

## PLAN DE COMBATE A LA CORRUPCION

Leonardo Hernández Walker<sup>1</sup>

*“La corrupción en Ecuador es un fenómeno sistémico. Sus elementos estructurales se encuentran en institucionalidad, en la normativa y en la gestión. La lucha contra la corrupción deberá en consecuencia atacar sus bases, desmontando sistemáticamente los denominados Sistemas de Corrupción.”*

### ANTECEDENTES

En un entorno globalizado, no solamente las empresas y grandes corporaciones son objeto de una evaluación sistemática, sino que también los países y sus gobiernos son sujetos de una estricta calificación. Es así que están disponibles una variedad de indicadores (transparencia, seguridad, confianza, corrupción, PIB/pc, servicios básicos, educación, salud, distribución del ingreso, contaminación, etc.), los que permiten determinar en forma cuantitativa la “calidad” de un país. Al realizar una comparación de indicadores, el Ecuador se encuentra calificado entre los países con peores indicadores de América Latina y el Caribe.

La corrupción es un síntoma de una falla estructural en el funcionamiento de la sociedad, y cruza los ámbitos culturales, normativos, gestión, e institucionalidad. En Ecuador, el fenómeno de la corrupción ha adquirido un carácter SISTEMICO, que involucra todos los niveles de la administración pública como del sector privado.

La corrupción se manifiesta cuando coexisten simultáneamente varios factores:

- 1.- Falta de transparencia
- 2.- Discrecionalidad
- 3.- Impunidad
- 4.- Inseguridad Jurídica
- 5.- Instituciones débiles y politizadas

Los intentos de combate a la corrupción a través de la creación de organismos especializados de investigación, si bien son una iniciativa loable, se han orientado basicamente a atacar los síntomas del fenómeno, en una actuación ex – post sobre los actos delictivos. Sus técnicas de investigación se han centrado fundamentalmente en métodos de auditoría, tratando de localizar los *actos* corruptos y sus responsables. Es un hecho probado, que quienes participan en una red de corrupción sofisticada, son lo suficientemente astutos como para eliminar las pistas documentales que una auditoría podría descubrir. Por esta razón, las investigaciones de corrupción no han logrado probar suficientes delitos que la Fiscalía pueda perseguir. Afortunadamente, las investigaciones están girando hacia las personas, tendiendo a obtener suficiente información que permita determinar el enriquecimiento ilícito como delito.

### ***LOS SISTEMAS DE CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA***

---

<sup>1</sup> BSc, MBA, MPA, Presidente de la Fundación LEXIS, Consultor Internacional.

### **Normativa confusa.**

Cuando afirmamos que la corrupción tiene un carácter sistémico, estamos planteando que están montados y operando múltiples y diferentes Sistemas de Corrupción, cada uno sustentado en su respectiva base jurídica. En este sentido, la falta de claridad en la redacción de las normas, su obsolescencia, superposición, contradicción, y discrecionalidad, son los ingredientes para que, citando la confusa norma, se le otorgue un aparente marco de legalidad al acto corrupto.

En el caso específico de la contratación pública de obras, bienes y servicios, la normativa vigente provee de un excelente marco legal, idóneo para alimentar eficientemente el enriquecimiento ilícito.

### **La gestión confusa.**

En este caso, el establecimiento y puesta en marcha de miles de procedimientos complicados y arbitrarios (especialmente diseñados para la corrupción) conforman la maquinaria que posibilita la “creación de la dificultad para la venta de la facilidad”.

La administración pública está plagada de trámites y requisitos absurdos, que nadie puede explicar porqué o para que se solicitan. Pero que sin embargo involucran en su proceso a cientos o miles de funcionarios, que disponen del poder discrecional de permitir el avance o la paralización de la cadena de un trámite, y consecuentemente aplicar la respectiva “tarifa”.

### **El enriquecimiento ilícito**

Definido el delito como “el incremento injustificado del patrimonio durante el ejercicio de la función pública”, tipifica una acción dolosa, en donde es imposible encontrar pruebas testimoniales, materiales o documentales.

A diferencia del resto de los delitos vinculados con la corrupción (peculado, falsificación, etc.) en el enriquecimiento ilícito el objeto de investigación no son los actos del funcionario público, sino el funcionario en si mismo. El patrimonio como tal es un atributo de la persona, esto significa que el objeto de indagación no es lo que la persona hizo, sino la persona en si misma.

