

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



ELACSO

LA MACONDIANA LEGALIDAD DEL CONTROL

Vicente Salazar Pino

En el caso del Ecuador, la causa de la corrupción no se encuentra exclusivamente en la falta de cumplimiento a los principios éticos-morales por parte de los funcionarios públicos -como muchos señalan-, sino que en gran parte, tiene que ver con la estructura del sistema normativo jurídico enmarañado y confuso.

INTRODUCCION

La “corrupción” conocida como la **enfermedad de moda** “en la administración pública no es nueva, ni patrimonio de país alguno. Sin embargo, si bien es un mal universal, también es cierto que en algunos países y regiones, esta enfermedad se halla muy extendida y se está volviendo endémica, razón por la cual, si no es combatida a tiempo puede acabar con el Estado, sus estructuras y la democracia.

En el caso del Ecuador, la causa no se encuentra exclusivamente en la falta de cumplimiento a los principios éticos-morales por parte de los funcionarios públicos -como muchos señalan-, sino que en gran parte, tiene que ver con la

estructura del **sistema normativo jurídico enmarañado y confuso**, en los distintos niveles de decisión y administración, donde la normatividad está orientada a favorecer los intereses de los grupos particulares dominantes -en forma legal o ilegal.

De la misma manera, la existencia de una **institucionalidad pública dispersa, orgánica y funcionalmente**, que concentra las decisiones en los niveles de alta dirección y cuyas funciones en muchos de los casos son duplicadas a nivel de los distintos organismos públicos, provocando retrasos en el desarrollo de la institucionalidad y de la democracia, creando además, apropiados espacios para que se desarrolle la corrupción y se desperdicien recursos (materiales, financieros y humanos).

Esta situación no obstante de ser evidente en las esferas del Estado, debe entenderse siempre como particularizado a individualidades o grupos específicos.

LA APLICACION DE LA LEY

En derecho público únicamente se puede hacer lo que textualmente expresa la ley, principio que sin lugar a dudas dio paso para que en la administración del sector público ecuatoriano se vaya creando un sinnúmero de leyes, normas, reglamentos, instructivos, principios, manuales, con la finalidad de que las contradicciones que pudieran existir entre las leyes, sean superadas con la creación de nuevos marcos jurídicos.

Dentro de este abundante marco legal tenemos las siguientes categorías de leyes y reglamentos:

Leyes generales.- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Leyes especiales.- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Hidrocarburos, Ley de Petróleo, etc.

Leyes especialísimas.- Ley de Presupuestos del Sector Público¹.

En vista de lo difícil que resulta reformar una ley acorde a los cambios que va experimentando el sector público, lo más conveniente siempre ha sido proponer la creación de nuevas normas y leyes que por lo general, se superponen

o adquieren mayor jerarquía a las que están vigentes, sin que esto signifique revisar otras bases legales que incorporan el mismo tema y contenido.

EL EXCESO DE DISPOSICIONES LEGALES CREAN ESPACIOS DE CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La principal ley orientada al control del manejo de los recursos financieros del Sector Público, es la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC); ésta entró en vigencia a partir del año 1977, reemplazando a la vieja Ley Orgánica de Hacienda. Con esta ley se pretendió modernizar y mejorar el manejo de los recursos del Estado, dinamizando y racionalizando todos los campos de la gestión pública; en tanto que, los responsables de su aplicación debían adquirir una visión objetiva de su manejo y aplicación, encaminado a racionalizar el control de los recursos del Estado.

Para este cometido, la LOAFYC, estableció cinco sistemas, los mismos que debían estar integrados entre sí: Sistema de Presupuesto; Sistema de determinación y recaudación de los recursos financieros; Sistema de Tesorería; Sistema de Contabilidad Gubernamental; Sistema de Control.

El Art. 13 de la LOAFYC, señala al Ministerio de Finanzas como responsa-

1. "La Ley Anticorrupción, debe considerarse como una ley sumamente especializada que amerita una reforma a la Constitución para su aplicación en virtud..." (Ibid, pp:32).

ble de la función financiera del Gobierno, rector de los sistemas de presupuestos, de determinación y recaudación de recursos financieros, y de tesorería. La Contraloría General es el órgano central rector de los sistemas de contabilidad y de control. El Art. 15 señala que los órganos rectores establecerán unidades encargadas de investigar, proyectar y preparar las normas secundarias de carácter general, que vayan a emitirse para el cumplimiento de las actividades que atañen a cada sistema a fin de armonizarlos con la ley y evitar duplicaciones e inconsistencias y servirá de orientación para la toma de decisiones.

Tanto el Ministerio de Finanzas, la Contraloría, la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SEDA), así como las propias instituciones pública, han emitido una serie de reglamentos, que en muchos de los casos, son contradictorios entre sí, incluso con las leyes de carácter general o especial, dando lugar a interpretaciones que únicamente benefician los intereses de grupos particulares.

Lo señalado anteriormente, se puede encontrar en una infinidad de casos y como ilustración, el que se presenta en la comercialización de combustibles y del gas licuado de petróleo (GLP), donde la inobservancia e incumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, hace que el infractor no sea sancionado debido al exceso de formulismos y trámites engorrosos permitiendo que la mayoría de casos, los infractores aprovechen de la misma ley y otras leyes -acuerdos ministeriales, código civil, de procedimien-

to penal, ley de régimen administrativo, etc.- para nulificar las sanciones administrativas y pecuniarias por alteraciones en los precios, contaminación de los combustibles y alteración de las unidades de medida, para lo cual se valen de varias artimañas, haciendo que los procesos duren meses e inclusive años. Vamos al ejemplo con más detalle.

