

ECUADOR DEBATE

33

Quito-Ecuador, diciembre de 1994

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Internacional: Desequilibrios internacionales profundizados a cincuenta años del FMI. / 6-19

Coyuntura Nacional: Para un balance del ajuste. / 20-33

Reforma constitucional y consolidación política del ajuste. / 34-43

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

TEMA CENTRAL

Crítica de la razón corrupta. / 46-63

JOSE SANCHEZ PARGA

Adiós Señor Presidente: Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Mello. / 64-85

ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO

La corrupción, parte vital de la economía. / 86-99

MILTON MAYA

Corrupción: Una agenda necesaria impuesta a los medios por la teología neoliberal. / 100-107

SIMON ESPINOSA

La macondiana legalidad del control. / 108-124

VICENTE SALAZAR PINO

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Políticas agrarias en los países ricos: sus efectos en el mercado internacional y en las economías pobres. / 130-142

LUIS J. PAZ SILVA

Políticas frente a la mujer como productora de alimentos en el Ecuador. / 143-151

ROSA JORDAN

ANALISIS

Por qué todas las cuentas son falsas. / 154-158

MICHEL VAN AERDE

La vida escandalosa de Daniel Santos. / 159-166

HERNAN IBARRA

CRITICA BIBLIOGRAFICA

De campesinos a ciudadanos diferentes. / 167-184

LEON ZAMOSC

BIBLIOTECA



ELIACSO

LA CORRUPCION, PARTE VITAL DE LA ECONOMIA

Milton Maya (*)

La corrupción no es la causa sino la consecuencia de un orden económico y social que privilegia la búsqueda de la ganancia y el éxito individual por sobre las necesidades sociales y los afanes colectivos.

INTRODUCCION

La corrupción no es un fenómeno nuevo ni mucho menos privativo de alguna nación, institución u organización social; por el contrario, es una dolencia que se presenta recurrentemente a nivel mundial con distintas intensidades y en variados ámbitos: económico, político y social; estamos pues frente a un problema que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y que asume características universales ¹.

La **corrupción** a lo largo de los años, se ha manifestado bajo mil formas, in-

solentemente despreciables unas e hipócritamente legalistas otras, convirtiéndose, desde el punto de vista económico en un mecanismo que lleva a una drástica redistribución regresiva del ingreso.

Visto así, cualquiera de las formas o "caras" que adopte la corrupción, de ninguna manera puede ser interpretada como un aspecto coyuntural, un hecho aislado o como una simple transgresión de las normas en contra del patrimonio del Estado. Por el contrario, este fenómeno que está acabando con la autoridad y va asumiendo control de toda la sociedad, tiene que ser analizado con mayor profundidad desde diferentes óp-

(*) Economista, miembro del equipo de investigadores del CAAP.

1. Hace 2300 años, el Primer Ministro Brahamán de Chandragupta listó "por lo menos cuarenta maneras" de malversar fondos del gobierno. (Klitdgaard, Robert: 1992). Testimonios inequívocos son los Decretos promulgados por el Libertador Simón Bolívar, contra quien se le compruebe "haber malversado o tomado para sí los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital"; sanción que se extiende a los Jueces que no procedieren conforme al Decreto. (Delgado, Francisco: 1992).

ticas que nos permitan identificar los distintos elementos que configuran y originan la corrupción, dado que se está convirtiendo en elemento nocivo para el desarrollo y el crecimiento de nuestras economías y para la sociedad.

Este artículo, que no pretende examinar las múltiples facetas e innumerables aspectos de la corrupción *per se*, y menos aún tratarlos en forma exhaustiva, tiene en cambio el propósito de reflexionar sobre este problema, desde una óptica económica en sus rasgos más cualitativos. Comenzaremos diciendo que la corrupción es una dimensión multidisciplinaria que tiene relación con un cúmulo de factores, muchos de los cuales son interdependientes y/o se refuerzan entre sí como: la dependencia de modelos externos y la forma de articulación al comercio exterior; la pobreza y la desigual distribución del ingreso; las políticas neoliberales, el excesivo intervencionismo estatal, la presencia de grupos de poder en el Estado y en el Sector Privado, la politización de las entidades de control, la estructura legal enmarañada, la discriminación salarial entre instituciones públicas, los débiles sistemas de control y de administración, la existencia de sindicatos que solo buscan be-

neficios y prebendas, la baja calidad de la educación, etc.

CONSIDERACIONES GENERALES

A pesar del extraordinario desarrollo tecnológico y de la riqueza mundial acumulada, se han ido expandiendo problemas comunes que aquejan tanto a los países del Norte, como a los del Sur: pobreza y hambre, desigual distribución del ingreso, sida, terrorismo, narcotráfico, individualismo, polución y destrucción del medio ambiente, irrespeto de los derechos humanos, guerras fratricidas y **corrupción**.