Esta situación hace que el modo de investigación del enriquecimiento ilícito halle puntos de coincidencia con el de los delitos en general pero también de divergencia. La principal divergencia es que en el estado de avance de la tecnología y de la organización de la información actual, la principal habilidad a conseguir sea el manejo de fuentes de datos y la posibilidad de establecer vinculaciones de segundo grado (no familiares directos) que permitan establecer testaferrismo.

## ***LA CORRUPCION EN EL PODER JUDICIAL***

*“Si no hay Justicia se anulan todos los derechos del hombre”*

Los múltiples sondeos de opinión señalan al Poder Judicial como una de las instituciones más corruptas e ineficientes del Estado.

Aunque esta percepción es menor en ciertas localidades, y muy baja en la ciudad de Cuenca, la corrupción es evidente en las grandes urbes, siendo Quito la vanguardia, seguida por Guayaquil.

Los procedimientos corruptos mayormente utilizados en la Función Judicial son la protección a partidarios políticos, la venta de sentencias, y la aplicación de tarifas a las actuaciones judiciales; seguidos por la desaparición de expedientes completos, documentos, pruebas y notificaciones, así como la falsificación de documentos.

La anacrónica estructura organizacional del Poder Judicial, sumada a una mal entendida autonomía e independencia de las unidades jurisdiccionales, a una ineficiente administración de recursos humanos y recursos financieros, y a una poderosa organización gremial, conforman los elementos constitutivos del “caos organizado” donde florece la corrupción.

En esta institución, se pueden verificar documentadamente los actos discrecionales (por ejemplo sentencias contradictorias del mismo juez), la falta de transparencia y el acceso a la información. No existen indicadores de eficiencia e idóneos procedimientos de evaluación.

Es posible cuantificar, a través de una medición sistemática del incremento patrimonial familiar, que un considerable número de funcionarios judiciales dispone de ingresos ocultos, provenientes (con alto grado de seguridad) de actos de corrupción. En la Función Judicial los sistemas de corrupción se encuentran institucionalizados, y los valores recaudados forman parte de los ingresos corrientes de los funcionarios. En consecuencia, cualquier iniciativa que de alguna forma trate de modificar el “status quo”, amenazará la fuente de subsistencia y tendrá la oposición explícita o solapada.

### ***LA CORRUPCION EN EL PODER LEGISLATIVO***

Sin comprender a cabalidad las exclusivas funciones del parlamentario de legislar y fiscalizar, los legisladores desperdician el precioso tiempo destinado a perfeccionar la normativa asumiendo tareas extra legislativas (algunas de ellas muy rentables) como: representación gremial o seccional, impulsores o entorpecedores de proyectos, generadores o tramitadores de nombramientos, etc.

Aunque las últimas reformas excluyeron al legislativo de su participación en la elaboración del presupuesto, en la práctica los legisladores asumen un rol no explícito de interlocutores entre sus electores y el ejecutivo, involucrándose en la asignación de recursos financieros para la ejecución de “obras”.

Sin embargo, es en el estricto ámbito legislativo donde el enriquecimiento ilícito es más efectivo y rentable, a través de la venta de decisiones. (actitud ampliamente conocida como compra venta de conciencias).

### ***LOS SISTEMAS DE CORRUPCION EN EL SECTOR PRIVADO***

#### **Evasión tributaria.**

La efectiva gestión del SRI implementando los cruces de información ente los diferentes actores económicos, ha llevado a una disminución apreciable de las prácticas contables ocultas. Sin embargo, y por la presencia extendida del fenómeno de la “informalidad”, los volúmenes de transacciones comerciales que se efectúan fuera del control tributario es aún muy apreciable. De esta forma se evade IVA, ICE, e impuesto a la renta.

### **Fraude aduanero.**

A pesar de los esfuerzos modernizadores, (al igual que en la gestión de Justicia) el sistema aduanero no ha logrado desprenderse de los antiguos paradigmas, imposibilitando la adopción de un nuevo modelo de gestión basado en la delegación y el control. De esta forma, el proceso manual de manipulación documental, sumado a la discrecionalidad de las decisiones, proveen de los elementos para que, con suficientes incentivos monetarios se modifique, oculte o desaparezca cualquier actividad relacionada con el comercio exterior.

### **Soborno.**

Cuando se encuentran en juego grandes inversiones del sector público, un pequeño porcentaje del contrato representa considerables volúmenes de dinero, capaces de comprar decisiones políticas clave a nivel de secretarios, ministros, e incluso jefes de Estado. En las contrataciones de categoría inferior, se utilizan indistintamente diferentes procedimientos: desde la compra de información precontractual, compra de modificaciones de especificaciones, compra de informes técnicos favorables, compra de informes legales, compra de adjudicaciones, etc.