EL INAPLICABLE CONTROL A LA COMERCIALIZACION DE HIDROCARBUROS

La ley de Hidrocarburos faculta al Ministerio de Energía y Minas ejercer control sobre la comercialización de Combustibles y sus derivados, para lo cual se emitió el reglamento al artículo 78 de dicha ley.

En este reglamento se establecen sanciones para quienes comercializan combustibles fuera de las normas establecidas al efecto y que actúan sobre la calidad, cantidad, precio y servicios básicos. La Dirección Nacional de Hidrocarburos de ese Ministerio es la encargada de realizar los controles respectivos a nivel nacional, para lo cual mantiene una super-estructura a nivel de todo el país (Anexo N° 2), cuyo objetivo es controlar que las gasolineras comercialicen los combustibles dentro de las normas implementadas. Sin embargo estos se anulan por diferentes motivos:

- Por no constar los nombres y apellidos completos de los inspectores;
- Por no constar el nombre y dirección correcta de la gasolinera;
- Por cuanto la fecha que se hace constar en acta no es la correcta;

- Por errores de numeración;
- Por criterio de los jefes inmediatos que consideran que la desviación no amerita sanción;
- Por cuanto no se dejó la muestra testigo para el control de calidad;
- Por desconocimiento de las claves utilizadas;
- Por caducidad, esto es que no se dio oportunamente el trámite legal respectivo, y no se tomó acción administrativa alguna, etc.

Se estima que de 100 actas levantadas en los diferentes sitios de expendio y en las cuales se hace constar el cometimiento de irregularidades en la comercialización de combustibles, apenas un 10% pasa a conocimiento del Director de Hidrocarburos para la apertura del expediente administrativo respectivo.

Existe un número considerable de actas levantadas en los sitios de expendio de combustibles, en las cuales se presentan alteración de los precios oficiales, ruptura de los sellos de seguridad, alteración de la unidad de medida por manipuleo del piñón (implemento mecánico que sirve para medir la cantidad que sale de los depósitos de gasolina al surtidor), alteración de la calidad de los combustibles (contaminación, mezcla de productos, pudiendo ser gasolina con otro de menor precio como el diesel y antes el kérex cuyo costo es inferior) y por lo tanto, los distribuidores deberían ser sancionados de conformidad con la misma ley y reglamento e inclusive en muchos casos se podría pro-

ceder a la clausura; sin embargo por diferentes motivos, éstas son anuladas quedando sin efecto la acción de control.

Para el levantamiento y tramitación de estas actas y especialmente en las que se presentan infracciones a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, se debe seguir todo un proceso administrativo que en algunos casos dura más de un año. Sin embargo, por falta de personal idóneo y mejor intencionado y por la serie de controles previos a la sanción, con mucha lentitud se abre un proceso sumarial en donde los posibles infractores presentan diferentes justificativos; apenas del 1% al 5% serán sancionados.

Por lo que antecede, los altos costos que significa la actividad de control (remuneraciones, viáticos, pasajes aéreos, vehículos, materiales y suministros, análisis de laboratorio, etc.) que realiza la Dirección de Hidrocarburos queda sin efecto y los consumidores perjudicados no tienen opción de reclamo. Se calcula conservadoramente que los beneficios que reciben los gasolineros por alteración de la unidad de medida y contaminación de combustibles supera los veinte mil millones de sucres mensuales.

Si bien en este caso contamos con una ley, debidamente reglamentada, podemos concluir que en los procesos burocráticos administrativos, ésta es burlada y no puede ser aplicada, beneficiando a los distribuidores de combustibles, los que representan intereses económicos y políticos importantes del país.

La Dirección Nacional de Hidrocarburos a través de sus departamentos regionales realiza inspecciones a las compañías envasadoras de gas y a los mayoristas repartidores, habiendo levantado actas por infracciones detectadas, que se relacionan con la alteración del precio oficial; locales inadecuados para el expendio; carencia de permisos municipales, sanitarios y cuerpo de bomberos; ausencia de extintores, letreros y balanzas; falta de pruebas de estanquidad y que los cilindros de gas son llenados fuera del margen de tolerancia.

De las infracciones detectadas en el período comprendido entre julio de 1986 a agosto de 1988, en la Asesoría legal de Hidrocarburos había más de 1800 actas de inspección, sobre las que el Director Nacional de Hidrocarburos no había impuesto la sanción que prevé el Art. 77 de la Ley, por incumplimiento a la normatividad en la comercialización de gas licuado de petróleo; todo esto porque los trámites en el proceso legal se habían paralizado, por la falta de acciones de Asesoría Legal de Hidrocarburos y por que la autoridad competente no había legalizado con su firma las respectivas providencias.

Consecuentemente el trabajo desplegado para intensificar el control de la comercialización de gas, quedó sin efecto, al haber dejado de sancionar las in-

fracciones detectadas, por la falta de definición de los procedimientos legales para la aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos.

