

# iuris

REVISTA DE LA  
FACULTAD DE  
JURISPRUDENCIA  
Y CIENCIAS  
POLÍTICAS  
Y SOCIALES

13

UNIVERSIDAD DE CUENCA

340.5

Revista Juris / Facultad de Jurisprudencia y Ciencias  
Políticas y Sociales. N° 13 (2006). Cuenca: Universidad  
de Cuenca, 2006.  
ISSN 1390-0846

Jorge Morales Álvarez  
DECANO

Teodoro González Argudo  
SUBDECANO

Hernán Coello García  
DIRECTOR DE LA REVISTA

Víctor Manuel Quesada Orellana  
EDITOR



Eugenia Washima Zhunio  
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad de Cuenca  
Casilla 168  
Fax 2883824  
Teléfono 2831688 Ext. 231 ó 232  
Email [decjuris@ucuenca.edu.ec](mailto:decjuris@ucuenca.edu.ec)  
Cuenca - Ecuador

JURIS	N° 13	Universidad de Cuenca	Noviembre de 2006	ISSN 1390-0846
-------	-------	-----------------------	-------------------	----------------

# Índice

5

Presentación

7

Del Título Preliminar del Código Civil  
HERNÁN COELLO GARCÍA

15

Hablemos de Reformas  
CARLOS CASTRO RIERA

26

Un "código de conducta" para magistrados y jueces  
JOSÉ PEÑA RUIZ

32

Formas de gobierno.  
Conveniencias de los sistemas unicameral y bicameral  
en la función legislativa  
JORGE MORENO YANES

45

Inimputabilidad  
HERNÁN COELLO GARCÍA

53

Producción de conocimientos: un reto y desafío para muchas disciplinas  
LUIS D. ARANEDA ALFERO

66

Orientadores Familiares: nuevos profesionales al servicio del austro  
RAÚL CASTILLO POBLETE



Noviembre 8 2006 26-V-2006

73

La pobreza actual y la desigualdad, como producto  
de la economía política neoliberal  
MEDARDO MORA PEÑA

90

Del Art. 121 de la Constitución Política de la República del Ecuador:

Análisis económico

LOURDES ÁLVAREZ CORONEL  
GRACIELA ENCALADA OCHOA  
MÓNICA JARA VILLACÍS

112

El análisis económico del Derecho. Un caso hipotético de corrupción

JORGE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA JERVES  
MARCO ANTONIO MACHADO CLAVIJO  
RÓMEL MACHADO CLAVIJO

129

Participar para prevenir la corrupción

HERNÁN RODRÍGUEZ GIRÓN

135

El fantasma de la corrupción con espíritu de cuerpo

ALBERTO ORDÓÑEZ ARAY

141

El Observatorio de Políticas Públicas del Azuay:

su experiencia en el control social

MARCELA PAREDES ENCALADA

153

Los colaboradores

## Presentación

“No debe haber barreras para la libertad de preguntar. No debe haber sitios para el dogma. En la ciencia el investigador es libre y debe ser libre para hacer cualquier pregunta, para dudar de cualquier aseveración, para buscar cualquier evidencia, para corregir cualquier error” (Robert Oppenheimer).

Lo arriba enunciado por Oppenheimer es precisamente, el espíritu que ha animado siempre a la revista JURIS de la Facultad de Jurisprudencia.

Las investigaciones contenidas en esta revista, se refieren a diferentes áreas del Derecho y a trabajos de investigación, seleccionados dentro del postgrado organizado por la Facultad de Jurisprudencia, sobre estudios para la prevención de la corrupción.

Si analizamos los ricos y esclarecidos contenidos de esta revista, se podría concluir que en la misma, la expresión “investigación” alcanza sus más esplendorosos significados; en efecto, la investigación puede ser asumida en dos sentidos:

El primero corresponde al significado etimológico de la palabra investigar (investigium -ire) que no significa otra cosa que ir hacia las huellas y recorrer los pasos y caminos ya trazados por la inteligencia humana.

El segundo significado de la palabra investigación es el de invento que viene de la palabra in-venire, o sea

encontrarse con lo imprevisto, con aquello que se escudriña y rebusca.

