

“ANÁLISIS DE LA BUROCRACIA, TEMAS DE REFLEXIÓN”

Econ. Vladimir Soria Freire

RESUMEN

Los trabajadores del sector público (los burócratas) han sido percibidos por la sociedad como personas poco colaboradoras e ineficientes, tanto así que el neoliberalismo propuso en ese sentido la disminución del tamaño del Estado. El problema con la burocracia es la débil institucionalidad, la cual genera incentivos para la corrupción, al existir una combinación de motivos, oportunidades e impunidad. Si la sociedad desea eliminar la corrupción, al existir una combinación de motivos, oportunidades e impunidad. Si la sociedad desea eliminar la corrupción en el sector público, debe dejar de respaldar el clientelismo político y debe orientar sus esfuerzos hacia una contraloría social de los recursos públicos. Dichos principios deben figurar en innovaciones legales, tanto en la Ley de elecciones como en la Ley de Servicio Civil (LOSCCA)

Palabra clave. <Corrupción>, <participación ciudadana>, <LOSCCA>

ABSTRACT

The workers of the public sector (the bureaucrats) have been perceived by the society like uncooperative and inefficient people, so much that so the neoliberalism proposed by such reason the reduction of the size of the State. The problem with the bureaucracy is the weak institutionality, which generates Incentives for the corruption, when existing a combination of reasons, opportunities and impunity. If the society wants to eliminate the corruption in the public sector, it should stop supporting the po-

litical clientelism and should guide its efforts toward a social controllership of the public resources. These principles should figure in legal innovations, so much in the Law of elections as in the Law of Civil Service (LOSCCA).

Key words: <corruption> <citizen participation> <LOSCCA>

1.- INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos treinta años ha existido un viraje conceptual sobre el papel del Estado en la Economía. Hasta finales de los años setenta dominó el mundo la corriente económica Keynesiana (defendida sobre todo por los socialdemócratas), la cual pregonaba la importancia de mantener un Estado fuerte y grande, el cual en tiempos de crisis incrementaría el Gasto Público sacando de esa manera a la Economía de la crisis. Así mismo, el Estado generaría más dinamismo económico mediante la aplicación de políticas económicas expansivas, tanto en el ámbito monetario como en el fiscal.

Inspirado en el keynesianismo surgió en América Latina el modelo de desarrollo cepalino (en honor a CEPAL, la institución desde la que Raúl Prebisch impulsó dicho modelo), el cual aspiraba mayor soberanía económica y justicia social para los países de América Latina mediante la implantación de un modelo de sustitución de importaciones. En dicho

proceso el Estado se convierte en un pilar fundamental de la modernización, y busca estimular la demanda y el consumo mediante una redistribución de ingresos y la elevación de la capacidad adquisitiva de la población vía inyección de flujos monetarios y la implantación de políticas sociales. Además, el Estado se convierte en generador de empleo a través de la burocracia y de las empresas estatales.

Pero con el pasar del tiempo el modelo de Estado grande y fuerte evidencia ser no sostenible. Las reformas agrarias fracasaron, la industrialización se da con una dependencia de capitales y tecnología y en base a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Se crearon nuevos grupos económicos y políticos dependientes y vinculados al capital monopólico internacional y la industria no pasa de ser una industria de ensamblaje. Las políticas de fomento y subsidios fracasaron, ya que canalizaron la mayoría de los recursos públicos a las emergentes clases dominantes, las cuales vieron crecer su riqueza a costa del desangre del erario público. El keynesianismo y el “Estado desarrollista” se degeneraron y terminaron en prácticas de transferencia de riqueza desde el Estado hacia una clase política irresponsable, oportunista, corrupta y poco visionaria.

En la década de los ochenta, con la denominada Crisis de la Deuda en América latina la ideología Keynesiana y su variante latinoamericana, el modelo cepalino, cayeron en crisis y emergió como ideología dominante



el neoliberalismo, que tenía entre sus principales figuras a economistas monetaristas de Universidades estadounidenses (Chicago, MIT, Harvard) y de instituciones multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), los cuales impusieron un viraje hacia el libre mercado, imponiendo a los ministerios de Economía armar agendas de políticas económicas de ajuste estructural y estabilización.