La oportunidad del control

El ámbito de control de la Contraloría es sumamente amplio, y esta no logra cubrirlo satisfactoriamente, llegando en muchos casos a perder su posibilidad de intervención por caducidad, dando lugar a que muchos manejos irresponsables y deshonestos de la cosa pública, queden en la impunidad. Los estudios por lo general son practicados con retrasos de tres a cinco años en promedio ², en la mayoría de los casos la revisión de los gastos, han sido realizados por muestreo aleatorio, lo que ha significado que los controles a los recursos del Estado sean poco significativos con relación a los altos presupuestos que manejan las instituciones del Estado. Finalmente, el llamado **control posterior**, no ha dado el efecto positivo que se esperaba para alcanzar una buena administración financiera; por el contrario, ha generado campos de especialización de algunos burócratas, para no cometer "errores" en la justificación de gastos, que imposibilita a la Contraloría detectar grandes fraudes en perjuicio del patrimonio estatal.

2. El ámbito de control que le corresponde a la Contraloría está señalado en el Art. 383 de la LOAFYC y el mismo se orienta al Gobierno Nacional integrado por todas las entidades y organismos que ejercen las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, con sus entidades y organismos adscritos o dependientes, incluidas sus empresas; los consejos provinciales; las municipalidades y sus empresas; las entidades creadas por ley u ordenanza como de derecho público o privado, con finalidad social o pública, etc..

La política salarial abre grandes espacios para la corrupción en el sector público

Para todos es conocido el caos que existe en el país en materia salarial. La falta de un marco legal adecuado para establecer un sistema unificado e integral de las remuneraciones a nivel de todo el sector público, ha provocado el surgimiento de una categorización de las instituciones públicas, de primera, segunda, tercera y cuarta categoría de acuerdo al ingreso promedio y las prebendas directas e indirectas que pueden tener y aprovecharse de la excesiva normatividad que regula la política salarial³, antes que por los beneficios sociales y económicos que generan.

El Estado (patrono), tiene empleados que están amparados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, otros que se acogen al Código de Trabajo y aquellos que se benefician de ambas leyes en forma simultánea.

Los que se amparan en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para mejorar sus ingresos dependen de las resoluciones del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (MF) y de la Dirección Nacional de Personal (DNP). Estas, no son para todas las instituciones; el manejo es muy selectivo, beneficiando a aquellas personas que tienen influencia política, manejan la política

económica, generan recursos (Ministerio de Finanzas, SENDA, Petroecuador, INECCEL, etc.), relegando a otras instituciones que sus esfuerzos se orientan a las actividades productivas y sociales (MAG, MBS, MSP, MEC), provocando diferencias marcadas en los ingresos de los empleados, incluso dentro de una misma institución, como es el caso de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, contraviniendo lo que señala la Constitución en el sentido de que a igual trabajo, igual remuneración.

Los que se acogen al Código del Trabajo, a través de la Contratación Colectiva, logran negociar prebendas que no se compadecen con la realidad socio-económica del país, así como con el resto de funcionarios o empleados del Ecuador.

Tratamiento especial tienen las entidades autónomas y semiautónomas como son las universidades, escuelas politécnicas, Superintendencias de Bancos y Compañías, Contraloría General del Estado, Banco Central, etc.

A más de este tipo de instituciones existen otras "muy especiales" como son los Tribunales Electorales, de Garantías Constitucionales, y el Honorable Congreso Nacional, los que se constituyen por vocales integrantes de cuerpos colegiados y diputados respectivamente, quienes no perciben sueldo, pero sí ju-

3. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento y Reformas; Ley de Remuneraciones, su reglamento y reformas; Resoluciones de la Dirección Nacional de Personal; Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; Reglamentaciones internas preparadas de manera individual por cada institución; Contratación Colectiva, para todos aquellos trabajadores amparados por el Código del Trabajo.

gosos gastos de representación, residencia y dietas, además tienen todas las facilidades y prebendas que ellos solicitan.

Con este caótico e injusto sistema de remuneraciones, se da inicio a una serie de corruptelas, unos para redondear los bajos sueldos que perciben y otros para acumular mayores ingresos.

Frente a esta situación la mayoría de empleados busca cualquier situación para sacarle provecho a los recursos del Estado en forma ilícita como llevarse los lápices, el papel, los borradores, las cintas de máquinas, las órdenes de combustibles, que considerados en conjunto puede significar un monto muy respetable. Otros perfeccionan el fraude alterando recibos de caja chica, tramitan adquisiciones innecesarias, alteran actas de los comités de adquisiciones, etc.

Muchos empleados justifican este tipo de situaciones, argumentando que el dinero que reciben por su trabajo, no satisface sus más elementales necesidades y que frente a los niveles de ingresos de sus colegas en otras instituciones, consideran razonable su actuación.

Adicionalmente existen disposiciones inaplicables, que seguramente tratan de regular ciertos pagos, como el de horas extras en las que se señalan, que las mismas no pueden exceder del 10% de la remuneración que el funcionario percibe al año. Situación que no se compadece con la realidad de algunos funcionarios que deben laborar regularmente fuera de horas de oficina y que ha dado lugar para que se creen algunas artimañas que les permita extraer de los recursos del Estado e inclusive en canti-

dades superiores a los valores que aparentemente no pueden cobrar, bajo conceptos de subsistencias, viáticos, facturas alteradas de combustibles, lubricantes, etc

El Reglamento a la Ley de Remuneraciones señala que la subrogación por cargo vacante no puede ser por más de 90 días, disposición que se contrapone con la Ley de Control del Gasto Público y demás disposiciones presupuestarias de austeridad que prohíben se llenen vacantes en el sector público. Sobre este mismo tema existen contradicciones entre lo señalado en la ley y los criterios emitidos por el señor Procurador General del Estado y por el Contralor General del Estado.