La última de las nombradas avanza cada vez más rápido a nivel mundial. Sus principales beneficiarios son las corporaciones transnacionales de los países ricos, los sectores dominantes, los políticos y burócratas de élite de los países pobres, entre los más comunes.

Por supuesto que el Ecuador no es paradigma de estos hechos relativamente generalizados en el mundo. Todavía en nuestro país, cuando menos, las acusaciones de corrupción no llegan a sus Presidentes, como lo muestran los vergonzosos casos recientes de Brasil ², Perú, Venezuela, Filipinas, Bangladesh,

2. Se afirma que Collor de Mello no perdió su cargo por corrupción, sino por no haberse ajustado a las "reglas de juego" y ser demasiado "caro" para los sobornadores. (Sangmeister Hartmut, 1994, p:14)

etc. Y, si queremos señalar a las grandes potencias nombremos los casos de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia así como los sucesos ocurridos en España y Francia donde los problemas de corrupción no son menores ³.

Sin embargo, la corrupción no sólo es un problema del mundo capitalista. Los relatos de corrupción y abuso del poder, superan la imaginación que inspira la mayor parte de las historias que describen la corrupción y el delito en los ex países socialistas y en las repúblicas del Asia Central. Es decir, la corrupción se ha generalizado a todos los rincones del mundo. No obstante, es un problema que más agobia a los países pobres del Tercer Mundo ⁴. Y esto porque nuestros países y particularmente el nuestro, combina un enorme aparato estatal con una pobreza endémica y un desigual reparto del ingreso nacional, ingredientes básicos -entre otros- para que se consagre la corrupción. Aspectos estos que veremos en la sección siguiente.

ALGUNAS FORMAS DE CORRUPCIÓN ECONOMICA

Un factor importante que está alimentando la corrupción tiene que ver con la

globalización de la economía. Una visión rápida a la actual tendencia, hace concluir que la **Apertura** ha servido de mecanismo para asegurar que nuestros países alcancen superávits comerciales externos, a efectos de sufragar el pago puntual del servicio de la deuda externa y para solventar la libre remisión de utilidades de los consorcios transnacionales a sus casas matrices. A ello se añade en el proceso de estabilización, la masiva fuga de capitales a los EEUU y los paraísos tributarios ⁵. No se trata en la práctica, a partir de las políticas y reformas neoliberales que se aplican, de restablecer las bases para un crecimiento sostenido y sustentable sino de asegurar a cualquier costo esos flujos financieros ⁶.

Además, esas transferencias masivas de recursos han servido -entre otras fuentes- para financiar el proceso de reestructuración de las economías centrales, en lo tecnológico-organizativo, y en su crecimiento a largo plazo, en desmedro de esos mismos propósitos en nuestras economías. En añadidura, habrán de cumplir con otros papeles, como receptores de industrias intensivas en contaminación, basurero de material contaminante, lugar de tráfico y de blanqueo de

3. "Los franceses, hastiados de su élite", acusan a sus dirigentes de ser "una partida de corruptos", en la que incluyen a los políticos, empresarios, y a los periodistas (Moreno, L: 1993, p:90).

4. Los pobres en América Latina constituyen el 80% de la población. La clase media se restringe a un 15% y, finalmente, los ricos son tan sólo el 5%. (Pixley, Jorge; Boff, Clodovis: 1988).

5. Para 1990, el stock de capital fugado del país alcanzó a 7.500 millones de dólares, es decir, cerca del 70% de la deuda externa, en el caso de Argentina llegó al 90% de su deuda. Fuente: Boletín Economía No.70.

6. Hoy los flujos extranjeros van directamente en un 85% a EEUU, Europa y el Japón y solamente el 15% -incluidos todos los flujos de inversión externa que conciernen al petróleo y las materias primas- se dirigen a los países subdesarrollados.(Salama, Pierre: 1993).

narcodólares, etc., todos estos aspectos con daños irreparables para la sociedad y el medio ambiente.

Asimismo la presencia de las corporaciones transnacionales que siguen asumiendo cada vez más el control sobre la producción, exportación y comercialización de los productos de consumo final, insumos y bienes de capital, mientras que nuestras economías se quedan básicamente como oferentes de mano de obra barata. Se llega a elaborar bienes cuya vida útil es limitada a fin de obligar al consumidor a adquirir nuevos equipos (computadoras, p.ej). Se cierra así un férreo círculo en el cual ingresan cada vez mayor número de consumidores, pero no tienen fácil salida. Las **ventas a plazo, los préstamos bancarios usureros, las tarjetas de crédito**, en éste y otros espacios, han encontrado su blanco perfecto y la mina inagotable de ganancias estratosféricas, bajo procedimientos tan bien estructurados que prácticamente resulta imposible adquirir un bien al contado.