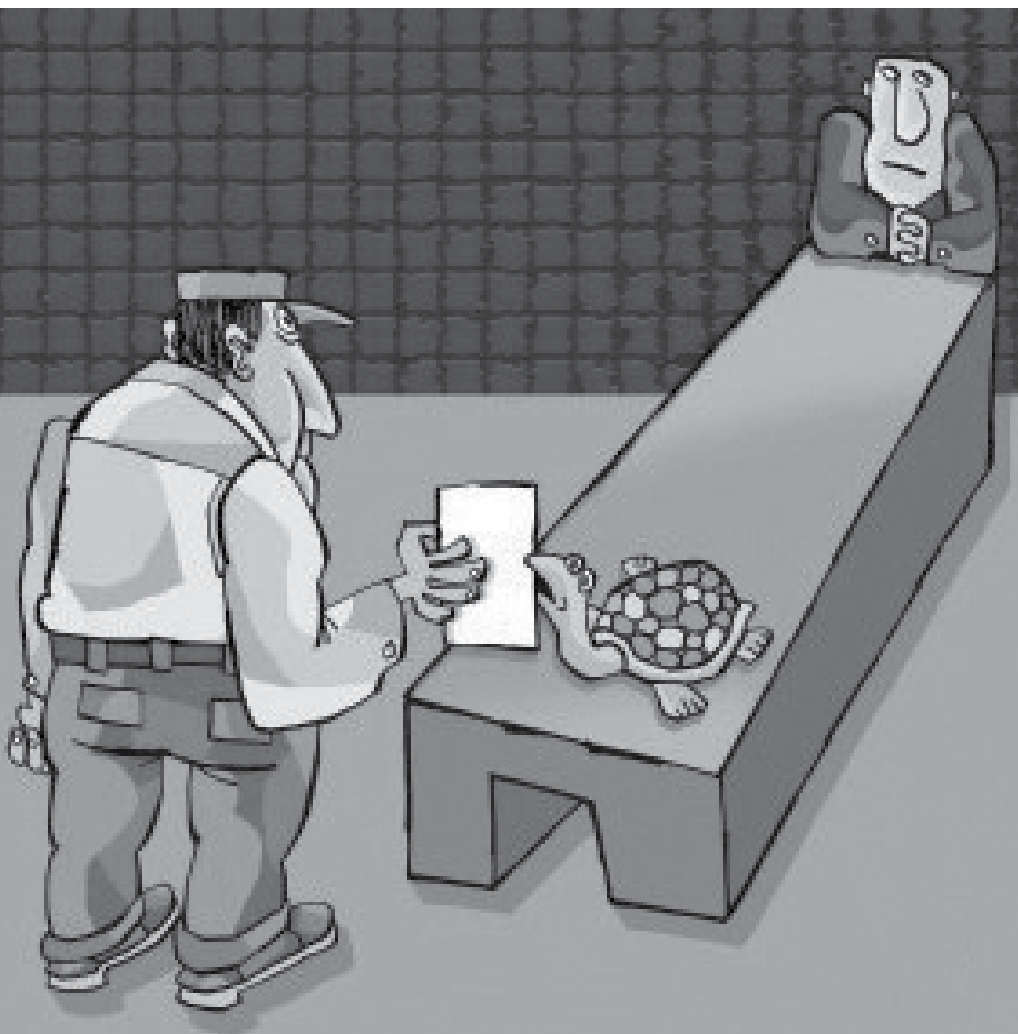
A la altura del año 2007, la participación del Estado ecuatoriano en la economía no es muy alta, ya que la economía estatal representa alrededor del 10% del Producto Interno Bruto (Saltos, 2003) la tendencia de tratar de disminuir el tamaño del Estado ha sido impuesta por la corriente ideológica neoliberal que desde mediados de 1980, ha pregonado la ineficiencia como principal característica del sector público y por ello ha visto a las privatizaciones como solución al exagerado derroche de recursos públicos en la burocracia

cia y en las empresas estatales.

2.- FACTORES QUE FOMENTAN LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La corrupción, definida por Cabanellas como “el rompimiento de los sentimientos morales de las personas” (Cabanellas, 2002), es una práctica que afecta tanto a los organismos e instituciones públicas como a las empresas y corporaciones privadas. Genera ineficiencia económica y socava la Democracia y las libertades civiles.

Ecuador sigue siendo uno de los países más corruptos de la región y del mundo, ubicándose en la posición 150 de 179 países en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (Calderón, 2008). ¿Por qué ha sido tan difícil erradicar la corrupción en nuestro país?



Una de las respuestas viene desde el planteamiento de la “Economía de la Ley” (Gherzi, 2002), el cual afirma que la corrupción es un efecto del mal funcionamiento del sistema institucional, dando a entender que son las instituciones democráticas y económicas débiles las que generan incentivos para que la gente sea corrupta.