Existen casos en la administración pública de funcionarios que han estado encargados de un puesto vacante por más de un año a quienes se les ha pagado las diferencias remunerativas basándose en criterios del Procurador, corroborados por el Contralor y Amparándose para ello en la Constitución.

Aún cuando existen disposiciones expresas para no llenar vacantes declaradas como innecesarias, algunas han sido cubiertas a dedo, siendo casos que se presentan especialmente en las instituciones donde los niveles remunerativos son altos.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa señala, que, un funcionario que haya laborado 11 meses ininterrumpidamente, tendrá derecho a 30 días de vacaciones, particular que ha sido objeto de varias interpretaciones, como las siguientes:

- Empleados que no han podido hacer uso de sus vacaciones por más de 3 años, a quienes se les ha negado el pago respectivo que por ley tienen derecho.

- Empleados que al separarse de una institución no han cumplido aún los 11 meses de servicio y se les niega la parte proporcional a la que tienen derecho.

- Cuando un funcionario que tiene a su cargo alguna jefatura hace uso de vacaciones, al que le subroga, se le niega el pago respectivo.

Estos empleados, para no verse afectados en sus intereses, buscan la manera de “cobrarle” al Estado: para ello crean ficticiamente adquisiciones, comisiones de servicios, contratación de personal, etc.

Pago de viáticos y subsistencia

El traslado e instalación de funcionarios supone pago de viáticos, subsistencias, transporte aéreo ó terrestre.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa data del año 1978 y en las actuales circunstancias es caduca; en ésta se establece que a los funcionarios o empleados que se les declare en comisión de servicios percibirán en forma complementaria a las remuneraciones correspondientes, un estipendio diario en concepto de viáticos, destinados a sufragar los gastos de alojamiento y subsistencia, los que serán considerados de acuerdo al sueldo diario del funcionario y la zona en que esté ubicada la ciudad a la cual ha sido asignado, los valores no podrán exceder de S/.1.000 para la zona A y S/. 600 para la zona B; enten-

diéndose por zona a todas las capitales de provincia y zona B, al resto de ciudades del país. Esta disposición es completamente irreal: es imposible que una persona pueda subsistir con S/. 1.000 ó S/. 600 en cualquier ciudad. Frente a esta situación, los funcionarios, con pleno conocimiento y autorización de sus superiores, que también son “beneficiarios”, del mecanismo, han creado medios ficticios como los siguientes:

- Regularmente se aumentan el número de días necesarios para el cumplimiento de una comisión de servicios. Existiendo casos en que éstos se duplican y hasta triplican. Para ello se alteran informes de comisión, pasajes aéreos o terrestres, se presentan recibos de combustible, etc.

- Comisiones de servicios debidamente autorizadas y que nunca se cumplen, las que son otorgadas por la “bondad” del jefe o para congraciarse con los subalternos por favores mutuos recibidos.

- Se autorizan comisiones de servicios, para realizar actividades personales, en beneficio propio.

- Se solicitan pagos de viáticos para cubrir otro tipo de gastos, como son la reparación de vehículos averiados a cargo de los principales ejecutivos o de sus familiares.

- Para que estos pagos no puedan ser detectados y como los funcionarios conocen todo el procedimiento burocrático, hacen que aparezcan debidamente legalizados. De esta manera se logra burlar la ley. Únicamente pueden ser detectados cuando entre los participantes o

beneficiarios de este tipo de viáticos, se presentan disgustos e inconformidades denunciándose mutuamente ante las autoridades de control entre ellos mismos.

Se había señalado que en la Ley se establece S/. 1.000 y S/./600 por concepto de viáticos, cantidad insuficiente para sufragar gastos de hospedaje y alimentación y ante la imposibilidad de reformar la ley, el Ministerio de Finanzas, ha emitido acuerdos ministeriales, creando valores complementarios a los viáticos, los que superan en gran medida a los ya señalados.

Dentro del Sector Público existen instituciones que no aplican la ley ni los acuerdos emitidos por el Ministerio de Finanzas. Caso Petroecuador que paga a sus empleados por concepto de viáticos un valor de S/. 200.000, mientras que el Ministerio de Energía y Minas lo hace por S/. 50.000, a pesar de que ambos funcionarios se trasladan a la misma ciudad para realizar un trabajo conjunto, hecho que hace que el funcionario se sienta perjudicado y busque la manera de como nivelar esas diferencias, desde luego alterando la verdad.

La adquisición de suministros

Los montos de estas adquisiciones en el sector público, son significativos y así constan en el Presupuesto General del Estado. En vista de que estos suministros son considerados como fungibles, son manejados irresponsablemente.

Las instituciones deben elaborar un plan anual de adquisiciones de conformidad con la programación de sus acti-

vidades. A partir de este momento el burócrata busca cómo perjudicar al Estado, sobredimensionando los requerimientos reales. Quienes son los responsables de evaluar y medir dichos requerimientos no lo hacen, ya que también son parte del problema. Una vez realizadas las adquisiciones, éstas son entregadas directamente a las unidades solicitantes las mismas que han creado pequeñas bodegas al interior de sus unidades administrativas y en muchos de los casos son utilizados en fines distintos de los institucionales, legalizando para ello todo el proceso administrativo de ingresos, egresos y saldos. Aproximadamente, un 50% de estos materiales son utilizados en actividades particulares.