Desde esta perspectiva, la corrupción, puede ser entendida como una transferencia "legal" de la riqueza y el poder político entre los países centrales y las corporaciones transnacionales en franca complicidad con los grupos dominantes de los países pobres. Es difícil explicar por qué nuestras economías han estado dispuestas a liberar su comercio en forma **unilateral** sin obtener concesiones de sus socios industrializados; por el contrario, han aumentado el proteccionismo a través de barreras no arancelarias.

Siguiendo en esa misma línea, en los últimos años se ha ido creando conciencia sobre lo que puede significar la corrupción en tanto elemento nocivo para el desarrollo y el crecimiento de las economías. Dentro de esta óptica, el **neoliberalismo** ha señalado que el **mercado**, todo el **mercado** y solamente el **mercado** puede permitir una salida a esta crisis; ya que sin la presencia del Estado se podrá llegar a una asignación "**eficiente**" de los recursos económicos y se logrará eliminar la corrupción burocrática; pues, argumentan que este mal es producto de la intervención gubernamental que restringe las libertades y el fructuoso intercambio social.

Como todos sabemos, el criterio del mercado no considera sino las ventajas y los réditos personales que se pueden lograr en el menor tiempo posible, y si ésta se logra en forma irregular como sobornos, privilegios administrativos, actividades clandestinas, producción y comercialización de bienes prohibidos, etc., se convierten en beneficios económicos tan aceptables como el que se logra a través de acciones legalmente establecidas. Es decir, en este caso al sistema en sí, no le interesa el origen de la ganancia y termina por legitimar cualquier forma de acumulación de riqueza.

Para esto, el sistema dispone de instrumentos eficaces como la apertura comercial, las concesiones tributarias, las leyes de fomento, la liberalización de los mercados financieros y de cambios; y otros mecanismos que borran el origen ilícito de las ganancias acumuladas. Además, se quiere derivar la **produc-**

ción del bien común a través del mercado expresado en el **egoísmo individual**. Esta paradoja del mercado, no se evidencia en los escenarios reales.

Ligado y como consecuencia de los dos anteriores, otro factor no menos importante se deriva de las **diferencias entre ricos y pobres**: en el caso del país, estas son extremas, mucho más significativas que las que en promedio existen en América Latina y peores a las que se dan en otras regiones del mundo. Alrededor del 63,5% de la población (7 millones) son pobres y más de el 42% de este grupo, vive en la indigencia. **La pobreza se agrava en el Ecuador por la extrema concentración de la riqueza**: la mitad de la PEA recibe apenas el 10% del ingreso nacional, mientras que menos del 3% de los grupos más altos recibe un altísimo 45% del ingreso nacional ⁷.

Visto así, la corrupción desde la economía se ha convertido en un mecanismo que lleva a una redistribución del ingreso de los sectores medios y populares hacia las capas altas y en cierta medida a las medias. Los sectores altos para seguir acumulando mayor poder económico y político; en tanto que las capas medias, para complementar sus

mermados ingresos, mientras que, en ciertos sectores populares la delincuencia cotidiana y el narcotráfico en pequeña escala se están convirtiendo en necesidades de sobrevivencia. De esta manera, **la corrupción se torna cada vez más una parte vital del engranaje de la economía**.

Yendo a otro punto, por lo general, todos los gobiernos al inicio de su gestión, anuncian con "bombos y platillos" que adoptarán las acciones necesarias para reducir los elevados niveles de corrupción y establecer una institucionalidad pública moralizada, transparente y eficiente ⁸. Sin embargo, lo que hemos sentido, es precisamente todo lo contrario; pues, es notoria la infinidad de hechos de corrupción que figuran casi a diario en las primeras planas de los periódicos: mientras los millones danzan al interior del sector público y privado, pocos son los atrapados y enjuiciados, la mayoría se escapa o son convenientemente liberados antes de cumplir su condena ⁹. Es evidente en este punto, **la falta de voluntad política de los gobiernos para enfrentar y combatir los ilícitos que se cometen**, como lo ha denunciado en diversas oportunidades el mismo Contralor General del Estado.