Las instituciones usualmente se debilitan porque cumplir y respetar el Estado de Derecho no es gratuito: tiene costos y beneficios. El costo de cumplir con las leyes es la cantidad de tiempo y de información necesaria para cumplirlas; es decir, el costo de la ley no necesariamente se mide en dinero. No se mide en moneda. El costo de la legalidad es una función de tiempo y de la información y es inversamente proporcional al ingreso de la población, ya que por un problema de costo de oportunidad, a los ricos la ley es más barata que a los pobres. ¿Por qué? Porque los ricos tienen que sacrificar menos de su ingreso personal para cumplir con la Ley; los pobres, en cambio, tienen que sacrificar más cosas significativas, es decir, más tiempo y más información (Gherzi, 2002) La economía de la

Ley es entonces fundamental para entender el problema de la corrupción. La corrupción es una consecuencia de la mala economía de la Ley. Cuando el costo de la legalidad excede su beneficio, la ley se incumple. En ese contexto, hay dos posibilidades. Cuando la ley es excesivamente costosa, los ciudadanos están puestos frente a una disyuntiva, hacen cosas prohibidas, pero habrá otros que no tendrán más remedio que hacerlas. Y al hacerlas, tendrán que pagar coimas para no ser sancionados. Por ejemplo, el fenómeno de la llamada “economía informal” es exactamente un problema de corrupción en sentido conceptual y una consecuencia de la mala economía de la ley frente a un sistema institucional excesivamente costoso.

LEY COSTOSA INSTITUCIONALIDAD DÉBIL CORRUPCIÓN

Otra argumentación sobre los factores que originan la corrupción se basa en el enfoque de los motivos, las oportunidades y la impu-



nidad (Coronel, 2006).

Un motivo frecuentemente alegado por los burócratas involucrados en la corrupción son los bajos ingresos. Los burócratas de bajo nivel piden dinero al público para realizar las tareas más básicas. Los burócratas de alto nivel piden comisiones a los contratistas privados para asignarles contratos. Cuando la autoridad está sumamente concentrada, los activos nacionales pueden transferirse a individuos en posiciones de poder sin ningún tipo de control. Los burócratas que llegaron al poder se sintieron excluidos durante muchos años de participar en lo que creían que era parcialmente suyo. Ahora que son el gobierno, creen que es su turno para prosperar.

La oportunidad de ejercer la corrupción surge cuando no existen controles administrativos ni procedimientos, cuando hay pocos mecanismos de control y equilibrio, y cuando la rotación burocrática es alta, lo que impide la consolidación de una cultura organizativa estable con tradición de eficiencia y honestidad. La rotación de burócratas de alto nivel ha sido muy elevada. De hecho, los cambios en el gabinete (sobre todo en los ministerios de Economía y Gobierno) son tan frecuentes que resulta difícil mantener listas actualizadas. En los niveles más bajos, la rotación es también muy alta. Cuando esto se combina con una ausencia general de rendición de cuentas, florece la gestión irregular en el manejo de los



activos públicos.

Además del motivo y la oportunidad, la impunidad es uno de los principales factores que contribuyen a la incidencia e intensidad de la corrupción. Los montos sumamente elevados de dinero que se manejan en los contratos públicos y la existencia de una burocracia que busca ganar dinero rápidamente se convierten en un fuerte incentivo para la corrupción, el desperdicio o la apropiación ilegal de miles de millones de dólares. Sin embargo, aún no se ha encarcelado a un solo empresario o funcionario corrupto por ello. Algunos de los funcionarios que se enriquecieron públicamente perdieron sus cargos, pero no se tomó ninguna otra medida en su contra. Viven disfrutando de su riqueza y sin que se los moleste

(Coronel, 2006).

¿Cuál es la solución para combatir la corrupción?

Combatiremos la corrupción eficientemente reduciendo el costo de la ley. Será la única manera mediante la cual encontraremos un mecanismo de política económica eficaz a largo plazo para reducir la tasa de corrupción (Gherzi, 2002). Y una vez establecidas las reglas claras del juego, para reducir la corrupción de manera significativa sería necesario eliminar los motivos y las oportunidades, y castigar a los responsables (Coronel, 2006).

3.- EXPRESIONES VISIBLES DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: EXTORSIÓN Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

El Art. 121 de la Constitución Política del Ecuador (vigente desde 1998 y que pronto será reemplazada) establece sanciones para los sujetos que dentro de la función pública cometan los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. Sin embargo, dichos actos de corrupción (solapados bajo el calificativo de oportunidades) han sido estimados por un considerable sector de la sociedad como opciones válidas de subsistencia, de manera que si se los realiza sin dejar evidencias, son justificables, ya que generan un importante retorno económico a cambio de una mínima sanción moral.



El marco legal anticorrupción en el país, lejos de desalentar los actos ilícitos, se ha convertido en letra muerta, ya que la sanción legal no va acompañada de una real sanción social; razón por la cual es difícil erradicar la corrupción en el país, y más difícil todavía dentro del sector público.

