

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Postal 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



ECUADOR DEBATE



32

Quito-Ecuador, agosto de 1994

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura económica en el primer semestre de 1994 / 6 - 22

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión / 23 - 34

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Corrupción pública e indicadores de pobreza / 35 - 43

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994 / 44 - 51

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

TEMA CENTRAL

Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992 / 54 - 64

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994 / 65 - 75

JOSE SANCHEZ PARGA

El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio / 76 - 89

JORGE LEON

Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994 / 90 - 100

HERNAN IBARRA

Desregulación de la política y elecciones / 101 - 109

FRANCISCO BEDOYA

Cuando las mujeres son concejales / 110 - 122

PATRICIA PALACIOS

R224 P. 02836 72

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

La ley de desarrollo agrario y la modernización / 126 - 133

ERNESTO LOPEZ

Neoliberalismo y economía campesina / 134 - 145

ENRIQUE MAYER

La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"

/ 146 - 151

JORGE VERDAGUER

ANALISIS

"Tigres" neoliberales ...¿La receta única?

JEANNETTE SANCHEZ / 154 - 174

Las dimensiones sociales de la reconversión militar en el Ecuador / 175 - 186

BERTHA GARCIA GAJLEGOS

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Elecciones y política económica en el Ecuador 1983 - 1994 / 187 - 191

JÜRGEN SCHULDT - COMENTARIOS DE CARLOS LARREA

CORRUPCION PUBLICA E INDICADORES DE POBREZA

Equipo de Coyuntura -CAAP-

INTRODUCCION

En el anterior informe de coyuntura ¹, se hizo una aproximación cuantitativa a la magnitud de la corrupción dentro del sector público y privado, siendo el Presupuesto del Estado, el principal instrumento para medirla.

El presente informe, intenta aproximarse en forma tentativa y desde el análisis del sector público², a algunas de las posibles causas y consecuencias de esta **enfermedad de moda**, la que consideramos, no es coyuntural sino estructural, provocando retraso en el desarrollo de la institucionalidad y de la democracia; produciendo a propósito de la distracción de fondos, incremento en los costos de la gestión pública, reducción de la calidad de las inversiones y en última instancia, perjuicio a la gran masa empobrecida que no puede acceder a los servicios públicos.

Es evidente que los déficit existentes en materia de servicios sociales, se originan, entre otras razones, por la poca probidad con la que se manejan los recursos estatales y la forma en que la planificación, antes que obedecer a prioridades de todos los sectores, se orienta por criterios de clientelismo y posibilidad de usufructuar económica y socialmente de la gestión pública.

1. EL GRAN ESCENARIO PARA EL FOMENTO DE LA CORRUPCION

El modelo macroeconómico obsesivamente orientado al control de la inflación, la reducción del déficit fiscal y el cumplimiento del servicio de la deuda externa,

1. Véase: Revista Ecuador Debate No.31

2. La corrupción no es exclusiva de la burocracia. Esta variedad de delincuencia se ejerce con mayor medida en el sector privado, incluso gran parte de la corrupción pública es incentivada por el sector privado. (Maya y Schuldt, 1994). Ultimamente se han denunciado actos de corrupción en la cúpula de la Policía y de los altos ejecutivos del Banco de los Andes por lavado de narcodólares. Este último, según el Ministro Fiscal de Pichincha, se ha extendido a otras financieras del país. En 1993 se estima que en Ecuador se lavó cerca de 1.200 millones de dólares. (El Comercio; 13.06.94; pp: C-11)