7. Véase el periódico "Hoy", octubre, 23, 1994, p. 6-A.

8. El presidente Menem habla de prisión perpetua para los corruptos, el destituido Collor de Mello prometía las penas del infierno en el Brasil, el ex-Presidente López Portillo de México hablaba de "La solución somos todos"; en el Ecuador se habla de "hacer caer todo el peso de la ley", y no han faltado las peticiones de ajusticiamiento.

9. En el país, a pesar de que las denuncias por "enriquecimiento ilícito" han aumentado en los últimos años, el informe estadístico penitenciario a diciembre de 1993, no registra detención alguna en esta especialidad. En añadidura, las cúpulas burocráticas -peces gordos- están por lo general eximidas de casi todas las responsabilidades, a pesar de que son los que toman las decisiones finales. Véase al respecto, el informe sobre corrupción, en la Revista Ecuador Debate No.32.

Otro punto que hay que rescatar: se cree que la corrupción es característica exclusiva de la burocracia y que ella prácticamente no se presenta en el sector privado. Esa percepción, es una forma equivocada de aproximarse al tema; pues, a la corrupción hay que comprenderla como un **abuso del poder público y privado que puede darse en el campo económico, político y social** (Acosta:1994). Incluso podríamos decir, que gran parte de la corrupción pública es incentivada por el sector privado y aunque pocos quieran percibirlo, gran parte de los altos funcionarios públicos proceden de la empresa privada que a través de triquiñuelas políticas, logran enquistarse en el Estado y hacen de los fondos públicos su gran negocio. Es decir, con las debidas excepciones que constata la regla, el propio sector privado ha manejado a su antojo el sector público.

Es desde esta perspectiva que podemos comprender una de las formas más sofisticadas de la corrupción. So pretexto de alentar el desarrollo nacional, ha servido exclusivamente para alentar las ganancias privadas y de un grupo de burócratas a costa del bienestar público. Evidentemente, no es un problema que atañe a todos los altos funcionarios del sector público y privado; hay excepciones, pero son sólo eso, muy escasas y honrosas excepciones. Los escasísimos

funcionarios honrados, que después de un período presidencial salen con pie derecho y la cabeza erguida, en la misma situación en que entraron, olvidados y menospreciados, son objeto de múltiples epítetos peyorativos por **“haber dejado pasar la oportunidad”**.

Otro factor que tiene vinculación con lo anterior y que exacerba la corrupción, tiene que ver con el propio desenvolvimiento de la **política y el manejo del presupuesto del Estado**. Así, tenemos que la finalidad de los políticos una vez en el poder, es recuperar sobradamente la inversión realizada en la campaña electoral ¹⁰. En consecuencia, el Estado se convierte en el principal instrumento para recuperar esta inversión, de ahí que los recursos del presupuesto del Estado, antes que establecer prioridades sociales, otorga privilegios y granjerías. Es evidente el reparto de las “tronchas” que se realizan a través de las “asignaciones provinciales”. Muchos de estos recursos irán en beneficio particular de la clientela política o para solventar las finanzas del partido político al que pertenecen. Por tanto, el presupuesto puede convertirse en el **pastel apetecido** a ser repartido entre unos pocos grupos de poder económico y político en perjuicio de la gran mayoría que no puede acceder a los servicios públicos.

Tomando como base un estudio del CAAP como primera aproximación

10. “Se calcula, que para ser diputado en Pichincha se requiere más de 800 millones de sucres o al rededor de medio millón de dólares, lo que no puede disponer sino una minoría extrema. Lentamente el juego político ha pasado al mundo de los que tienen plata, de las finanzas, son ellas las que definen los candidatos” (León:1994).

cuantitativa al problema de corrupción estatal, en el año 93 cerca de US\$ 160 millones, 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.

Con esta cantidad cerca de US\$ 1.000 millones en el año 93, se pudo haber construido 195 mil viviendas multifamiliares de 45m² cada una, 21 mil escuelas de 20 aulas de 45 m² cada una, 6 mil centros de salud de 1000 m² cada uno, crear más de 678 mil puestos de trabajo con una remuneración en promedio de dos SMV, satisfacer las necesidades alimenticias de cerca de 692 mil familias, es decir, solventaría sobradamente estos requerimientos del 42% que vive en situación de indigencia en el país¹¹.

Como podemos ver, estamos frente a un problema que no es sólo económico sino que merece respuestas también políticas, en vista de que, en muchos de los casos, estos recursos han servido como ya señalamos anteriormente para incrementar la concentración de la riqueza y provocar la fuga de capitales; en suma, ocasionar un deterioro masivo de la asignación eficiente de los recur-

sos especialmente para los sectores más necesitados del país.