3.1 La extorsión: cohecho y concusión.

La existencia de la corrupción como un cáncer que afecta a toda la burocracia es una noción tan familiar que va acompañada de una aparente resignación. Tanto el cohecho como la concusión en las instituciones y organismos del Estado son formas de extorsión que han llegado a convertirse en un impuesto que la sociedad se autoimpone por su indiferencia, indisciplina y/o desconocimiento de la ley.

Jurídicamente se define cohecho como “el soborno, seducción o corrupción (a) un juez o funcionario público para que haga lo pedido, aunque no sea contra justicia” (Cabanellas, 2005). El mismo autor define como concusión “delito que consiste en exigir un magistrado, juez o funcionario público, en provecho propio, una contribución o impuesto no establecido con autorización competente, o mayores derechos de los legalmente debidos”.

La mayoría de las formas de corrupción que no llegan al latrocinio oficial abierto pueden considerarse como variantes de la influencia política (Scout, 1972), es decir, una manifestación de abuso del poder. También se debe agregar que la iniciativa puede venir tanto de los ciudadanos como de los funcionarios. Los primeros pueden ofrecer sobornos, los segundos pueden retrasar las decisiones o inventar situaciones de escasez hasta que se hagan los pagos. El clima de corrupción puede estar generalizado a tal punto que no se necesiten peticiones explícitas: “todo el mundo sabe” que se debe pagar para “agilizar los trámites” (Elliot, 2001)

Sin importar quien tome la iniciativa, la influencia

corrupta requiere recursos valiosos como dinero, autoridad, conocimientos especializados, acceso especial o control sobre un grupo de seguidores políticos. Pocos ciudadanos comunes disponen de tales recursos, o pueden competir políticamente con quienes sí disponen de ellos. Por lo tanto, la mayor parte de la corrupción tenderá a beneficiar a los que tienen a expensas de los que no tienen, tanto en el plano político como en el material. Para conseguir dichos beneficios, la corrupción se salta los procedimientos correctos, debilita los derechos civiles, omite la rendición de cuentas y encubre los procedimientos ilícitos (Elliot, 2001)

3.2 Malversación de fondos públicos: peculado y despilfarro

La teoría económica neoclásica nos propone permanentemente la existencia del “homo economicus”. En pocas palabras, los neoclásicos afir-

man que “el mercado, en ausencia de monopolios y externalidades, está organizado de tal modo que los individuos que intentan alcanzar su propio interés terminan por beneficiar a los demás” (McKenzie, 1980). La corriente de la Public Choice ha aceptado dicho argumento, y afirma que los burócratas son como el resto de la gente. “En pocas ocasiones cometerán algún delito, o actuarán sin honradez concientemente; pero la mayoría de las veces actuarán en su propio interés y, ocasionalmente tan sólo, se sacrificarán por los demás o por el interés colectivo” (McKenzie, 1980)

El planteamiento de McKenzie parece muy diplomático si lo ajustamos a la realidad ecuatoriana. Una de las principales ventajas de acceder al sector público es tener cerca una posibilidad de enriquecerse a costa del Estado, mediante el sobreprecio en los contratos públicos o la malversación de fondos de las empresas estatales. En el caso de los contratos, cualquier organismo se esforzará para asegurarse que ni el Congreso ni Contraloría tengan una idea clara de cuál será el costo mínimo en la provisión de unos determi-



“El mercado, en ausencia de monopolios y externalidades, está organizado de tal modo que los individuos que intentan alcanzar su propio interés terminan por beneficiar a los demás”.

McKenzie

nados servicios. Existen numerosas técnicas que hacen que los entes de control encuentren dificultades en conocer al detalle lo que hacen las unidades ejecutoras, y por lo tanto, no pueden hacerles el control debido. Aquello se llama “racionalidad limitada” (Simón, 1947) de los entes de control.

Si bien los funcionarios y servidores públicos pueden mantener en secreto el costo mínimo, no pueden mantener en secreto los beneficios del peculado. Por ello, si el Servicio de Rentas Internas y Contraloría cumplen su trabajo de manera conjunta, pueden evitar que los dineros públicos se desvíen por canales inadecuados. Por ello, de manera directa se hace difícil que el burócrata pueda aprovecharse de su situación de manera muy holgada sin levantar sospechas.