### **Monopolio/Beneficios.**

Por medio del soborno o la utilización de redes de vínculos político-clientelares, se pueden comprar decisiones administrativas e incluso legislativas, que tiendan a crear condiciones monopólicas o producir beneficios, barreras, subsidios, regalías, exenciones, rebajas, precios controlados, etc.

### **Coimas.**

Estos pagos menores, que se producen en la interacción del ciudadano con el funcionario público, son el resultado de la gestión confusa y la normativa confusa visibles a través de los sistemas de corrupción. En suma, estos pagos sirven para comprar tiempo, acortando o suprimiendo trámites, o contratando la ejecución de un trámite.

## ***LOS SISTEMAS DE CORRUPCION EN LA BANCA***

Para este sector es posible escribir una enciclopedia sobre los métodos de utilizados para el atraco a los fondos de los depositantes. Sin embargo es importante entender, que la última estafa no se podía producir sin la acción concertada de múltiples actores. Entre ellos los

banqueros, la alta cúpula política y empresarial, la Superintendencia de Bancos y los legisladores, mientras el país se debatía en medio de la peor crisis fiscal originada en un precio de US\$ 7,00 por barril de petróleo, crisis enmascarada por una emisión inorgánica de sucres sin precedentes.

El problema se gesta en un ineficiente control de la Superintendencia de Bancos sobre las entidades financieras. Existiendo la sospecha de créditos vinculados y desvío de fondos hacia “paraísos fiscales”, así como débiles posiciones financieras y especulación con divisas, junto a billonarias inversiones en edificios, el organismo de control no fue capaz de detectar a tiempo las irregularidades y ponerles remedio.

Cuando la crisis se vino como avalancha y puso en peligro la totalidad del sistema financiero, se recurrió a la intervención política manipulando la normativa en el Congreso Nacional con la expedición de la ley de la AGD, que otorgaba tiempo y trasladaba al Estado la responsabilidad del pago de los depósitos en los bancos quebrados, mientras los banqueros transferían su haberes al exterior.

## **SOLUCIONES PROPUESTAS**

### **POLITICAS DE ESTADO**

Un buen diagnóstico por si mismo provee de las posibles soluciones, cuando se aplica sistemáticamente una metodología de análisis causa – efecto.

El presente diagnóstico empírico nos permite comprobar la hipótesis planteada en la introducción, al identificar algunos fenómenos recurrentes:

- Ø Mínima transparencia de los actos públicos
- Ø Normativa difusa y/o contradictoria (Discrecionalidad)
- Ø Débil institucionalidad y/o gestión difusa

Estos fenómenos deben ser atacados en forma simultánea mediante la aplicación de tres políticas de Estado:

### **Transparencia**

Un aumento en la transparencia significa poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación de los actos públicos, en donde se incluyen los registros institucionales (vehículos, propiedades, impuestos, compañías, importaciones, etc.), las actuaciones judiciales, las compras y contrataciones, los presupuestos y las ejecuciones presupuestarias, los planes operativos anuales y los resultados.

La política de Estado de fomento de la transparencia deberá tener como objetivo que en un plazo no mayor a tres años, toda institución pública disponga de los recursos para publicar en la WEB los informes de su gestión, y si dispone de registros, los ponga al servicio ciudadano. (e-gov)

### **Depuración de la normativa.**

El caos normativo (inseguridad jurídica) deberá ser atacado mediante una política de depuración sistemática, con el concurso simultáneo del Congreso, el Ejecutivo y las organizaciones de la sociedad civil.

La normativa primaria tendrá que ser reformulada casi en su totalidad, mediante procedimientos de codificación, simplificación, integración, reformulación, adaptación, etc. que permitan la disponibilidad de cuerpos legales simples, claros, coherentes, y actualizados a la realidad local y mundial.

### **Fortalecimiento Institucional**

Tanto bajo el objetivo de aumento de los indicadores de competitividad del país, como de la abolición de la corrupción, la política de Estado deberá enfocarse en el Desarrollo Organizacional de cada una de las dependencias del Estado, teniendo como objetivo la drástica disminución de los tiempos de trámite, mediante la simplificación, reingeniería, y automatización de sus procesos.

Se producirá un cambio paradigmático en la gestión, introduciendo el concepto de gerencia de la entidad o servicio público y el concepto de atención al cliente.