Por otra parte, muchos empresarios han considerado a la corrupción como uno de los **costos ineludibles de los negocios**, compensado con creces en la propia evasión fiscal y en el incremento de los costos que subrepticamente lo incluyen en las obras en las que participan. Si la coima **corre ágilmente**, los controles se vuelven únicamente de carácter formal e informativo, facilitando la recepción de bienes y obras sin criterios técnicos de avance en términos de calidad, plazos y liquidaciones; revisiones de precios, suscripción a destiempo de las actas de entrega, etc.

En síntesis, si las cúpulas burocráticas y privadas conviven con el delito en todas sus formas, no hay por qué extrañarse que en los niveles inferiores y en sectores populares proliferen, en otras dimensiones y formas, los mismos delitos, ya no en busca de **acumulación de riqueza** sino de **subsistencia**.

Un elemento importante a considerar es el actual proceso de modernización del Estado que consiste básicamente en **privatizar empresas públicas** y despedir trabajadores, con un alto costo social; de ninguna manera ha significado que la economía haya entrado en una fase de eficiencia y, menos aún de modernización. Por el contrario, los actos de adjudicación y venta están produciendo

11. El costo mensual de la canasta básica de alimentos para una familia compuesta de 5 miembros, es de s/ 228.900,0 a enero, 94, Fuente: Estadísticas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, Quito.

do indicios de grandes actos de corrupción. Por todo ello, es ingenuo creer que cuando haya concluido todo este proceso, se habrán resuelto los problemas. Lo que está ocurriendo es la búsqueda de la **manipulación de los sistemas de control** a través de la subordinación del poder político a la propiedad privada y así favorecer la corrupción y el desvío de fondos.

A todo lo señalado anteriormente hay que incorporar los manejos ilícitos que se cometen y que suman egresos significativos de recursos desde el sector privado al público. Como son: Las comisiones y el manejo de los gastos reservados que en muchos de los casos ha servido para financiar la campaña de los partidos afines al gobierno y que significa la eliminación de partidas presupuestarias destinadas a fines sociales ¹²; Las jugosas coimas por tráfico de drogas; coimas a los jueces, a los policías y burócratas para acelerar trámites; el nepotismo; las donaciones de organismos internacionales cuyo manejo y destino final difícilmente se llega a saber; las comisiones por renegociaciones de la deuda externa difícilmente detectable; las licitaciones internacionales; en fin, podríamos enumerar más ejemplos, pero no es esa la intención.

En el caso de las decisiones del gobierno que benefician expresamente al sector privado; Probablemente el rubro

cuantitativamente más importante de la corrupción privada, ha sido la **sucretización de 1983** considerado como el "atracó del siglo" donde el Estado subsidió al sector privado alrededor de 1300 millones de dólares (Acosta:1994); Conocer de antemano que vendrá una devaluación, que aumentará el precio de la gasolina, de los alimentos, medicamentos, productos industriales, etc., y filtrar la información hacia sus propias empresas, permite hacer negocios millonarios. La fuga de capitales con perjuicios incalculables para el país, la capacidad para **adulterar** precios, calidad y cantidad de bienes y servicios que comercializan.

El ejemplo de los grandes consorcios **farmacéuticos** en los que es casi normal engañar mediante la colocación de productos distintos del que anuncian o que han rebasado la fecha de vencimiento. En los **alimenticios**, se llega al extremo de producir alimentos tóxicos y contaminados. Ambos casos no son sino muestras de un tipo de inmoralidad y corrupción permitidos. Se permite y se legaliza que grandes compañías funcionen al margen de la ley como es el caso de las financieras fantasmas, la quiebra ficticia de empresas o la concentración del crédito en determinados grupos económicos.

Si bien las anteriores modalidades de corrupción implican montos de recursos

12. El ex Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, señala que en 1992 se utilizaron 160 mil millones de sucres en esta partida para cubrir la campaña de los partidos afines al gobierno, esto significó la eliminación de cinco partidas presupuestarias destinadas a fines sociales, se tuvo que incrementar los precios de los combustibles y los débitos de varias instituciones del Estado. Revista Blanco y Negro, 11.09.94, p.2.

monetarios, existen formas más dañinas de corrupción porque afectan a generaciones futuras o a las instituciones que mayor prestigio deberían tener ante la ciudadanía y que ocasionan severos problemas a nuestra economía.

La gran mayoría de la **élite burocrática** que conforman los equipos económicos, persiguen también intereses personales primordialmente el de asegurarse un buen contrato o puesto en la burocracia internacional. Ser Ministro de Finanzas, ser Gerente del Banco Central, ser asesor de las autoridades económicas en nuestros países sería hoy día una tarea ingrata que nadie entiende, excepto los organismos internacionales. Aplicar medidas duras, puede asegurar indudablemente estos privilegios en la burocracia internacional, a más de los negocios personales que pueden estar llevando a cabo paralelamente.