constituye el escenario en el que se mantienen e incrementan los niveles de corrupción. En efecto, el abandono de las políticas sociales, el deterioro de los ingresos de los trabajadores, la ausencia de propuestas redistributivas y la reducción de las oportunidades de empleo, hacen que la gestión pública se desenvuelva en un ambiente en el que quienes la integran, especialmente en los espacios marginales, vean en ella, la oportunidad de enriquecimiento fácil y/o de sobrevivencia emergente. Es decir, los actos de corrupción, se convierten cada vez más en una parte vital del engranaje de la economía, donde se combina un voluminoso aparato estatal con una pobreza endémica y una desigual distribución del ingreso, ingredientes básicos para que se consagre la corrupción³. Es necesario señalar que las medidas incorporadas a los programas de ajuste estructural, como la liberalización financiera, la apertura comercial y las privatizaciones (a precio de remate, como el caso de Aztra o sin destino específico de los recursos), legalizan actos normalmente fraudulentos, dando lugar a la profundización de la concentración del ingreso y la marginalidad social. El margen excesivo entre tasas activas y pasivas de interés constituye de hecho una “usura legalizada” y la apertura comercial, legaliza el contrabando. Ello sin mencionar la evasión tributaria.

2. APROXIMACION A LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCION EN EL SECTOR GUBERNAMENTAL

Las prácticas corruptas, en el manejo del Presupuesto General del Estado, están convirtiéndose para determinados sectores políticos, económicos y sociales, en instrumento clave, no solo para el enriquecimiento ilícito, sino también para copar espacios de influencia política. El itinerario de la corrupción sigue un tránsito similar al de la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto estatal. La etapa de elaboración, instrumento central de orientación del gasto e inversión pública, acusa en primera instancia la ausencia de la opinión pública en su estructuración. Las prioridades y metas son establecidas bajo una matriz que privilegia el favor político y la posibilidad de compensar y equilibrar el “desgaste” gubernamental; más bien, son de excepción las definiciones que hacen referencia a las posibilidades de potenciar las estructuras productivas conjugándolas con la consolidación de la democracia. En la etapa de **aprobación**, nuevamente se ponen como referentes, las negociaciones políticas y las posibilidades de consolidar imágenes en el siguiente proceso electoral. En estas dos etapas es donde se **planea el atraco** y también donde los “beneficiarios” -en teoría- del accionar público, son los grandes

3. A más de la corrupción, la delincuencia y el narcotráfico se han ido constituyéndose en alternativas extremas para enfrentar la crisis. Es incuestionable el crecimiento acelerado de los casos de: secuestros, homicidios, sobornos, robos, saqueos y lavado de dólares (narcocorrupción). Véase: Los informes de coyuntura sobre violencia social en Ecuador Debate Nos. 28 y 31.

ausentes en la toma de decisiones. En la **ejecución del presupuesto**, es cuando se **consume el atraco** y a despecho de leyes y mecanismos de control, lo único que funciona eficientemente, es la "comisión", "la coima", "la suplantación documental", "la adjudicación ilegal", en definitiva, el arte del engaño.

En lo que sigue, se hace una primera aproximación a algunas de las causas que mantienen y fomentan los niveles de corrupción en el manejo del Presupuesto General del Estado.

2.1 Estructura de gestión del sector gubernamental

Una visión a la estructura organizativa de cualquiera de las instituciones hace concluir que estas se caracterizan por dos elementos: por un lado, la dispersión orgánica y funcional; y por otro, el altísimo grado de concentración en la toma de decisiones. Mas allá de que tales características, limitan de facto la eficiencia y la eficacia, se constituyen además en espacios apropiados para el desarrollo de la corrupción. En efecto, la máxima autoridad institucional está "aureolada" por todas las atribuciones, pero a la vez, eximida de casi todas las responsabilidades, como consecuencia, el peso de la ley recae, a su momento en las estructuras de base.

CUADRO N° 1

NIVELES DE RESPONSABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

Período: Ultimos 5 años -porcentajes promedio-

NIVEL JERARQUICO	TIPO DE RESPONSABILIDAD		
	Administ.	Civil	Penal
Ministros	0,24	0,63	0,19
Asesor Ministro	0,24	0,54	0,00
Subsecretarios	1,19	1,79	1,00
Directores	33,36	20,81	23,52
Jefes Depart.	39,84	48,51	53,96
Técnicos	11,75	11,00	3,57
Comité Adjudica.	5,98	2,71	1,81
Otros	7,40	14,02	15,95
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Se puede notar que del total de responsabilidades⁴ a las máximas autoridades únicamente se les atribuye el 2%; en cambio, las bases de la organicidad asumen el 94,5%; y, los comités el 3,5%. De lo dicho se infiere que la verticalidad en la organización, permite que los directivos den las disposiciones centrales respecto a la gestión, pero no asuman ninguna responsabilidad al momento de la determinación de sanciones.