## **POLITICAS SECTORIALES**

### **CONTRATACION PUBLICA**

*“América Latina y el Caribe desperdicia US\$ 35.000 millones al año en el sobreprecio de sus compras de bienes y servicios (BID)”*

El proceso de contratación pública consta básicamente de cuatro etapas:

- 1.- Elaboración de especificaciones
- 2.- Concurso
- 3.- Evaluación de ofertas
- 4.- Adjudicación

En cada una de ellas es posible la aparición de actos de corrupción, y la solución preventiva es la TRANSPARENCIA del proceso. Las primeras iniciativas de publicación en Internet logaron dar transparencia solamente a la segunda etapa, con lo que se obtuvieron buenos

resultados al eliminar el factor de acceso a la información precontractual. Hoy se están implementando sistemas que cubren además las etapas 3 y 4 sin intervención humana. Queda por resolver la etapa 1, -en donde se producen especificaciones “dedicadas”-, mediante la intervención de alguna forma auditoría externa que califique la idoneidad de las especificaciones previa a su publicación.

Una vez que se han implementado estos sistemas en forma masiva en todos los órganos del Estado, los datos almacenados permiten determinar la existencia de patrones: Quien compra que y en cuanto.

Una actividad complementaria, es la implementación de compras “spot” (de bienes consumibles a precio de oferta) e incluso concursos de gran magnitud, mediante un procedimiento de “subasta inversa” en el que los proveedores en una puja virtual online ofrecen los MENORES precios.

### ***SECTOR JUSTICIA***

En este sector los fenómenos de corrupción son evidentes, sin embargo sus causas son múltiples (estructura orgánico administrativa, liderazgo, recursos humanos, gestión, infraestructura, remuneraciones, normativa, información, etc.), que al sumarlas nos percatamos de conforman todos los elementos de una CRISIS ORGANIZACIONAL.

Como en la mayoría de países de latinoamérica, en Ecuador se adoptó el modelo español que incorpora una estructura administrativa de soporte (Consejos de la Judicatura, estructuras diseñadas para sociedad monárquica en donde existen otro tipo de relaciones de poder) que en nuestros países convirtió finalmente a la justicia en una organización bicéfala, con los consiguientes conflictos de autoridad.

En general, los Consejos de la Judicatura han contribuído a la creación de una frondosa burocracia paralela, que por sus resultados es incapáz de justificar su existencia. Como denominador común en la región, la administración de justicia ha perdido de vista su misión final, que es producir sentencias.

En suma, el desafío consiste en reorientar la organización, de tal forma que todos sus recursos se utilicen con eficacia y eficiencia para conseguir los objetivos, que no son otros que resolver los conflictos planteados al juez.

Esta reorientación se logra con las siguientes acciones:

- 1.- Definición de una nueva estructura oganizacional de carácter matricial, que elimine la bicefalía y ponga la organización al servicio de los juzgados.
- 2.- La definición de una jefatura o gerencia que tome el mando del Desarrollo Organizacional y su ejercicio por una persona que sea capaz de ejercer el necesario liderazgo (un “Zar de la Justicia”).
- 3.- La definición de una política de Recursos Humanos que institucionalice la carrera judicial como la única forma de acceder a cualquier cargo, incluyendo la Presidencia de la Corte Suprema, garantizando de este modo la despolitización de las cortes.

4.- La implementación de la evaluación de desempeño e indicadores de gestión como mecanismo de ascenso en la carrera judicial, con soporte en capacitación continua, remuneraciones adecuadas e incentivos por productividad.

5.- La implementación de un modelo de gestión judicial sustentado en tecnología, que permita la publicación en Internet de todas las actuaciones judiciales, fomentando la transparencia y la fiscalización ciudadana.

No es menos importante y quizá crítico, el visualizar la administración de justicia como un sistema integrado e interdependiente donde participan al menos 15 instituciones. Las fallas operativas en cualquiera de ellos repercute en la dilación del proceso judicial. Por lo tanto, además de la modernización de la función judicial, es imprescindible reformular organizacionalmente la Fiscalía, la PJ, las Comisarías, la Defensoría Pública, los Laboratorios Forenses, los Registradores de Activos, el Registro Civil, etc.

### ***SECTOR TRIBUTARIO***

Aunque el SRI ha logrado implementar un cambio radical en la gestión institucional, gestión sustentada en un fuerte liderazgo y el uso intensivo de recursos tecnológicos, las etapas siguientes de desarrollo deberán estar enfocadas en las siguientes áreas:

- 1.- Fomento a la transparencia, mediante el libre acceso a los registros del pago de tributos.
- 2.- Simplificación y automatización de los trámites, mediante la implementación de la declaración y pago de obligaciones tributarias en modo remoto.
- 3.- Depuración normativa, racionalizando y disminuyendo su número, eliminando los tributos cuyo costo de recaudación es superior al monto generado.
4. Implementación del modelo de delegación (paperless) en las aduanas.