En el mundo **universitario** y en los niveles de educación media y superior, donde uno podría suponer que la cultura va de la mano con la pulcritud y honradez de procedimientos, por el contrario, el ejemplo que se ofrece a la juventud es sencillamente deplorable. No es ningún secreto que en las principales universidades se vendan las calificaciones, los pases de año y tesis de grado ¹³; que personas que ejercen la docencia y la investigación tengan dos o tres puestos

a tiempo completo casi siempre incompatibles, etc.

Por otra parte, las **cúpulas sindicales** (más las públicas que las privadas), se han convertido -con excepciones- en élites corruptas que están a la caza de prebendas y beneficios. La eternización de una gran mayoría de líderes en sus puestos y su confabulación con el capital y con los gobiernos de turno es común en nuestro país. Finalmente, la **policía** que, a más del abuso de autoridad por parte de malos elementos, se ha convertido en un espacio donde se evidencia el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito.

La organización **político social y jurídica** que, como ya hemos dicho, no solo que se complace con la corrupción y la venalidad en niveles superiores, sino que premia y estimula a ese tipo de funcionarios, colocándolos en puestos de gran responsabilidad en reconocimiento al hecho de haber dejado obras materiales que en mucho de los casos son de dudoso beneficio social y más bien sirven para acumular grandes fortunas, constituyéndose en uno de los aspectos más perniciosos y más deplorables de esta realidad, que se agrava más aún por que un gran número de obras materiales, realizadas por medio de contratistas privados, por lo mal planeadas y peor realizadas quedan inservibles al poco

13. Denuncian que en la Universidad Privada de Loja se vende y se negocia títulos de Doctor a precios de 200.000 chelines a comerciantes de altos ingresos a los cuales les faltaban solamente dos letras para la felicidad completa. "Hoy", noviembre, 14, 1994, p:6-A.

tiempo de inauguradas y requieren una reconstrucción total, cerrándose así el círculo vicioso de deshonestidad y despilfarro que gravita dolorosamente sobre los sectores más empobrecidos.

Sin embargo, la ya trillada frase, vacua y sin sentido **“hacer caer todo el peso de la ley”** se aplica solamente a los empleados que cometen pequeños robos, explicables la mayoría de las veces por la miseria en que viven, aunque de ninguna manera justificables.

No cabe duda que la crisis de valores **éticos y morales**, también explica el problema de la corrupción; sin embargo no es un fenómeno exclusivamente de personas o de sistemas que deben ser analizados en forma separada. De ninguna manera, el enfrentar los hechos desde una posición unilateral como por ejemplo a través de la **“Ley Anticorrupción”**, puede opacar la verdadera comprensión de sus raíces estructurales. La corrupción tiene que ser percibida y profundizada como un problema en el que convergen distintos elementos que actúan en forma simultánea e interrelacionados y que configuran y originan todas sus diferentes formas.

Toda esta penosa situación va paralelo de una decreciente capacidad creativa y de acción política de los gobiernos para proponer alternativas de desarrollo que descansen esencialmente en la fuerza motriz endógena de todos nuestros recursos, especialmente el humano como base importante para el desarrollo dinámico de la productividad.

A MANERA DE CONCLUSION

Podríamos concluir que la corrupción es un problema por demás antiguo, universal y global, pues está presente en los países desarrollados y subdesarrollados, en la relación entre éstos, en el sector público y privado, en los sectores ricos, medios y pobres, en la política, en la justicia, en la educación, en los sindicatos, en la policía, etc. Cada una de estas manifestaciones exterioriza matices propios porque adoptan las formas más sutiles, muchas de éstas **encubiertas con matices de honradez y legalidad**.

Las políticas neoliberales exhiben y propician las más bajas maniobras que uno puede imaginar con el afán de eliminar a los competidores del mercado. Es así como nos parece normal aunque no natural, el que haya que tirar millones y millones de toneladas de alimentos de primera necesidad, en un mundo en el cual cerca del 80% de sus habitantes tienen hambre y carecen de los más elementales servicios humanos. Esto se hace con la finalidad de no bajar los precios, a tal punto de adquirir caracteres de maldad y deshumanización inconcebibles.