El cuadro habla por sí sólo, pero vale la pena resaltar lo siguiente. El 82% de las sanciones recaen sobre los empleados de **Nivel Operativo-Auxiliar** que corresponden a: Directores, técnicos, contadores y tesoreros (funcionarios de carrera); el 3.5% a los **Comités de Adjudicaciones** que son cuerpos colegiados; mientras que el **Nivel Directivo** que incluye: Ministros, asesores y subsecretarios (cargos políticos), casi no tienen sanción⁵.

Debe anotarse además que una característica central de la gestión pública, es su tajante alejamiento de la sociedad. Ello construye espacios grises en donde lo público es percibido como ajeno a la sociedad y como un negocio privado (en el mal sentido), para quienes lo gestionan. Por otro lado, también es conocido que más allá de las estructuras formales, funcionan mecanismos informales. Generalmente los altos jefes, desarrollan sus funciones rodeados de un espeso "ejército de asesores", quienes asumen, a título de confianza y amistad con la cúpula, tareas definitivas en procesos de contratación de toda índole; sin embargo, en tanto no son funcionarios oficiales, tampoco son sujetos de culpa, a pesar de que se les conoce como correas de transmisión de decisiones y como martillos para impulsarlas.

De lo dicho se infiere que el principio del "pez gordo"⁶, no se cumple en la gestión pública. Este tipo de configuración de los niveles de autoridad y decisiones, donde se neutralizan y diluyen los grados de responsabilidad, beneficia a la cúpula burocrática y a su equipo de asesores y les exime de responder por sus actos.

Realmente, en este punto, si no se incorporan modificaciones sustantivas en la estructura de la gestión pública, poco se ganará al reducir su personal. No se trata entonces de restringir la discusión sobre el concepto de modernización de la institucionalidad del sector público, únicamente al número del personal que la compone,

4. La Contraloría General del Estado establece tres tipos de responsabilidades: Civil (expedición de glosas), Administrativa (multas o destitución de funcionarios); y, Penal (establecida por los jueces competentes).

5. La Constitución Política (Art.39), señala que: No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

6. Véase: Klitgaard, Robert; "El principio del pez gordo: usos y limitaciones" en: Guía del Control-Programa Anticorrupción; 1994; No.15, pp.26-30. Durante nuestra reciente vida democrática, pocos han sido los "peces gordos" denunciados por perjuicios económicos: La importación de 20 mil Tm. de arroz; caso Fokker; la vía Mendez-Morona; la Perimetral; la comercialización de 60 mil Tm. de sorgo; los recolectores de basura; y, los diferentes casos ocurridos en la Municipalidad de Guayaquil.

sino sobre todo, poner en cuestión los “residuos feudales” que la caracterizan y que son caldo de cultivo para perennizar todo orden de corrupción, hasta hacer de ella una virtual forma de vida. Elemento adicional a considerarse es el referido a la estructura salarial del sector público, la misma que garantiza la ubicación en la organicidad y no la competencia y profesionalidad. De esta manera, dicha estructura por sí misma se convierte en un botón donde unos tratan de redondear el salario y otros de enriquecerse en el menor tiempo posible.

3. ESTRUCTURA LEGAL ENMARAÑADA E INSUFICIENTES MECANISMOS DE CONTROL

Otro de los elementos que motivan la corrupción tiene relación con una estructura legal abundante y enmarañada pero contradictoria e insuficiente. En correspondencia con ello los mecanismos de control generalmente son estériles y de poca cobertura.

Las deficiencias anotadas, pueden mirarse en las características del **sistema normativo** del país, donde existe una avalancha de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, contradictorios entre sí. Estas leyes no necesariamente emanan del Congreso -el cual cumple cada vez menos la función de legislar- sino del Ejecutivo con la emisión de **decretos de emergencia**.