Los dos profundos significados de la palabra "investigación" están resumidos en esta revista a través de los diferentes artículos escritos por el Dr. Hernán Coello García, Dr. Carlos Castro Riera, Dr. Jorge Moreno Yanes, Lic. Luis Araneda Alfero, Lic. Raúl Castillo Poblete, Econ. Medardo Mora Peña, Dr. José Peña Ruiz, Lic. Hernán Rodríguez Girón, Lic. Alberto Ordóñez Aray y los postgradistas del Diplomado Superior en estudios para la prevención de la corrupción. ■

**Jorge Morales Álvarez**

## Del Título Preliminar del Código Civil

HERNÁN COELLO GARCÍA



Para que al "sentido natural y obvio" del verbo transitivo presentar, esto es, poner en presente algo, se le encuentre en estas palabras una justificación, debo expresar, ante el amable auditorio aquí reunido, unas breves ideas que tratarán de explicar, dentro de lo posible, el alcance que he querido destacar de este resumen de la fecunda doctrina que encierran las treinta y nueve disposiciones del Título Preliminar del Código Civil -Código que, como se dijo para describirlo, con "palabras claras y frases escuetas, con afirmaciones rotundas como fórmulas matemáticas, esconde abismos, misterio, poesía" - Libro éste cuyas disposiciones, en buena parte, corresponden a la inspirada pluma de don Andrés Bello, el ilustre venezolano que en admirable síntesis condensó, para que podamos adentrarnos en su contenido, los principios fundamentales a que debe someterse la introducción

al estudio del Derecho según las más autorizadas elaboraciones del caudaloso y fértil manantial del Derecho Romano que nutrió, con fecunda abundancia, los pareceres de los estatutarios cuyos criterios comenzaron a gestarse en la Edad Media y que, recogidos en gran parte por los juristas europeos del siglo XIX y no obstante su añejo cuño, siguen, en gran parte, todavía vigentes.

En efecto, este armonioso conjunto de preceptos de derecho positivo comienza ocupándose, como corresponde a una introducción al estudio del Derecho, de sus fuentes; y lo hace recordándonos en primerísimo lugar que la ley es una declaración de la voluntad soberana y que, como tal, debe manifestarse en la forma, esto es, según el modo de proceder prescrito por la Constitución y no manipularse a su amparo como ha ocurrido no pocas veces para satisfacer inconfesables intereses que no caben dentro de los límites, especialmente de los límites axiológicos que impone la norma suprema y que la secundaria debe respetar irrestrictamente si de regular la conducta de los hombres se trata. Respetarlos, sí, para que no se vea la propia norma jurídica precisada a recurrir al extremo de incorporar, como lo han hecho ya Códigos Civiles de reciente vigencia, la prohibición explícita del ejercicio abusivo del derecho.

Se refiere, luego, al régimen legal de la costumbre, formada por los querer repetidos de los pueblos cuando estos querer tienen un contenido jurídico, para incursionar en varias materias, como, por ejemplo, en aquella que, con preciso razonar, Mira y López reclamaba como forma normal de comportamiento; comportamiento que, no obstante, con no poca frecuencia olvidamos, y que se reduce a reconocer, cuando se lo ejercita como corresponde, que lo afectivo es lo efectivo, sin que ambiciones posibles puedan desnaturalizar los deberes, hasta los deberes económicos que tenemos para con quienes, como decía el doctor Alfredo Pérez Guerrero, son sangre y vida nuestra o corazón en nuestro corazón. Se regula, entonces, acorde con este criterio, para evitar que se proceda de otro modo, dentro de lo que es dable, y en consonancia precisamente con los dones moderados autorizados por la costumbre del lugar en ciertos días y casos, el régimen legal de los incomprendidos acervos imaginarios, cuya correcta aplicación impide otorgar liberalidades capaces de menguar con cosas materiales la armonía familiar que hace posible sobrellevar mejor la vida.