En el caso particular del Ecuador, la corrupción no es únicamente de carácter nacional ni coyuntural. Tiene que ver con nuestra dependencia externa y los intereses de determinadas élites nacionales sometidas a los designios de las corporaciones transnacionales que quie-

ren construir un país con modelos económicos y políticos, que obedecen a recetas extrañas, a raíces de otras geografías donde no aparecen los testimonios recios del sentir nacional. Por el contrario, fomentan la desnacionalización de la economía, profundizando la dependencia y debilitando nuestra capacidad soberana de integración nacional, incrementando la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

La corrupción no es la causa sino una de las consecuencias de la difícil situación económica y social que vive nuestro país. Los gobiernos confunden causa con efecto al querer combatir la corrupción, de manera aislada, sin intentar resolver la causa que subyace a este problema; peor aún, quieren reducir la corrupción en el sector público aumentando al mismo tiempo la desigual distribución del ingreso. Si bien, la baja escala salarial de los funcionarios públicos contribuye al fraude y la corrupción, este factor por sí sólo no es determinante del problema: se ha comprobado que individuos de alto nivel social y económico han caído en situaciones dolosas lo cual revela que el problema también procede de una falta de principios éticos y morales.

Allí donde la élite política y económica es vista como incompetente y corrupta, no puede haber buenas perspectivas para la estabilidad y desarrollo económico y social.

En lo económico distrae fondos públicos, incrementa los costos y precios de las inversiones y distorsiona la asignación de los recursos. Los déficit exis-

tentes en materia de prestaciones sociales son consecuencia del consciente empleo erróneo de los recursos estatales. En lo político, tiende a debilitar aún más la frágil democracia, donde priman los intereses de grupos dominantes cuya presión por recursos para “demandas prioritarias” al no ser solventadas crean problemas de **ingobernabilidad**. En lo social, tiende a erosionar la integración y el respeto de las instituciones públicas y privadas.

En definitiva, la corrupción se presenta bajo mil caras: el hambre, la pobreza en que viven millones de personas; el enriquecimiento ilícito de las élites burocráticas y del sector privado, la complacencia y entregismo de los gobiernos hacia los grandes conglomerados económicos y hacia la burocracia internacional; la supeditación de industriales y comerciantes a los consorcios transnacionales; las triquiñuelas de que se valen las clases en el poder para proteger sus privilegios; la evasión sistemática del pago de los impuestos; la sumisión de los dirigentes sindicales que son desleales con la clase de la cual proceden; el irrespeto a los derechos humanos y el abuso de la autoridad, la destrucción genocida de los recursos naturales; hacer que lo malo aparezca bueno, por la simple artimaña de hacerlo legal, son los débiles sistemas de control que posibilita el cometimiento de ilícitos por parte de las élites burocráticas, sin que tengan sanción alguna pero sí los funcionarios de base, es el sabotaje y desprestigio contra las empresas estatales, para justificar la privatización

cuando sabemos que la privatización no es la panacea para erradicar la corrupción, sino una de sus formas más viles.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA

Antes que afianzar, acrecentar y fortalecer el individualismo, se debe buscar impulsar y fortalecer la toma cabal de conciencia de todos los sectores: políticos, empresarios, sindicales, indígenas, intelectuales, técnicos, periodistas y en general por toda la sociedad de su participación activa orientada en las tareas colectivas y sociales de la comunidad, robusteciendo y enraizando profundamente el sentido de responsabilidad en cada individuo, hasta llevarlo a la estructuración de una nueva sociedad en la cual cada persona, cada sector, sea valorado no por lo que gana o produce, sino por lo que aporta al beneficio público y al bienestar común. En muchas de nuestras sociedades todavía estamos hablando de la "persona exitosa", como la que ha hecho mucho dinero o que tiene poder político o social, mucho de ésto alcanzado en forma dudosa. Mientras que, en otras sociedades más avanzadas la fuente de prestigio social tiene mucho que ver con la educación, con la contribución que hace el individuo al bienestar de su entorno social.

El Estado debe tener un papel importante -aunque distinto del que tuvo en el pasado- en la reforma redistributiva de la riqueza. En esta perspectiva, es necesario revalorizar el papel social que

cumple la política fiscal, en la medida que permita extraer riqueza de los ricos para transferirla a los pobres, a través de los servicios que el Estado les presta y de los subsidios que les concede. Por ello deben merecer una alta prioridad los programas de alfabetización, educación escolar, vivienda, capacitación profesional, atención de la salud, nutrición infantil, mejoramiento del empleo, seguridad social y desarrollo rural.

Las empresas necesitan para su funcionamiento un Estado eficiente que las regule y marque límites a su búsqueda de ganancias.