Los diferentes decretos, acuerdos, dictados por los ministerios muchas veces no contemplan el bien de todos los ciudadanos, sino que favorecen intereses particulares o sectoriales, a menudo de los círculos más influyentes. Por otra parte, las leyes suelen redactarse en forma apresurada sin que el texto sea analizado a profundidad. Un exagerado formulismo vuelve al derecho, ambiguo para la mayoría de la población y hacen que los actos de corrupción no sean sancionados simplemente por no haber observado un detalle formal de menor importancia.

Nuestras actuales normas jurídicas en el ámbito del sistema político son claramente disfuncionales y favorecen la corrupción en el mismo. Esta última afirmación no implica la ingenuidad de sostener que con el cambio de legislación o la incorporación de nuevas normas (**Ley anticorrupción**), desaparecerán estas prácticas.

En cuanto al insuficiente e inoportuno control de la corrupción, la conclusión más general que se puede extraer es que la mayor parte de los estudios “objetivos” (exámenes especiales, auditorías), son practicados con varios años de retraso (tres-cuatro años). Por otra parte, los montos económicos puestos en cuestión por Contraloría, son poco representativos con respecto al presupuesto del Estado.

Los exámenes de Contraloría están concentrados en la Sierra, mientras que en la Costa y más aún en el Oriente se realizan exámenes sobre un porcentaje mínimo del gasto público.

Para los dos últimos años⁷, el 86,5% de los recursos examinados son practicados en la Sierra, el 13,1% en la Costa y el 0,3% en el Oriente. Por provincias, Pichincha llega al 81,1%, le siguen muy distante Guayas (7,6%), Cotopaxi (2,7%), Esmeraldas (2,2%), Los Ríos (1,9%). Las demás provincias se sitúan por debajo del 1%. En el Oriente casi no existe control.

Respecto al número de exámenes practicados, la Sierra tiene el 63,5%; la Costa el 28,6%; el Oriente y Galápagos el 7,9%. Por provincias, Pichincha cubre el 21,1%, le siguen Chimborazo 8%, Azuay 7,9%, Guayas 7,8% y Manabí 6,2%.

En la Sierra en promedio, los recursos indagados fueron de S/ 14.731 millones por examen aprobado (auditorías, exámenes especiales); en la Costa fue de S/ 4.949 millones (tres veces menos que la Sierra). Pichincha llega a S/ 41.811 millones, le sigue Guayas con S/ 10.550,6 millones (cuatro veces menos que Pichincha).

De lo señalado se puede concluir que factores como, una ineficiente estructura de gestión, la sobrevaloración de la autoridad, la carencia de leyes actualizadas, el ineficiente e inoportuno sistema de control y la falta de voluntad para realizar cambios profundos ⁸, trae como consecuencia que todos busquen lucrar de los recursos del Estado, especialmente aquellos que hicieron sus "inversiones" en las campañas políticas y que se incorporan como directivos en la administración pública.

4. CORRUPCION PUBLICA E INDICADORES DE POBREZA

Una deficiente gestión pública puede coartar la ejecución de las obras de beneficio social, ocasionando pérdidas de recursos y disminución del patrimonio estatal por una parte; y, por otra, la reducción en la prestación de los servicios básicos (cantidad y calidad), lo cual perjudica sustantivamente a los sectores más pobres, quienes no logran acceder a los mismos. Sin embargo, en algunos casos, las obras no se concretan, no por falta de recursos asignados a los programas, sino por un manejo irresponsable de los mismos.

7. Fuente: Informes del Contralor General del Estado (informes de auditoría y exámenes especiales aprobados según regiones-provincias). No se incluye los análisis en moneda extranjera por no existir información completa.

8. El Contralor General del Estado, en sus diferentes declaraciones, ha manifestado dos aspectos que realmente preocupan y que debe ser motivo de reflexión de todos los ecuatorianos. Uno, que el país, es el más corrupto del mundo y, algo más grave todavía, la falta de voluntad política para combatir la corrupción.