Y si de aplicar la norma jurídica a los casos concretos que nos ofrece "la multiforme realidad de la vida" a la que se refería el doctor Luis Jimé-

nez de Asúa, cuando invocaba la necesidad de recurrir a una operación lógica jurídica que permita descubrir la intención de la norma de conducta para resolver cada problema, formula los fundamentos de la interpretación de la ley, cuyos principios regula en tres capítulos diferentes, para que se conozcan los límites de la interpretación judicial, los efectos de la interpretación auténtica y los elementos que han de consultarse para que estas manifestaciones de la hermenéutica, sustentadas en debida forma, consagren efectivamente la igualdad ante la Ley que deviene de la uniforme y constante aplicación de los principios de Derecho a los supuestos de hecho que la reclaman, permitiendo, así, que frente a un mismo presupuesto fáctico, el derecho ofrezca siempre una misma respuesta. O, como sugería Cicerón, que el magistrado sea la ley que habla, y la ley un magistrado silencioso.

El Derecho, cuando surge como norma positiva, no debe permitir que se lo aplique si no se lo conoce previamente. La Ley es norma de conducta y no puede imponerse sino cuando ella ha sido antes propuesta, como forma de comportamiento. De allí que la ley no obligue sino en virtud de su promulgación y después de transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella y no an-

tes, porque entonces la norma no sólo se desnaturaliza, porque deja de ser criterio de adecuado comportamiento, sino porque -y esto resulta más preocupante todavía- se deshumaniza, ya que los hombres, como enseñaba Ernesto Sábato, escribimos nuestra vida en borrador y no nos es dado corregir de este borrador sus páginas; pero, aunque sea como boceto, la escribimos para lo venidero, porque no nos es posible sujetar nuestra conducta a normas que no se han promulgado todavía.

Y es, cabalmente, la vigencia de la ley, la que, cuando comienza a regular la conducta de los hombres, produce otros tantos problemas de que el Derecho debe ocuparse. Debe ocuparse, en efecto, y en primer lugar del tiempo, la "coordinada y cruz de la metafísica... (porque) lo que es no representa sino la superficie fluctuante de lo que fue; el pasado es la hondura, el contenido inmenso del momento que pasa; y cada momento del presente añade algo a esa hondura sin límites que el futuro seguirá aumentando cada vez más. De manera que, en verdad, el porvenir no es algo que será, sino algo que es y que fue..." para recordar, nuevamente, las sentidas palabras del doctor Alfredo Pérez Guerrero, cuando así reflexionaba sobre el tiempo. Y como lo que fue, entonces, no puede ser ya modificado, por-

que el pasado no nos pertenece sino sólo para revivirlo a través de los recuerdos, mágica opción que nos ha dado la naturaleza para poner en presente lo pasado que ha quedado sepultado bajo las quietas aguas del tiempo, y reparamos además en que, como enseña el proverbio indio, cuando se ha recorrido ya una dilatada parte “del camino de la vida”, los recuerdos comienzan a pesar más que la esperanza; cuanto todo esto advertimos, entendemos por qué “La ley no dispone sino para lo venidero; (y que) no tiene efecto retroactivo.”

En veinte y tres reglas, acertadas unas, caducas por las nuevas concepciones del Derecho otras, las disposiciones que consigna el Título Preliminar del Código en el artículo 7 quieren resolver los conflictos de la ley en el tiempo sobre cuya naturaleza, después de las ideas que hemos consignado, preferiremos, sumándonos al pensamiento de Shakespeare expresado en su inolvidable Hamlet, no “...debatir... por qué la noche es noche y el tiempo es tiempo, para no malgastar la noche, el día, el tiempo...”. A la ley le corresponderá, entonces, resolver los problemas que, en el tiempo, provoquen el estado y la capacidad de las personas, la filiación y su régimen legal evitando que incomprensibles pareceres, como el que llegó a atribuir a unos hijos la calidad

de ilegítimos, como si ellos hubiesen podido escoger a sus padres, subsistan en el texto de la norma; el de las guardas, dentro de cuya regulación advierte la necesidad de que se respete un principio, hoy elevado a la categoría de norma fundamental, que exige que las infracciones se sancionen, de haber conflicto, con sujeción a las leyes menos rigurosas precisamente porque, como advertía Dante, al recordar las prerrogativas del tiempo, “¡Cuántas cosas en tiempo no olvidado, leyes, monedas, cargos y costumbres, al innovar gobiernos has mudado!». Es que, apenas la ley abandona un límite que ha impuesto con sus normas, su legítimo tutor, el Estado, no puede exigir más de lo que la voluntad colectiva quiere que se exija. Se ocupa también de los derechos reales y de los trastornos que provoca a la pacífica convivencia de los conceptos jurídicos la “extraña solterona que vive en el palacio de la ciega justicia y que, aunque no pertenece a la alcurnia de los auténticos derechos, por sus intimidades con el de propiedad” -como decía el doctor Guillermo Floris Margadant- se la tolera, y se la regula como posesión, es decir como tenencia de una cosa con ánimo de señor o dueño.