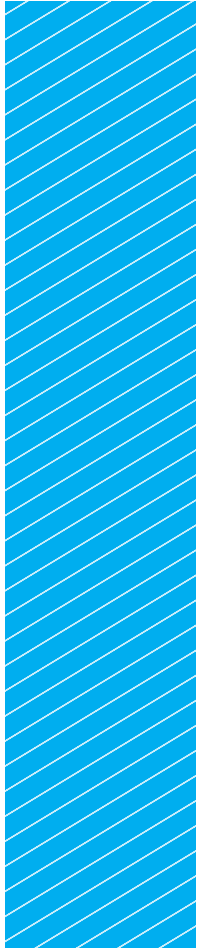
Desgraciadamente existe una vía indirecta, y que probablemente ocasiona mucho más daño social, de la que puede tomar ventaja el burócrata. Es el despilfarro de fondos públicos (McKenzie, 1980). El ejemplo típico es usar fondos para gastarlos en banquetes innecesarios, acomodar sus oficinas con lujos y extravagancias, darse placeres sibaritas que son financiados por los impuestos de to-

dos los ciudadanos.

Para evitar este tipo de irracionalidades en el manejo de la cosa pública, hay un planteamiento de poner mayor transparencia en las compras públicas, por medio de un portal de Internet. Este portal ayudaría a replicar iniciativas que, como el e-business, han ayudado a fomentar mayor competencia entre contratista y obtener mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

4.- EL POPULISMO CLIENTELAR COMO CAUSA PRINCIPAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La incontrastable evidencia de las últimas tres décadas de regímenes democráticos es que se ha privilegiado el populismo clientelar como mecanismo para hacer política. El mercado de votos (Nordhaus, 1978), en el cual un grupo de personas apoya a un candidato a cambio de puestos en el sector público es una degeneración de real



sentido de la democracia. Dicho fenómeno ha ocasionado un alto costo social en nuestras democracias imperfectas, al llenar el sector público de oportunistas que ingresan a hacer servicio civil y carrera administrativa como cuota política, sin las respectivas destrezas, habilidades, actitudes ni conocimientos que se precisan en los distintos niveles del aparato burocrático.

Al llenar al sector público de gente con poca preparación profesional y limitado compromiso ético, se presenta de manera reiterada una situación de “desvío burocrático” (Horn 1995), un problema principal-agente en el cual la ausencia de sintonía entre lo que ordena la autoridad y lo que ejecuta el burócrata impide que el gobernante pueda cumplir las ofertas de campaña que lo llevaron al poder (en la mayoría de los casos) Como consecuencia de este costo de transacción dentro de la gestión en la administración pública, se vuelve imposible crear grandes acuerdos nacionales debido a la permanente pérdida de credibilidad de los mandatarios de turno.

Dado que en cada elección presidencial de los últimos tiempos se ha utilizado el populismo clientelar como estrategia para ganar elecciones, cada Presidente incorporó burócratas afines a sus intereses particulares en el sector público y por ello no es raro que se encuentren tan variados y divergentes apoyos políticos en la burocracia. Esto implica que cada burócrata será partidario de apoyar fervientemente las iniciativas gubernamentales que le ayuden a capitalizar políticamente a su partido político, y tratará de boicotear aquellas iniciativas que incrementen capital político a otros partidos (y en el caso más maquiavélico buscará el mejor postor en el caso de que disminuya la fortaleza del partido que lo llevó al sector público)

Este cambiante curso de acontecimientos característico de las democracias es denominado “incertidumbre política” (Moe, 1990) lo cual genera ausencias de compromiso en la burocracia y vuelve difícil cualquier iniciativa que se plantee cualquier grupo político que está en el gobierno, sea este bien intencionado o no. Por lo tanto, se precisa de un cambio en la forma cómo se concibe el trabajo, la responsabilidad y la ética profesional en el sector público. Se precisa de un mayor respeto y cumplimiento de las leyes, particularmente en la Ley Orgánica de Servicio Civil, para robustecer el sector público y hacerlo aliado en la lucha contra la corrupción.

5.- LOS AVANCES DE LA LOSCCA PARA ALCANZAR MAYOR EFICIENCIA EN LA BUROCRACIA DEL ECUADOR

Según el Art. 1 de la LOSCCA (Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa) “El Servicio Civil y la Carrera Administrativa tiene por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la EFICIENCIA, EFICACIA y PRODUCTIVIDAD del Estado y sus Instituciones (...)”

Pero la eficiencia, eficacia y productividad no son los únicos fines de la administración pública. Su fin primordial es la “Defensa de una manifiesta solidaridad entre la Sociedad y el Estado, que tienden esencialmente a cristalizar los intereses morales, sociales, políticos, económicos, culturales de los individuos”. En este sentido, uno de sus principales fines es la cristalización de los intereses individuales y colectivos, lo cual implica un ejercicio participativo de la Administración Pública entre los ciudadanos y el Estado, es decir mediante una participación ciudadana activa en la Administración del Estado (Granja, 2004).