Con reformas palaciegas, con llamados inocuos a la honradez, con protestas justas pero limitadas a unos cuantos ciudadanos; con campañas burocráticas en favor de la moralidad administrativa; los vicios que padecemos seguirán en pie sin que podamos extirparlos. En vez de pensar en personas que tienen que mejorar, busquemos ideas de cómo reducir el monopolio, limitar la discrecionalidad y cómo abrir todo el aparato estatal o del sector privado a la transparencia, como muy bien señalaba Klidgaard.

Las universidades, los gremios, la sociedad, pueden tomar la iniciativa y crear una Contraloría Civil, un poder paralelo a los sistemas de control que no funcionan. Donde colapsa el Estado, no colapsa necesariamente la sociedad civil.

Es necesario simplificar aquellos procedimientos administrativos -que han creado organismos, comités, leyes y reglamentos- para hacer menos difícil el cumplimiento de la ley.

La prensa tiene como uno de sus temas centrales la corrupción, pero la manera como lo trata tiende a cierto tipo de distorsiones. Por lo general, predomina el ángulo escandaloso y el tema no se trata sistemáticamente. A juzgar por lo que se lee, ve y oye, el acento está puesto en la corrupción como **escándalo sensacional** pero que no favorece a la comprensión del problema; menos aún a su solución.

De hecho, el problema de los incentivos del sector público en países en desarrollo parece no haber sido todavía tomado en cuenta por estudiosos y agen-

cias internacionales de desarrollo. Esto es extraño, dado que el estudio del desarrollo económico pone tanto énfasis en los incentivos en el sector privado. Necesitamos rectificar esta miopía y estimular la presencia de un Estado poderoso que busque estrategias de desarrollo, que involucre en forma creciente a las grandes mayorías en las actividades económicas y políticas a través de impulsar la descentralización de las mismas y de fortalecer el mercado interno masivo a fin de acelerar el progreso técnico y el desarrollo endógeno de la productividad (Schuldt: 1994).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acosta, Alberto: **La deuda externa**, Quito, LIBRESA (4a. ed.), 1994.

Acosta Alberto: **Corrupción y Desarrollo**, ponencia, seminario realizado en Cuenca, Diario el Mercurio e ILDIS, junio, 1994.

Agosin, Manuel y Tussie Diana: **Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo**, en Comercio Exterior. Vol.43, No.10, octubre de 1993.

Child, Jorge: **Neoliberalismo y Corrupción**, en Revista Número, Bogotá-Colombia, diciembre de 1993.

Dávalos, Pablo: **Deuda externa y políticas de ajuste en América Latina**, en Boletín Economía, No. 70, IIE-UC, p:9, noviembre, 1993

Delgado, Francisco: **La corrupción administrativa como forma de funcionamiento del Estado en Venezuela**, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, 1992.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Corrupción Pública e indicadores de pobreza**, en Ecuador Debate No.32, agosto de 1994.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Aproximación cuantitativa a los niveles de Corrupción**, en Ecuador Debate No.31, abril de 1994.

Figueroa, Adolfo: Crisis distributiva en el Perú, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

García, Emilio: El problema de la corrupción: Una revisión latinoamericana, en Capítulo Criminológico No.15, Instituto de Criminología, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, 1987.

Klidgaard, Robert: Controlando la Corrupción, La Paz, Bolivia, 1992.

Klidgaard, Robert: Ajustándonos a la realidad; Después del Ajuste ... ¿Qué?, La Paz, Bolivia, 1993.

León, Jorge: El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio, en Ecuador Debate No.32, p:88, agosto 1994.

Maya, Milton: Los costos económicos de la corrupción, ponencia del seminario realizado en Cuenca, Diario El Mercurio e ILDIS, junio, 1994.

Maya Milton y Schuldt, Jürgen: Corrupción Pública y Privada en el Ecuador, CAAP, Quito, 1994.

Moreno, Luis: En defensa propia: Cómo salir de la corrupción, Buenos Aires-Argentina, 1993.

Perez, Javier: Causas y antídotos, en Democracia y corrupción frente a frente, El país, mayo, 1994.

Pixley, Jorge y Boff, Clodovis: Opción por los pobres, Colección Teológica No.1, EDICAY, 1988.

Reinoso, Marcelo: La corrupción administrativa: causas, efectos y posibles soluciones, en Guía del Control, No.15, Unidad Ejecutora CGE-BID, marzo, 1994.

Salama, Pierre: Del Estado poderoso al Estado poroso, en La Jornada Semanal, Nueva época, No.208, México, D.F, junio 1993.

Sangmeister, Hartmut: Corrupción en América Latina. Un fenómeno endémico, en Guía del Control No.15, marzo, 1994.

Schuldt, Jürgen: Ecuador: Estrategia para una política de Comercio Exterior, CAAP, mayo de 1994.