El marco legal facilita el cometimiento de corruptelas al interior de las instituciones existiendo diferentes niveles de participación, los mismos que están dados por los montos de las adquisiciones, para lo cual intervienen funcionarios, jefes departamentales, directores, hasta la conformación y estructuración de comités de adquisiciones.

En algunos casos el marco legal se vuelve inaplicable siendo necesario establecer reglamentos secundarios para facilitar los fraudes (comités de adquisiciones), en cambio la legislación en los gastos de suministros y materiales facilita el cometimiento de ilícitos.

Activos fijos

Hacemos referencia a la adquisición de bienes muebles y vehículos. Los activos fijos representan uno de los prin-

cipales ingredientes del patrimonio del Estado. Sin embargo, el control administrativo financiero sobre estos bienes públicos, se constituye en el talón de Aquiles de la administración pública. A pesar de la abundante legislación y reglamentación existente, éstas no son observadas.

En los estados de situación financiera los montos de los activos fijos son significativos, sin embargo no se cuenta con los anexos correspondientes. La falta de control a los activos fijos como constataciones físicas, conciliaciones entre mayores auxiliares y generales, la falta de valoración y actualización de su real costo, han hecho que muchos de los bienes se pierdan o se dañen sin dejar evidencia de la razón de la pérdida o la causa del daño. El tratamiento que prevé el Reglamento General de Bienes del Estado para dar de baja bienes del Estado por robo, daño o destrucción o cualquier otra cosa similar es sumamente largo, estos procesos aparte de las instancias administrativas en algunos casos, requieren de la participación de miembros de los juzgados de lo civil y penal respectivamente, por lo que en muchos casos su tramitación dura más de tres años.

Señalo algunos ejemplos en los que se demuestra como la aplicación de la Ley y Reglamentos inciden en que los costos administrativos sean muy altos y poco ágiles debido fundamentalmente a la desactualización del marco legal vigente:

En el caso de pérdida o robo de bienes del Estado, que se encuentren con-

siderados como activos fijos, entendiéndose como tales aquellos que integran el patrimonio de la institución y especificación bajo el criterio de quien tiene la responsabilidad del registro contable tales como: bienes muebles, maquinarias, equipos, animales reproductores, candados, urnas, papeleras, alfombras, cortinas, etc., el trámite que debe seguirse es el siguiente:

El custodio responsable del bien perdido o robado debe informar a la máxima autoridad (Ministro), y con el abogado de la institución, deben presentar la denuncia penal correspondiente. Con la denuncia se inicia el juicio penal, cuya etapa sumarial puede durar más de 2 años. Cuando se cierra el sumario, por lo regular los jueces sobreseen la causa provisionalmente, debiendo esperarse 5 años, para que finiquite todo el proceso. Contablemente se excluyen los bienes robados de los inventarios de la institución cargando el valor de los mismos a cuentas por cobrar a cargo del custodio. Si durante este proceso interviene la Contraloría General del Estado, independientemente al proceso legal instaurado, así como de la sentencia del juez, establece una glosa a cargo del funcionario.

El ejemplo de los candados

Luego de cada proceso electoral en los diferentes tribunales provinciales se pierden candados. Si en el Tribunal de Zamora se pierden 5 candados, cuyo costo unitario es del S/.1.000 total S/.5.000. El Guardalmacén de esa Oficina comunica del hecho al Presidente del Tribu-

nal Supremo Electoral, quien debe trasladarse conjuntamente con el abogado de la Institución para, ante los jueces de esa Provincia, presentar la denuncia penal correspondiente. Dicho funcionario deberá reconocer firma y rúbrica y presentarse durante el proceso cuando sea requerido por el Juez. Si en el proceso se nombra a un nuevo Presidente del Tribunal Supremo, este debe abalizar lo actuado por el anterior, también reconociendo firma y rúbrica. Como se debe mantener vigilancia sobre la tramitación del juicio, el abogado del Supremo de Quito, debe viajar por lo menos unas 10 veces para dar seguimiento al caso.

Bajo esta situación, el Presidente del Tribunal Supremo, debería viajar por lo menos tres veces y el abogado aproximadamente unas 10, por lo que estimo que el costo de movilización sería de un total de siete millones doscientos cincuenta mil sucres. (SIC!!).

Lo que se pretende recuperar con todo este proceso engorroso son S/. 5.000, sin embargo los costos que significa para el Estado supera los siete millones de sucres, sin considerar los gastos de remuneraciones de todo el personal involucrado.