Es preciso relacionar la Administración Pública con “el desarrollo de los valores de la comunidad, en cuanto integración de pluralidad de hombres con miras a la obtención de los bienes materiales indispensables para la vida, así como de los espirituales, que complementen su perfeccionamiento, y de justicia social” Todo esto, expuesto por el Dr. Nicolás Granja es identificado por el chileno Manfred Max-Neef como el “Desarrollo a Escala Humana”, que trasciende el consumismo inmediateista y que busca la realización plena del ser humano en todas sus esferas, satisfaciendo sus necesidades axiológicas y existenciales (Max-Neef, 1991)

Para la consecución de dichos fines, el Estado se manifiesta a través de sus órganos los cuales se convierten en unidades estatales. La LOSCCA tiene las disposiciones que se consideran de aplicación obligatoria para que todos los órganos del Estado converjan en sus esfuerzos para la consecución de los fines últimos de la Administración Pública.

Para evitar el oportunismo en el sector público se prohíbe el Nepotismo.

“Art. 7 NEPOTISMO. Acto legal ejecutado por un dignatario,

autoridad o funcionario en la designación, nombramiento o contratación en un puesto o cargo público (...) a favor del cónyuge, del conviviente en unión de hecho, de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

También constituirá nepotismo cuando el acto ilegal antes señalado beneficie o favorezca a personas vinculadas, en términos indicados, a miembros del cuerpo colegiado del que sea parte el dignatario, autoridad o funcionario del que emanó dicho acto”.

Existen incentivos fuertes para delinquir cuando se está en un puesto sin supervisión. La teoría macroeconómica lo denomina “riesgo moral” y lo define como “El riesgo que se tiene de que una parte cuyas acciones no se observan pueda influir en la probabilidad o en la magnitud de un pago relacionado con un acontecimiento”.

Otras disposiciones de la LOSCCA también están orientadas a evitar la atención mediocre o cualquier Riesgo Moral que pueda derivar en una acción corrupta. Por ello se tiene en el Art. 26 las prohibiciones para los servidores públicos.

Art. 26.- PROHIBICIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

Prohíbese a los Servidores Públicos (...)

- a) Abandonar injustificadamente el trabajo
- b) Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores oficiales, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, reconocidas legalmente, siempre y cuando aquello no interrumpa al cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo.
- c) Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio al que están obligados de acuerdo a las funciones de su puesto;
- d) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículos u otros bienes del Estado;
- e) Usar la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;
- f) Ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para estos fines;
- g) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública y telecomunicaciones. La inobservancia de esta prohibición producirá obligatoriamente la destitución del servidor infractor, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan;
- h) Mantener relaciones comerciales o financieras, directa o indirectamente, con Contribuyentes o Contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público en razón de sus funciones, deba atender los asuntos de ellos,
- i) Resolver asuntos en los que sean personalmente interesados, o lo sea su cónyuge o su conviviente en unión de hecho, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y/o segundo de afinidad, o sus amigos íntimos o enemigos manifiestos.
- j) Intervenir, emitir informes dictámenes por sí o por interpuesta persona en la tramitación, o suscripción de convenios y contratos con el Estado, obtención de concesiones

Existen otros artículos que hacen referencia a la prohibición del pluriempleo, así como de la prohibición del reingreso al sector público. De esta manera se asegura que los ciudadanos que presten sus servicios en la administración pública sean los más idóneos.

o cualquier beneficio que impliquen privilegios de éste (el servidor público), a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge, conviviente en unión de hecho legalmente reconocida o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad sean interesados y, gestionar nombramientos a favor de los mismos.

k) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especie, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones para sí, sus superiores o de manos de sus subalternos (...)

Existen otros artículos que hacen referencia a la prohibición del pluriempleo, así como de la prohibición del reingreso al sector público. De esta manera se asegura que los ciudadanos que presten sus servicios en la administración pública sean los más idóneos.

Para desempeñar un puesto público se requiere de nombramientos o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominada. Y tal como lo expresa el Art. 22, si los aspirantes no cumplen con la ley, no pueden ingresar al Servicio Civil.

Art. 22.- Prohibición de Registrar. Bajo la prelación de las sanciones legales correspondien-

tes, la unidad de administración de recursos humanos de la entidad no registrará el nombramiento o contrato de la persona que no cumple con lo prescrito en esta Ley”.

Esto nos permite evitar la infiltración del denominado “mal de la burocracia”, consistente no solamente en el aumento descontrolado de funcionarios y servidores públicos en general, sino también en la deformación moral de los mismos, lo cual se traduce en el ánimo displicente del burocrata y, por consiguiente, en el mal servicio.