4.1 Glosas confirmadas y niveles de pobreza⁹

Según la información disponible, el monto de glosas confirmadas representa el 6%, del monto de corrupción estimado en el aparato estatal. Esto demuestra en cierta medida que los sistemas formales de control, no logran detectar en forma efectiva los eficientes esquemas de corrupción burocrática.

CUADRO N° 2

GLOSAS CONFIRMADAS A NIVEL NACIONAL

Período: Enero 1988 - Febrero 1994* - Porcentajes-

PROVINCIA	% Glosas Confirmadas	Porcentaje Pobres Crónicos Urbanos	Glosa por Pobres Crónicos Urbanos
SUCUMBIOS	0,14	52	2.138,25
ESMERALDAS	0,26	52	500,85
Z.CHINCHIPE	0,08	48	1.055,13
LOS RIOS	0,18	47	267,92
NAPO	0,02	46	300,98
CAÑAR	0,00	46	6,16
M. SANTIAGO	0,01	45	144,84
ELORO	0,59	43	778,03
MANABI	0,34	43	269,38
GUAYAS.	94,44	43	19.146,92
PASTAZA	0,02	40	334,54
IMBABURA	0,16	37	483,15
COTOPAXI	0,02	36	108,56
BOLIVAR	0,02	36	224,95
LOJA	0,02	34	55,52
CARCHI	0,01	34	62,06
GALAPAGOS	0,02	34	1.560,78
TUNGURAHUA	0,04	30	126,92
PICHINCHA	3,57	30	1.544,15
CHIMBORAZO	0,05	29	226,19
AZUAY	0,03	27	84,75
TOTAL	100,00	38	7.744,50

* Datos provisionales / Fuente: Banco de Datos -CAAP-

9. Hemos considerado las glosas confirmadas (datos preliminares). Si bien las glosas constituyen una presunción de responsabilidad son un indicador adecuado para evaluar lo afirmado; Mapa de pobreza urbana, que utiliza como elementos centrales -al igual que otros mapas- el acceso a los servicios básicos y el ingreso que cubre las necesidades nutricionales.

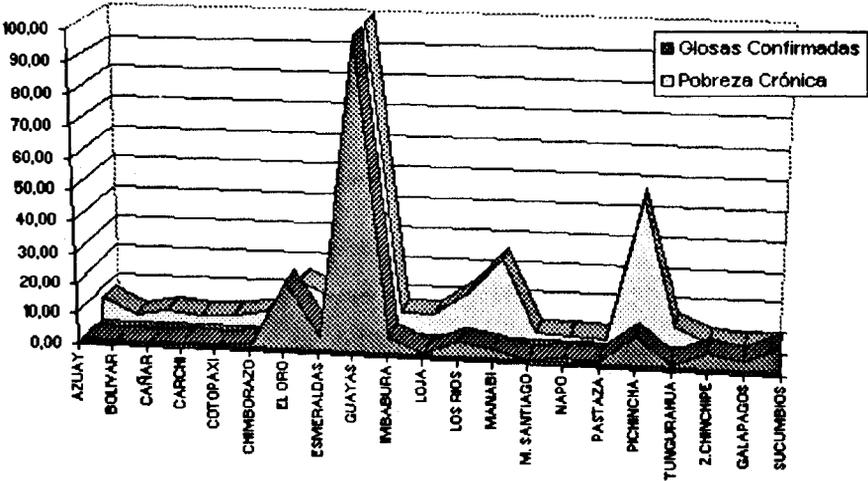
Según el Cuadro No.2, el 95,8%, de las glosas se encuentran localizadas en la Costa, siendo la provincia del Guayas la que presenta el porcentaje más preocupante a nivel nacional con el 94,4%. Le sigue la Sierra con el 3,9%, el Oriente y Galápagos con el 0,3%.

Se estima que por cada 1.000 pobres crónicos PC, el desfilfarro de recursos llega a S/ 7'7 millones, (S/ 1'3 anual). A nivel de provincias, Guayas muestra el índice más alto de desaprovechamiento de recursos S/ 19'1 millones (65,1% del total); seguido por Sucumbíos S/ 2'1, Galápagos S/ 1'5, Pichincha S/ 1'5, Zamora Chinchipe S/ 1'1, El Oro S/ 778 mil, Esmeraldas S/ 500,9 mil, Imbabura S/ 483,2 mil. El resto de provincias han dilapidado recursos por debajo de los S/. 400 mil sucres en el mencionado período.