Baja de bienes inservibles

El Reglamento General de Bienes del Sector Público, establece los procedimientos que se deben seguir para dar de baja bienes que son considerados como inservibles los mismos que resumo de la siguiente te manera:

El custodio del bien inservible informa sobre el particular a su jefe inmediato; éste a su vez comunica a la máxima autoridad (Ministro), el mismo que delega al jefe financiero para que realice un avalúo e inspección y presente un informe en el que se establece si procede o no la baja; a su vez, el jefe financiero delega al personal que está a su cargo para que realice la diligencia; si el informe indica la procedencia a la baja, el jefe financiero comunica sobre el particular a su máxima autoridad; con todos estos antecedentes, la máxima autoridad remite el expediente a su asesor jurídico quien, previo al análisis de los documentos de soporte, prepara un Acuerdo Ministerial y lo pone a consideración del ejecutivo para que lo suscriba; con este documento la jefatura financiera nombra una comisión, la misma que se traslada al lugar donde se encuentran los bienes, (cualquier ciudad del país) y levanta el acta, luego de destruir o arrojar a un lugar inaccesible los bienes que se dan de baja. Todo este proceso toma por lo regular más de un año en muchas ocasiones por cambios de autoridades o errores insignificantes, los trámites deben volver a iniciarse. Esto significa altos costos y no representa ningún beneficio para la institución, por el contrario se busca obtener beneficios personales como pago de viáticos, movilizaciones, o ser beneficiarios de los supuestos bienes dados de baja.

Estos trámites tienen que realizarse para todos los activos, sin importar su

costo y naturaleza como puede ser un tractor o una oveja. Similares procedimientos se observa para donaciones, tras-pasos y remates de bienes del Estado.

Otro ejemplo: Las ovejas muertas

El Ministerio de Agricultura disponía de granjas ovejeras a nivel Nacional, cuyas camadas con sus respectivos pies de cría fueron importadas de Chile y Argentina.

Al Administrador de la Granja de Riobamba informa al Jefe Regional, que de manera urgente requiere antibióticos para combatir una neumonía presentada en el hato ovejero. Este solicita a las oficinas de la ciudad de Quito se le transfiera los fondos necesarios para atender esta emergencia. De Quito le contestan -... "presente los justificativos"; una vez presentados, el Ministerio de Finanzas responde que no hay fondos por el momento. En todo este trámite se utilizó aproximadamente 60 días. Tiempo excesivo y fatal ya que las ovejas no pueden esperar, resultado de lo cual murieron algunos ejemplares.

Los ejemplares muertos debían ser dados de baja de los inventarios, para lo cual el administrador informa a su jefe inmediato, quien comunica del particular a la máxima autoridad y este sumilla para conocimiento y trámite del Jefe Financiero, quien nombra una comisión para que se traslade a la ciudad de Riobamba y presente un informe de evaluación. Se traslada la comisión y como es lógico los animales muertos se encontraban ya enterrados, por lo que solici-

tan sus números de aretes, y sus pieles; proceden a desenterrarlos con la participación de un veterinario, quien informará luego de la exhumación de los cadáveres, si se trata de los animales que constan en el inventario de acuerdo con sus características. La comisión informará a su retorno a la ciudad de Quito al Jefe Financiero y éste al Ministro, quien con todo lo actuado ordenará al Asesor Jurídico, analice la documentación y si es pertinente, prepara el Acuerdo Ministerial respectivo. Una vez legalizado el Acuerdo Ministerial y publicado en el Registro Oficial, el Jefe Financiero nombra nuevamente una comisión para que se traslade a la ciudad de Riobamba y levante el Acta correspondiente, documento mediante el cual se puede excluir de los inventarios a las ovejas muertas.

Para el pago de viáticos del personal que se trasladó a Riobamba por dos ocasiones en comisión de servicios, sí hubo dinero. El costo de los antibióticos apenas significaba el 20% de los valores pagados en concepto de viáticos, los mismos que, en su totalidad sumaban 1'320.000 sucres (SIC!!)

El caballo "Suzurrando"

El Ministerio de Agricultura y Ganadería se proponía mejorar las razas de los caballos existentes en el país a nivel de pequeños y medianos campesinos; para lo cual importó pies de cría, los que una vez llegados al país se los ubicó en un cuartel del Ejército llamado La Remonta en la Provincia de Manabí.

Dentro de esta camada llegó un caballo llamado Suzurrando, un hermoso ejemplar que se distinguía de los demás de su lote. Todos los días un médico veterinario del MAG hacía el control de éstos animales excepto el fin de semana. Al regresar el veterinario el día lunes se percató que el caballo no se encontraba en la camada, preguntó al conscripto y oficial de guardia qué había pasado con el caballo y recibió como respuesta que éste había muerto.

Como el animal era muy fino, se informó sobre su muerte a las autoridades de Quito, quienes dispusieron que una comisión viaje a la ciudad de Portoviejo y averigüe que pasó con el caballo.

Al primer intento de cumplir su tarea, la comisión fue impedida de ingresar al recinto militar, por lo que debieron regresar a la ciudad de Quito.

Intervinieron autoridades del Ministerio de Agricultura y Defensa Nacional para que autoricen a la comisión su ingreso al recinto militar, por lo que se debió autorizar una nueva comisión de servicios. La comisión una vez en el cuartel averiguó “qué había pasado” con el caballo, recibiendo como respuesta que éste se había rodado en una quebrada y que fue preciso sacrificarle. La comisión informó sobre el particular a las autoridades del MAG.

El veterinario de Portoviejo recibió en cambio la denuncia que el caballo había sido escondido, porque era del gusto de un militar de alta graduación e inclusive indicó donde se encontraba el caballo. Este profesional nuevamente informa a Quito y se ordena que, una vez

más, se traslade la comisión y solicite se le informe el lugar donde el caballo había sido enterrado para proceder a su exhumación. Cuando se informa lo que se quería hacer, nuevamente se presentan dificultades y sería otra comisión la que por fin, pudo desenterrar al animal.