La Responsabilidad de la Administración Pública

La responsabilidad por los actos que realizan personas, tanto naturales como jurídicas, constituye una de las mejores garantías del Derecho porque, en el orden privado, ella garantiza a los ciudadanos el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes civiles y penales. De las relaciones que considera el Derecho Público, esto es, entre el Estado y los particulares, o entre los organismos públicos entre sí, la responsabilidad en estudio comprende no solamente la civil y la penal, sino también la responsabilidad administrativa. Al respecto la LOSCCA refiere lo siguiente.

Art. 42.- Responsabilidad Administrativa. El Servidor Público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y leyes conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Art. 43.- Sanciones Disciplinarias. Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad serán las siguientes:

- a) Amonestación verbal
- b) Amonestación escrita
- c) Sanción pecuniaria administrativa
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración, y
- e) Destitución.

Como podemos observar, la Ley es bastante avanzada en cuanto al establecimiento de las reglas del juego dentro del rol del burócrata en la administración pública y sus responsabilidades. Desafortunadamente, no se ha trabajado lo suficiente para hacer efectiva la Ley, ya que el mayor desincentivo a la corrupción es el castigo en base a la Ley, y el mejor incentivo a la corrupción, como ya se dijo, es la impunidad.

6.- LA CIUDADANIZACIÓN DEL CONTROL COMO ARMA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

Por lo expuesto, se necesita del poder ciudadano para fortalecer la lucha contra la corrupción. Según la teoría positivista de la burocracia (Moe 1990), los grupos de interés (stakeholders) y las veedurías siempre han existido, aunque en reducido número y con intereses concentrados. La idea ahora es que

hay que ciudadanizar estos grupos de interés para que sea la ciudadanía activa la que ayude a sus gobernantes en los distintos niveles de gobierno, a hacer bien las cosas.

El gran error de las democracias representativas es que se dejan solas a las autoridades democráticamente elegidas en el manejo de la cosa pública. La mayoría de las veces se les exige características y comportamientos inalcanzables, humanamente insostenibles. Para que funcione la democracia, las funciones del Estado (sobre todo la legislativa, la fiscalizadora y la ejecutiva) deben ciudadanizarse, deben ser más participativas, ya que la extorsión y la malversación de fondos públicos ocurre tanto por la acción de los corruptos como por la inacción de los honestos.

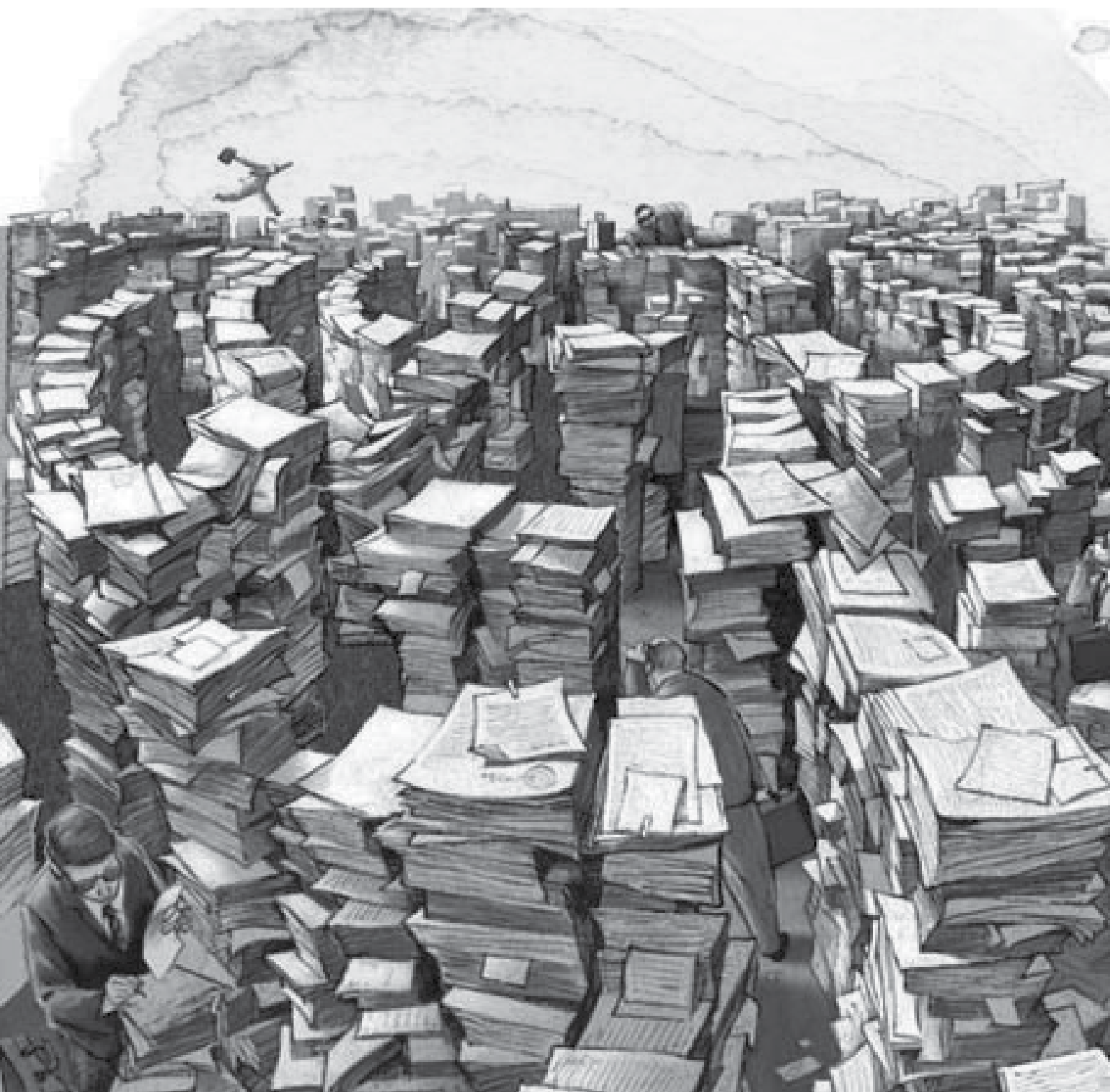
Si la sociedad se hace de la vista gorda y la Contraloría encubre los procedimientos ilegales, la corrupción va a permanecer por mucho más tiempo en el Sector Público. Pero en la medida que se ciudadanice al Estado, mediante la formación de una función fiscalizadora ciudadana que incluya Veedurías, Contralorías Sociales, Comunidades de Evaluadores Extendidos de Programas y Proyectos y Grupos de Consumidores que trabajen de manera interconectada, en forma de redes, entonces la lucha anticorrupción será más manejable y efectiva, tanto para gobernantes como para gobernados.