La ley se refiere, además, al régimen legal de la sucesión por causa de muerte que sólo se explica cuando ha terminado la vida pero que, como

expectativa, puede contenerse en un testamento y en normas legales que rigieron cuando aún vivía el causante y que sustituidas por otras diferentes deben dejar que los problemas que susciten los resuelvan quienes sobrevivan; de los elementos de la naturaleza de los negocios jurídicos que, como preceptos de derecho positivo, se incorporan con razonable como imperativo mandato en ellos cuando han sido legalmente celebrados; de la prescripción que permite adquirir derechos ajenos o extinguir las acciones que pudo ejercitar su titular y no lo hizo y, finalmente, del régimen de las leyes interpretativas a las que no pocas veces se ha recurrido sin conocer los principios superiores que gobiernan este tan delicado como importante tema, para decir que se explica lo que jamás estuvo en la intención de la ley.

El hombre es un ciudadano del mundo, se ha sostenido repitiendo varias veces el pensamiento de los filósofos de la Grecia clásica. Acaso hoy lo es más que nunca, porque las comunicaciones nos han situado a los hombres frente a frente, en un proceso que parecería procurar la disolución de las fronteras y la confusión de las culturas, aunque ni siquiera la más depurada tecnología haya podido borrar del todo los límites espaciales de los Estados, ni la humanidad haya logrado, tampoco, dejar de permanecer

agrupada en cuatro familias cuyos principios jurídicos son, aún, irreconciliables. Y si en el derecho interno los jueces, dentro del ámbito que delimita por varias razones su función más que humana, casi divina de juzgar a sus semejantes como advertía Carnelutti, aquellos no pueden concretar sus actuaciones a una sola rama del Derecho, como ocurre, por ejemplo, en los casos en que un juez civil que ordena el remate de los bienes del deudor, prenda general del cumplimiento de sus obligaciones, debe pronunciarse, de haberlas, sobre las tercerías fundadas en otras materias que no son normalmente de su competencia como la laboral, la penal, la tributaria, etcétera, de igual modo un juez de un determinado Estado no podrá encontrar razón alguna que impida la aplicación de las leyes de otros Estados, cuando los factores de conexión así lo impongan. Para resolver este nuevo y apasionante conflicto de las leyes, que se da, ahora, ya no en el tiempo sino en el espacio, y para no vernos obligados a “patinar vendados los ojos, es decir, en la oscuridad”, como advertía el doctor Antonio José Cancino, el Título Preliminar del Código Civil ha sentado las bases de la construcción, para la que, en palabras de Niboyet, los Estatutarios acumularon los materiales sobre los cuales todavía descansa, só-

lido, el edificio de lo que hoy conocemos como Derecho Internacional Privado. Criterios sobre la igualdad ante la ley, la personalidad de las normas en lo que al estado, la capacidad y al derecho de familia se refiere, la situación de los bienes y la forma externa de los actos, concurren para dar respuestas adecuadas a cada uno de los problemas que de estos factores surgen abundantemente.

Quedaba aún por regular una nueva manifestación de los límites del Derecho; manifestación ésta que corresponde a la facultad de obrar. Era necesario resolver el problema de cómo ha de entenderse la libertad de actuar de las personas; cuestión que, en definitiva, el Título Preliminar del Código soluciona reconociendo que en el Derecho Privado lo que la ley no prohíbe se entiende que lo permite; que en el Derecho Público lo que la ley no permite se entiende que lo prohíbe y que, en el Derecho Social, simplemente los derechos conferidos por las leyes son irrenunciables. Y como nuestro obrar diario no puede dejar de transitar por estos tres senderos, diversos pero concurrentes, los principios invocados nos auxilian para que, comprendiendo el verdadero sentido de la autonomía de la voluntad, no extraviemos nuestra senda cuantas veces lleguemos a la encrucijada de los caminos.

