arancelario, a pesar de que la base imponible supera los 63 millones de sucres.

“Del total de 35 contenedores importados al país por diversas fundaciones, a partir del 1° de julio de 1997 hasta el 23 de enero de 1998, 20 importaciones, con 22 contenedores en total, habrían ingresado en forma irregular, por no sujetarse a la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento... La mercancía evadió impuestos arancelarios de alrededor de 100 millones de sucres por cada contenedor, dependiendo del tipo de mercancía”

Aún más, las autoridades de Defensa Civil, la Gobernación del Guayas y la COPEFEN informaron que jamás recibieron ninguna donación supuestamente importada en los 22 contenedores.

“La Comisión advirtió que el nivel de fraude por parte de quienes desviaron las donaciones llegadas bajo el justificativo de ayuda a los damnificados de El Niño, habría sido gigantesco” La apertura de un solo contenedor llegado a nombre de la Fundación Recuperemos Guayaquil, permitió establecer que se trataba de 540 bultos, cada uno de los cuales contiene 500 prendas de vestir, lo que representaría alrededor de 162 millones de sucres por contenedor. Igualmente a nombre de la Fundación Para el Desarrollo Integral y Turístico del Cantón Eloy Alfaro, ingresaron 450 bultos de ropa usada, con un costo de 135 millones de sucres.

Además estarían involucrados personeros de otras fundaciones: Fundación Ecológica Bosques de Daucay, La Dolorosa, Fundación Nacional Islas Galápagos, Ríos de Aguas Vivas.

El modo de actuación era el siguiente: La empresa Cedars Enterprise se encarga de recoger y exportar la ropa usada desde Miami. Para poder introducir los contenedores se utiliza la calificación de donaciones en favor de fundaciones, particularmente de la Fundación “Recuperemos a Guayaquil”, organizada por

Eduardo Sierra. En algunos casos, como en el de la Fundación Bosques del Daucay, parecería que se tomaron el nombre. Los trámites se realizan en el Consulado de Miami, que no está obligado a comprobar el contenido de los contenedores; aunque tampoco se comprobó la calidad de las fundaciones. Con este permiso la mercancía llega al Ecuador. Para la desaduanización los funcionarios se protegen en una instrucción escrita de Danilo Baquero, Subsecretario de Finanzas. Algunos agentes afianzados, como Milton Villavicencio, serían los encargados de acelerar los trámites. La ropa luego es vendida en el país, a pesar de que existen prohibiciones legales.

Por disposición del Juez Fiscal de Aduanas de Guayaquil se ha iniciado el proceso legal correspondiente.

En este caso se repite la historia del encubrimiento. Al final ningún funcionario conocía a Sierra. A pesar de ello, las sombras de la duda llegaron hasta las oficinas del propio Presidente de la República.

EL GOBIERNO DE JAMIL MAHUAD

En el sondeo de opinión realizado en marzo de 1999, por nuestra institución, la percepción sobre que pasará en el Gobierno de Mahuad muestra más bien desconfianza: El 34,5% opina que la corrupción aumentará y el 26,5% que seguirá igual; es decir el 61% señala que la corrupción no se resolverá.

La primera preocupación giró en torno a la impunidad de los gobiernos anteriores. No hay castigo a los responsables de los diferentes casos denunciados.

El Presidente de la Comisión Cívica Anticorrupción criticó en términos duros, como una “conducta antiética” la utilización de 11 mil millones de sucres en cinco meses de gestión para propaganda del Gobierno, cuando el país se debate en una profunda crisis fiscal. Los “gastos reservados” habrían sido ahora sustitui-

dos por los gastos de publicidad. Sin embargo, posteriormente la Comisión señaló que no habría responsabilidades legales del Presidente en este tema.

Ante los organismos de control, se han presentado denuncias sobre algunos casos en materia petrolera, particularmente en el cambio de modalidades de contratación con las empresas extranjeras y la entrega de campos compartidos, como en el caso de las negociaciones con OCCIDENTAL sobre el Bloque 15 y los campos Limoncocha y Edén Yuturi, en donde habría indicios de perjuicio al Estado.⁶⁰

Sin embargo, las preocupaciones mayores están en el manejo del sector financiero, sobre todo en el salvataje del Banco de Préstamos, del Filanbanco y del Banco del Progreso.

Santiago Jervis, editorialista del Diario El Comercio, llega a afirmar que “manejos bancarios fraudulentos como los registrados recientemente en el Continental y al de Préstamos y ahora en el Filanbanco, bastarían para enviar a sus gerentes a la cárcel en los Estados Unidos... La causa (de los problemas de Filanbanco) está en el uso indebido de los dineros del público en malos negocios particulares del propietario, vía préstamos vinculantes” a los propios dueños del banco y a sus empresas allegadas. El Gobierno entregó 740 millones de dólares en sucesivos préstamos al Filanbanco, precipitando la inestabilidad económica del país.

El centro de la actual crisis económica es la crisis del sistema financiero. Las presiones de los poderosos grupos financieros han creado un sistema de salvataje de los bancos quebrados, a través de la Agencia de Garantía de Depósito -AGD- que traslada los costos al Estado y a la sociedad.

Para salvar a los bancos quebrados, el régimen, en alianza con el Partido Social Cristiano desarrolla una serie de medidas: prés-

60 Estos casos los estudiamos en el capítulo siguiente.

tamos del Banco Central, leyes con dedicatoria. El clímax llega el 8 de marzo, cuando el gobierno ordena un feriado bancario que es ampliado el 11 de marzo; y posteriormente dispone la incautación de los depósitos en sucres y dólares de los cuentahorristas, cuentacorrentistas y depósitos a plazos, a fin de salvar a la banca y reducir las presiones especulativas sobre la divisa. Se estima en 3 mil millones de dólares el monto incautado.

El tema de la ética y la corrupción ya no se queda en el análisis de casos. Se proyecta hacia las preguntas sobre la relación entre ética y economía, ética y política: “cuando no se puede confiar en la garantía estatal, porque un determinado grupo ha ocupado las posiciones del Estado a favor de sus intereses particulares, lo que ocurre no es sólo una corrupción gubernamental, sino corrupción del mercado mismo. Entonces las relaciones mercantiles pierden su carácter abstracto para hacerse concretas por la vinculación a los que detentan el poder”⁶¹

Un asunto que hay que reflexionar es el control oficial que busca el Ejecutivo de la lucha contra la corrupción; lo que afecta a la autonomía y la eficacia de los organismos de control. El peligro es que la lucha contra la corrupción se vuelva un instrumento de promoción de la imagen del gobierno.

El rechazo ciudadano al régimen ha llegado a niveles altos: el índice de aceptación al presidente está en el 14%, según MARKET. La ligazón a los intereses de “un grupo” poderoso, afecta la legitimidad del régimen y pone en peligro la estabilidad de la democracia.

61 ALEMAN, José Luis, S.J., Problemática actual de la relación entre economía y ética, en *Ética y economía*, Op. cit. p 62.