La Contraloría Social, al involucrar a múltiples sectores en la lucha anticorrupción, advertirá a la ciudadanía de los “riesgos morales” de la burocracia y eliminará la racionalidad limitada presente en los actuales organismos de control. Esto obligará a la burocracia y a las autoridades a ser más eficaces, eficientes y efectivos.

Si la actual Asamblea Constituyente del 2007–2008 cumple a cabalidad su tarea, e incluye en la Constitución mecanismos de Control Ex – Ante y la presencia del poder fisca-

lizador ciudadano como una función del Estado, recién entonces podremos retomar las palabras de John Nooman (Elliot, 2001), que se aventuró a expresar la temeraria predicción de que “como la esclavitud fue alguna vez una forma de vida y ahora.... Se ha vuelto obsoleta e incomprensi-

ble, así la práctica del soborno en su forma básica de intercambio de un pago por acciones oficiales (cohecho) algún día se volverá obsoleta”. La primera década del presente siglo XXI se presenta como una década de cambio irreversible.



Bibliografía

- Cabanellas Guillermo, 2005. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta.
- Calderón Gabriela, 2008. “Abriendo las puertas a la corrupción”, CATO Institute (Disponible en <http://www.elcato.org>).
- Coronel Gustavo, 2006. “Corrupción, administración deficiente y abuso de poder en la Venezuela de Hugo Chávez”. CATO Institute (disponible en www.elcato.org).
- Edigab, 1999. “Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación de Remuneraciones”. Edigab.
- Elliot Kimberly, 2001. “La corrupción en la economía global” Limusa – Noriega Editores.
- Ghersi Enrique, 2002. “La corrupción es efecto, no causa” (disponible en www.citel.org).
- Granja Nicolás, 2004. Principios de Derecho Administrativo.
- Horn Murria, 1995. “The political economy of public administration” Cambridge University Press.
- Max-Neef, Manfred, 1991. “Human Scale Development. Conception, Application and Further Reflections. Nueva York, Londres, Apex Press.
- MacKensi, Richard y Gordon Tullock, 1980. “La nueva frontera de la economía”. ESPASA.
- Moe Terry, 1990. “The politics of structural choice toward a theory of Public Bureaucracy” Oxford University Press.
- Nordhaus R. 1978 “The business cycle of politics”. MIT Press.
- Saltos Napoleón. “Ecuador, su realidad” Fundación José Peralta, 2003.
- Scout James, 1972. “Comparativa political corruption”. Prentice Hall.