Aunque con una inadecuada denominación, el penúltimo párrafo del Título Preliminar formula algunas definiciones de palabras de uso frecuente en las leyes y consigna, además, reglas gramaticales para el correcto empleo del lenguaje que, como quería el doctor Ángel Ossorio, en el Derecho, como en ninguna otra rama del saber humano, debe utilizarse “con pulcritud, con dignidad, con eficacia”; eficacia, dignidad y pulcritud de que no siempre se han servido los autores de leyes y reformas como la incomprendible que se introdujo al texto del Art. 24 del Código suponiendo que los seres humanos podemos nacer “en una unión de hecho estable y monogámica”. Las reglas gramaticales que consigna esta sección del Título Preliminar, sientan, de este modo, las bases que deben respetarse para resolver correctamente los problemas que suscita la filiación de las personas, su representación legal, el régimen de la responsabilidad civil, el de las presunciones y enseña la forma como ha de computarse el tiempo y han de aplicarse las medidas de extensión, peso y duración.

Concluye este compendio de doctrina con las reglas relativas a la derogación de las leyes porque ellas, como obra humana, no sólo son perfectibles sino fundamentalmente perecederas y por más que tengan una

pretensión de permanencia, “el Derecho (que) se transforma constantemente” -como dice el primero de los mandamientos de nuestro decálogo, el de los abogados- exige que la norma de derecho positivo se adecue al natural desarrollo científico. Las normas que ya no se basen en sus principios, están destinadas a perder vigencia.

Debo terminar aquí la referencia a esta síntesis de lo que contiene este libro, para no cansar la gentil atención del auditorio. Terminar, sí, pero recordando, como decía Séneca, que la palabra es el lenguaje del ánimo. Y con emocionado ánimo concluyo diciendo que este resumen de doctrina es el que se ha querido analizar en este texto que gracias a la amable gestión de varias personas llegará, luego de este acto, particularmente a los estudiantes de nuestra tan querida Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca que ha colmado, bondadosa, los mejores años de mi vida; emocionado ánimo porque cuando se habla a los estudiantes, es decir, a la juventud, adamantina fase de la vida que sólo requiere del buril de la educación y de la experiencia para brillar con el esplendor que deparan las metas, cuando se han cruzado con honor, insisto, “porque cada uno es hijo de sus obras” como nos lo hacía saber uno de los tres grandes locos de la humanidad, al decir de Simón Bolívar cuan-

do mencionaba a uno de ellos, el estafalario manchego que aunque muchos lo creen ya muerto, para bien de la humanidad no ha muerto todavía; cuando se habla a la juventud, repito, se pronuncia la palabra mágica que define lo maravilloso y estupendo de los seres humanos, fundamento y razón de ser de la permanente lucha contra lo ignoto y que explica el por qué de la existencia de las universidades como decía en su inolvidable lección a la autoridad de uno de estos centros de estudio, refiriéndose a los estudiantes, el doctor Enrico Ferri.

Invocando, finalmente, la “memoria del corazón”, es decir, la gratitud que no debería desvanecerse como se desvanece tantas veces, debo consignar, escribiéndolos, para que entonces queden grabados, los nombres de tres personas sin cuya inapreciable gestión este libro no habría podido llegar a editarse. Me refiero al doctor Carlos Castro Riera, quien, cuando ejerció, hasta hace poco, las funciones de Decano de la Facultad, hizo posible, con generoso apoyo, que retome la idea de escribir esta segunda edición del Epítome del Título Preliminar del Código Civil; al doctor Jorge Morales Álvarez, actual Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales, quien permitió que se materialice la publicación del texto; y, por fin, a la docto-

ra Priscila Izquierdo de González, quien, con meticuloso como abnegado empeño, absorbió la laboriosa tarea de transcribir en el texto las principales normas del frondoso derecho positivo ecuatoriano que se relacionan con cada uno de los treinta y nueve preceptos de este resumen de doctrina, para que se explique por qué, como dice la cuarta regla de interpretación que consagra el artículo 18 del Código, el contexto de la ley ha de servir para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia

y armonía; pues los pasajes oscuros de una ley -según concluye la norma- pueden ilustrarse por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