Los veterinarios que participaron concluyeron que el animal desenterrado no responde a las características de SUZURRANDO, recibiendo como respuesta, del oficial de turno que “-el animal enfermó de un momento a otro de una enfermedad infectocontagiosa y fue preciso incinerarlo, y que seguramente el caballo debería estar en otro lugar, enterrado, para evitar cualquier contagio”. Una nueva comisión participó en desenterrar a otro caballo y ahora se dice por parte de los militares, que “-no responden si, por desenterrar al caballo se desata una plaga de enfermedades”, además señalan que, por precaución, el animal fue incinerado por lo que no coincidirán jamás las características de este animal con las del que constata en el inventario.

El costo del caballo en ese entonces fue de S/. 800.000; su búsqueda duró más de un año y en ella participaron no menos de 20 funcionarios.

Inmuebles y semovientes

El Estado, a través de las diferentes instituciones del sector público, ha adquirido en todo el territorio Nacional una cantidad considerable de bienes inmuebles, muchos de los cuales no han sido aprovechados eficientemente y por lo

tanto no han cumplido con los fines y objetivos previstos. El Ministerio de Agricultura por ejemplo, disponía de granjas demostrativas tanto para el sector agrícola como pecuario. Estas se han ido deteriorando, debido a la falta de recursos y a un manejo irracional. Sobre los responsables de estos malos manejos, la ley no ha podido ser aplicada, ya que aparentemente no se incurrieron en egresos dolosos; nunca se evaluó el grado de eficiencia, efectividad y economía en su planificación, organización, dirección, control interno y uso de sus recursos tendentes a mejorar las actividades programadas. Adicionalmente la legislación existente en el campo financiero no permitió a esta institución actuar con el dinamismo que demanda el sector agropecuario.

Para ilustrar lo señalado expongo el siguiente caso:

La granja de Esmeraldas

El Ministerio de Agricultura y Ganadería disponía de una granja demostrativa en la Provincia de Esmeraldas, dedicada a la agricultura y a la prestación de servicios a pequeños y medianos agricultores.

Una de éstas actividades se orientaba al alquiler de una desgranadora de maíz, servicio por el cual el administrador recaudaba fondos de los campesinos por el servicio prestado.

Producto de esta recaudación, había logrado reunir alrededor de S/100.000; un buen día se le presentó cierta emergencia con el motor de la desgranadora

por lo que decidió usar S/. 20.000 de lo acumulado. Al momento se presentó personal de la Contraloría para hacerle un arqueo y, como era lógico, se comprobó un faltante de S/.20.000. El atribulado funcionario presentó todas las explicaciones posibles; sin embargo, no pudo escapar de la glosa respectiva.

Al año siguiente, la desgranadora prestaba servicios y generaba recursos los cuales, según criterio de los auditores, debían ser DEPOSITADOS DE MANERA INMEDIATA E INTACTA; así venía haciendo el administrador, aunque para depositar diariamente lo recaudado, debía trasladarse a la ciudad de Esmeraldas, lo que aproximadamente representaba casi un día de trabajo, usado en viajes.

La granja había desarrollado un gran sembrío de aguacate y tomate, el mismo que requería de manera urgente el uso de determinado pesticida para contrarrestar una plaga presentada en la zona. El administrador, insistentemente requirió el pesticida al jefe regional del MAG en Esmeraldas, pero no se le proporcionó, argumentando que no existían fondos; ... todo el cultivo fue contagiado y se perdió.

Preguntado el administrador el por qué no utilizó el dinero producido por la desgranadora de maíz, contestó que no porque no quería ser glosado.

Situaciones como estas, en las cuales, disponiendo de los recursos no se los podía utilizar, llevaron a que todas las granjas agrícolas y pecuarias del MAG se desprestigien ante sus usuarios;

hoy por hoy, las granjas ya no dependen del MAG.

Construcciones o inversiones

Por lo regular, los egresos que se realizan dentro de Construcciones y otras Inversiones, son muy significativos; por tanto previa a la contratación de las mismas, se deben cumplir ciertos requisitos: El Concurso Público de Ofertas, el Concurso Público de Precios y el Concurso Privado de Precios y Licitaciones.

Para cumplir con estas condiciones al interior de las instituciones se crean **comités de contrataciones**, del más alto nivel, integrados por cinco miembros: El Ministro o su delegado, quien lo presidirá; el director de asesoría Jurídica; tres técnicos: dos nominados por la entidad y uno por el colegio profesional a cuyo ámbito de actividad corresponda la mayor participación del proyecto, de acuerdo con el valor estimado de la contratación. Actuará como secretario el servidor del Ministerio que designe el comité.

La Ley de Contratación Pública otorga amplias facultades a estos comités, desde antes de que se inicie la contratación, hasta el término de la misma.

En estos comités, por lo regular no participan los titulares (Ministros); por delegación lo hacen los suplentes, mecanismo muy usado para eludir responsabilidades, aún cuando informalmente solo el Ministro decide los términos, plazos, condiciones y contratistas.

La falta de programación en la administración de los recursos, ha dado lu-

gar a que continuamente los contratistas soliciten reajustes de precios, y mantienen obras inconclusas por años, significando para el Estado incrementos en los costos de las obras, llegando a costos tres o cuatro veces su valor original.