La conclusión más importante que podríamos sacar de todo lo anterior, sería que por falta de una eficiente y efectiva gestión pública (municipios, consejos, prefecturas, etc), los recursos del Estado tienden a desaprovecharse en mayor medida en las provincias donde existen mayores necesidades de infraestructura básica, como sería el caso de la mayor parte de las provincias del Oriente, parte de la Costa y otras de la Sierra. El gráfico N°.1 permite afinar el análisis anterior.

GRAFICO No.1
GLOSAS Y MAPA DE POBREZA

INDICES DE POBREZA Y GLOSAS CONFIRMADAS
en relación al Guayas=100%



A pesar de que hay provincias que presentan los mayores déficits en la provisión de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, educación y salud (Sucumbíos, Esmeraldas, Los Ríos, Cañar, etc), hay una enorme concentración de las asignaciones del Presupuesto del Estado a los Organismos Seccionales de Quito y Guayaquil. Incluso entre los dos grandes municipios, se registran diferencias profundas: Guayaquil obtuvo en 1993 S/ 188.651 millones del gobierno y Quito S/ 30.914 millones; es decir, cerca del 16,4% de lo que recibió Guayas,¹⁰. Sin embargo, Guayas tiene el monto mayor de glosas, a pesar de que los niveles de control son poco relevantes. Esto sugiere que de aumentar la cobertura de supervisión, la posibilidad de encontrar desvíos de fondos, serían mayores, afectando por tanto a los sectores populares en la dotación y equipamiento de servicios básicos.

Vale señalar que en la Sierra y concretamente en Pichincha, los esquemas de seguimiento y control han hecho, que los esfuerzos de los administradores se concentren fundamentalmente en el perfeccionamiento del cumplimiento de los requisitos que hay que presentar a los órganos de control (fraude legalizado), descuidando aspectos sustantivos como la calidad de la gestión, la pertinencia y oportunidad del gasto, etc., aspectos que deberían primar en toda la administración pública.

Finalmente, la corrupción no es la causa sino la consecuencia de la crisis que vive el país en todos sus aspectos. El gobierno ha confundido causa con efecto al querer combatir la corrupción de manera aislada, sin intentar resolver la causa que subyace a este problema; peor aún, ha querido reducir la corrupción burocrática aumentando al mismo tiempo la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

El país debe ajustar su institucionalidad centralizada a una de característica **descentralizada**¹¹, siendo importante la participación concertada de la sociedad y demás sectores en todas las fases de la planeación.

Reducir la corrupción en el aparato estatal, significa reducir el monopolio del poder, limitar la discrecionalidad oficial e intensificar la transparencia en las decisiones. Es necesario profundas reformas en los esquemas organizativos y de control. Esto significa además, reducir las excesivas regulaciones que han generado cuellos de botella en beneficio de los infractores, sin por ello legalizar la corrupción. El control de los recursos del Estado debe ser preventivo midiendo eficiencia y efectividad, asegurando información oportuna y confiable a todos los niveles. Tal sistema podría incluir un organismo auditor que asesore a la gerencia en cuanto a lo adecuado de los métodos delineados y de su cumplimiento, es decir, un aporte cualitativo que sustituya en parte a las verificaciones de carácter cuantitativo de sumas y restas.

10. Incluye municipios y consejos provinciales; Fuente: "El Comercio", B-6; 23.09.93; La Hora; pág:5; 10.02.94.

11. Curiosamente, casi la totalidad de las glosas confirmadas se encuentran asentadas en los gobiernos seccionales, entidades autónomas, empresas públicas no financieras, con presupuesto especial. De allí que en el proceso de descentralización administrativa y deconcentración funcional debe primar los criterios de eficiencia, efectividad y economía en beneficio de las regiones y localidades.