### ***SECTOR BANCARIO***

La crisis bancaria ha dejado útiles enseñanzas referentes a las falencias normativas y las debilidades institucionales del sector. Estas debilidades tienen como denominador común la incapacidad de acción de la Superintendencia de Bancos en su rol de entidad de control preventivo y correctivo sobre las instituciones financieras.

Con los métodos actuales, la Superintendencia de Bancos puede demorar varios meses en enterarse de un fraude en proceso. No debemos olvidar que previamente a la quiebra de los bancos, se publicaron balances y estados financieros maquillados o falsificados.

Las políticas se enfocarán en los siguientes elementos:

- 1.- Información online. Implementación de un Sistema de alerta preventiva construido sobre indicadores standard, montado con tecnología de punta. Este sistema permitirá dotar a la Superintendencia de Bancos de un Panel de Control

online que monitorea en tiempo real todas y cada una de las instituciones financieras, con indicadores de alerta inmediata cuando son superados ciertos valores críticos.

2.- Reacción inmediata. Al presentarse las alertas, la Superintendencia de Bancos debe disponer de un equipo de auditores de alta calificación, capaz de intervenir de inmediato en la institución financiera bajo análisis.

3.- Transparencia. El Panel de Control debería estar disponible para consulta por la ciudadanía.

4.- Reformulación de la Ley de la AGD, limitando el monto de los fondos bajo garantía del Estado.

### ***GESTION PUBLICA***

En un entorno mundial de alta competitividad, es intolerable la presencia de organismos del Estado entorpeciendo la actividad productiva. Sin eliminar su facultad de control, el Estado deberá cambiar su rol de entorpecedor a facilitador.

Para el funcionario público común el sueldo es un derecho adquirido, que no tiene relación alguna con la calidad y volumen de su trabajo diario; el tiempo es aquello que transcurre entre cada pago de sueldo. Bajo esta percepción, el ciudadano que accede a la dependencia pública no es un “cliente” al que hay que atender con prontitud en sus requerimientos, sino alguien que perturba la tranquilidad.

Para el ciudadano productivo, el tiempo representa un costo de producción medido en horas/hombre desperdiciadas. Cada solicitud, trámite, certificación, registro, autorización, protocolización, inspección, oficio, etc. significa el comienzo de un proceso interminable de movilización entre múltiples y sórdidas oficinas, mendigando la atención de funcionarios cuya intención primaria es deshacerse rápidamente del intruso que molesta o utilizarlo para venderle tiempo.

El cambio de la cultura organizacional en la gestión pública es un imperativo impostergable, tanto para mejorar la productividad (reduciendo el desperdicio de tiempo y recursos) como para disminuir la corrupción.

En el sector privado, la gerencia consciente de su nuevo rol en la globalidad, se encuentra desarrollando actividades de desarrollo organizacional, certificación de la calidad, mejoramiento o reingeniería de procesos, mejoramiento continuo, atención al cliente, innovación, disminución de costos, diversificación de la producción, comercio electrónico, etc.

El sector público no puede permanecer ajeno a este fenómeno, ya que de hacerlo actúa como lastre, anulando los esfuerzos del sector privado. Sus desafíos organizacionales son los mismos que los del sector privado: Definir la misión u objetivo institucional, adecuar la estructura organizacional para cumplir su objetivo, identificar los clientes internos y externos, identificar los procesos que generan cadenas de valor, optimizar los procesos en tiempo y costo, capacitar al personal, eliminar los registros y archivos innecesarios, implementar indicadores de productividad, automatizar las tareas repetitivas y optimizarlas, producir y divulgar información, etc.

Los sistemas de corrupción en el sector público están montados y funcionan rentablemente para la corrupción, vendiendo facilidades y tiempo, al amparo de un aparentemente inamovible marco institucional. Para su desmantelamiento se deberá actuar en el campo de la auditoría de procesos, identificando quien, como, porqué y para que, realiza una determinada tarea, y si esta tarea genera algún valor agregado.

Al realizar un análisis de procesos, se obtiene como primer producto un diagrama de flujo de las actividades o tareas individuales, en donde se pueden verificar claramente las actividades redundantes, los tiempos muertos, los puntos de decisión (posibles fuentes de corrupción si son discrecionales). Como segundo producto, se obtienen las cadenas de valor, esto es, las actividades críticas que atravesando la estructura organizacional contribuyen a la producción del servicio.

Quito, Abril 2004