Los contratistas por lo general, exigen al gobierno al menos 50% del monto total como anticipo para iniciar la ejecución de una obra; sin embargo, éstas no se inician dentro de los términos acordados. Una práctica utilizada por algunos contratistas es la de ofrecer precios inferiores a los costos unitarios referenciales señalados por la Cámara de la Construcción, procedimiento utilizado únicamente para ganar el concurso, ya que una vez adjudicado pedirán al inicio, en el transcurso y una vez concluida la obra, los respectivos ajustes de precios.

Los contratistas, para ser beneficiarios de la adjudicación de un contrato, deben rendir las siguientes garantías: de seriedad de la propuesta (100% del monto del contrato); garantía de fiel cumplimiento (5% del total del contrato); garantía por el anticipo (100% del anticipo), garantía técnica para ciertos bienes, y fondo de garantía (5% de cada planilla); sin embargo la falta de adecuados mecanismos de control, logra que muchas de estas garantías no sean presentadas; en otros casos se han dejado caducar garantías, ocasionando graves perjuicios al Estado, como el derecho de recuperar los valores entregados en calidad de anticipo y no poder concretar la obra pública en la cantidad y calidad programada. Es evidente que la ley de

contratación favorece a los grandes contratistas, en perjuicio del propio Estado, que ve cómo se dilapidan sus recursos económicos comprometiendo la realización de obras prioritarias.

Posible soluciones

Como podemos apreciar las causas de la corrupción administrativa son múltiples e involucran a la totalidad de los sectores económicos, sociales y productivos. Las soluciones deberán conducirse bajo la óptica de un cambio integral en todos los campos del sector público. Toda reforma debe ampararse en criterios claros, como la transparencia de las acciones y una clara planificación.

Se impone que los órganos de la función jurisdiccional sean independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad debe interferir en los asuntos de la función judicial.

Se debería mantener una constante coordinación entre los organismos, facultados para emitir disposiciones normativas, para que estas no se contrapongan y sean de aplicación universal para todas las instituciones públicas, eliminando la discriminación y prohibiendo que emitan unilateralmente sus propios reglamentos.

La Contraloría General del Estado, debe asumir dentro de sus funciones, el control previo y concurrente para que, como organismo independiente y autónomo y con la suficiente solvencia moral, pueda objetar pagos que tengan visos de ser ilegales. La Contraloría dentro de sus actividades, deberá conside-

rar en mayor medida la realización de auditorías operacionales, para establecer el grado de eficiencia, efectividad, economía y el cumplimiento de su planificación, la calidad de la organización, dirección y control interno cuyos resultados se orientarán a mejorar las actividades y materias examinadas.

No se puede reactualizar el Estado cada cuatro años porque ello genera duplicidad de acciones, despilfarro de recursos, pérdida de tiempo y corrupción proveniente del clientelismo político, tráfico de influencias y prebendas. La reforma administrativa debe orientarse a fortalecer los servicios públicos regionales y locales con un criterio de descentralización administrativa y desconcentración funcional, procurando que las transferencias de poder y cargos sean hechas y efectuadas por personas altamente calificadas para dirigir y ejecutar, eliminando definitivamente las prácticas de compromiso y clientelismo político.

La re-estructuración institucional debe ser analizada con el suficiente respaldo técnico, que orienta al cumplimiento de objetivos y metas, y no para satisfacer compromisos políticos. Debe prohibirse que, al interior de las instituciones públicas se creen estructuras informales, representadas por personas que no tienen ninguna relación de dependencia y sobre las que no se puede establecer responsabilidades frente a malos manejos.

Establecer un sistema único de remuneraciones en todas las instituciones públicas, que permita enrumbar formas

de evaluación de actividades y desempeño, de una manera más justa, eliminando la categorización de instituciones y de funcionarios públicos.

La base legal y normativa debe ser actualizada oportunamente, de conformidad con la situación socio-económica del país.

Hay que reducir y racionalizar la ingerencia privada en la toma de decisiones públicas, mediante un sistema de elecciones que posibilite que, los cargos de libre remoción, sean ocupados por

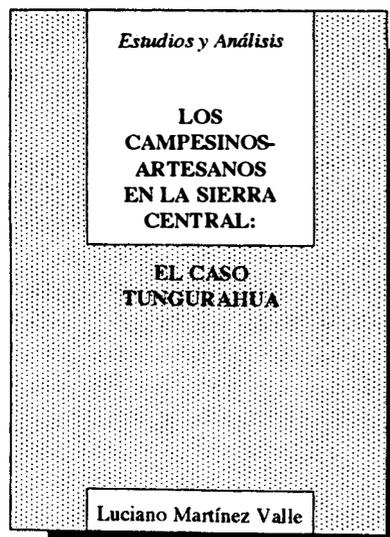
verdaderos profesionales de la administración estatal.

Establecer un adecuado sistema de control de los concursos de oferta convocados por las instituciones públicas y que son atendidos por el sector privado.

Descentralización de las decisiones del Estado en los Consejos provisionales y Municipios, pero normando la autonomía administrativa y financiera, en base a las necesidades funcionales establecidas en forma concertada con el gobierno central y la sociedad civil.

ediciones

caap



ESTUDIOS Y ANALISIS:

Los campesinos-artesanos en la sierra central: El caso de Tungurahua / Autor: Luciano Martínez Valle / caap

La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.