Mi permanente gratitud, entonces, para cada uno de ellos que tan generosamente han contribuido con tan noble, como desinteresado apoyo, para la edición de este libro que queda, para que se juzgue, ojalá con la clemencia que reclama el examen de la imperfección de las obras humanas, en vuestras manos. **R**

## Hablemos de Reformas

CARLOS CASTRO RIERA

### Gobernabilidad y presidencialismo

Luego de la caída del Gobierno del Coronel Gutiérrez, en nuestro país se inició el debate en torno a su futuro político. Como siempre, un tema fundamental que vuelve al tapete de la discusión, es el de la gobernabilidad y no puede ser de otra manera, cuando vivimos una permanente inestabilidad política que atenta a la condición necesaria, para avanzar en el desarrollo.

Se ha pretendido sostener que el tema de la gobernabilidad en nuestro país, pasa por la necesidad de fortalecer a la función ejecutiva y más concretamente las atribuciones del Presidente de la República, en nombre del régimen presidencial.

Sin embargo la experiencia histórica demuestra que el tema de la gobernabilidad no tiene que ver exclusivamente con la organización de la institucionalidad del Estado, sino



fundamentalmente, con la lucha y búsqueda consecuente por erradicar la pobreza y el desempleo, la atención a las necesidades básicas de la población, democratización del acceso a los servicios públicos, fortalecimiento del aparato productivo, manejo ético de los asuntos públicos, la defensa de la Constitución y particularmente de los derechos humanos.

En definitiva, acceder a condiciones de gobernabilidad del País, implica la construcción permanente de una verdadera democracia social y la realización del Estado Social de Derecho.

La tendencia política que ha sustentado en nuestro país el fortalecimiento de las facultades del Ejecutivo, para alcanzar la gobernabilidad, nos ha conducido, finalmente, a que tengamos un presidente omnímodo, un verdadero monarca constitucional, a tal punto de reconocerse como "dictócrata", en una palabra un régimen presidencialista absorbente que ha ido cada vez minando las facultades del Parlamento Nacional, rompiendo el necesario equilibrio político y las mediatizaciones sociales necesarias para el ejercicio del poder político.

Es justamente alrededor de esta condición omnímoda del Ejecutivo que se han fraguado los más grandes actos de corrupción, al haberle rodeado de atribuciones exclusivas y exclu-

yentes que se asumen en el gabinete secreto y los ministerios sin el control de la opinión pública y sin la participación del Parlamento Nacional.

### **Un peligroso y agobiante círculo vicioso**

Desde el retorno al orden jurídico constitucional a finales de la década del setenta y cada vez que hemos llegado a crisis políticas agudas, se ha recreado el debate en torno a la gobernabilidad, se han efectuado reformas constitucionales, se han realizado consultas nacionales y hasta hemos pasado por una Asamblea Nacional Constitucional, sin que nuestro país, se pueda alcanzar condiciones de un verdadero ejercicio democrático del poder, un mínimo acuerdo nacional para establecer una Agenda de Estado y estabilidad política y laboral que nos permita sentar las bases para el desarrollo económico y social.

Por el contrario, se han agudizado los enfrentamientos políticos y sociales, la corrupción, se ha concentrado la riqueza y la pobreza y somos menos soberanos en el ejercicio de las decisiones gubernamentales, a tal punto que, con contadas excepciones, hemos vivido de políticas de ajuste económico y fiscal y en general de las imposiciones del FMI, todo lo cual, ha significado una creciente defraudación a la esperanza, a las utopías e

ideales del pueblo ecuatoriano.

Una cosa es cierta, hemos llegado a tal momento de la historia nacional, en que al parecer, o aprovechamos la crisis para dar un paso adelante como país, dando satisfacción a todos los ideales represados de un pueblo desesperado, o en su defecto se abrirá un período de enfrentamientos, donde peligrará la propia unidad nacional y la propia supervivencia del Estado ecuatoriano.

Hoy se abre un nuevo debate nacional, una nueva consulta, se habla de reformas constitucionales y hasta de la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente y por lo tanto de una nueva Constitución; se dice que vamos a fundar una nueva República que atrás debe quedar la corrupción política, económica y social y que nunca más debe volver el nepotismo, el enriquecimiento injustificado, la imposición de intereses grupales, en fin nuevos cantos de sirena se escuchan a nivel nacional.

Pero en este mismo momento en que se escriben estas líneas, la oligarquía más rapaz y corrupta, retrógrada y antipatria, aliada a los tenedores de los papeles de la deuda y de los omnipresentes señores de las finanzas internacionales, conspiran y preparan una ofensiva feroz, frente al intento del actual ministro de economía y finanzas, Rafael Correa Delgado por

imponer un manejo soberano, democrático, humanista y social de la economía nacional; no quieren oír de inversión productiva, de inversión en educación, salud, fomento de la producción, fortalecimiento de los servicios públicos, es decir quieren ahogar desde el nacimiento mismo una esperanza para las nuevas generaciones.

### **Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo**

Como resultado de las continuas crisis políticas por las que ha atravesado el país, algunos sectores ciudadanos, tratando de mejorar la gobernabilidad en el país, vienen sosteniendo la necesidad de sustituir el régimen presidencial por un régimen parlamentario o por un régimen semipresidencial.

Consideramos que estos planteamientos, no toman en consideración el hecho de que los regímenes políticos responden a realidades históricas de los pueblos, pues en el caso de los regímenes parlamentarios de Europa, estos surgieron como consecuencia de una lucha frontal y directa en contra de los regímenes absolutistas, constituyéndose el parlamento en la institución más representativa de la lucha liberal democrática que terminó sometiendo al Ejecutivo (representado por el monarca hasta entonces) al parlamento. Tal realidad histó-



rica no es la nuestra.

Todos los lectores estarán de acuerdo conmigo, en la preocupación que inmediatamente nos asalta, si nos atrevemos a pensar siquiera que en nuestro país se instituiría en un régimen parlamentario, a sabiendas de nuestra idiosincrasia y de nuestra cultura política, aparte de la debilidad del sistema de partidos políticos en el país.

En el caso de un régimen semi-presidencial, por las mismas consideraciones señaladas en el párrafo anterior, viviríamos en una permanente crisis política, en la que a las contradicciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se sumarían las contradicciones entre el Presidente y el Primer Ministro, en un escenario de mayorías coyunturales cambiantes y fugaces en el Congreso Nacional.

Considero por lo tanto que deberíamos avanzar en la conformación de un modelo de régimen presidencial, eliminando las facultades omnímodas del Presidente de la República, restableciendo el equilibrio entre las funciones del Estado, favoreciendo los procesos de fiscalización y recambio constitucional para evitar situaciones traumáticas y finalmente generando espacios para la mediatización de la sociedad civil, en la solución de las divergencias o pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo, en tanto que la función Judicial debe estar

librada de toda influencia o interés político partidario, grupal o gremial.

Finalmente en el tema del régimen político, considero que es importante iniciar una discusión seria y objetiva, respecto de la pertinencia y necesidad de reinstaurar en nuestro país, un sistema bicameral, en el que los diputados podrían tener la facultad de fiscalización y acusación ante el Senado, respecto de la conducta de los más altos personeros del Estado, así como la preparación de las leyes en lo que se refiere al primer debate, en tanto que el Senado podría tener la prerrogativa de sustanciar y resolver el juicio político, así como debatir en segundo y definitivo debate las leyes de la República.

Formulo esta propuesta en virtud de que al revisar la historia constitucional del país y nuestra cultura e idiosincrasia política, el sistema bicameral permite mejorar el proceso de la elaboración de las leyes, así como mediatizar el tratamiento de los temas estrictamente político y las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, fortaleciendo al órgano que históricamente y políticamente representa al pueblo soberano. Esta propuesta presupone lógicamente disminuir el número de diputados.

### **La Reforma Constitucional**

Es en este marco y para contri-

buir al debate nacional que me permito formular algunas propuestas concretas de reforma política del Estado que deberán traducirse en reformas a la Constitución y leyes de la República.

### **Organización del Estado y descentralización**

1. Proponemos la administración del Estado con cuatro niveles: el gobierno nacional, el gobierno provincial o intermedio, el gobierno municipal o local y el gobierno parroquial, de tal manera que todas las instituciones, órganos y organismos que constituyen desmembramientos del Estado Central, sean absorbidos por el gobierno provincial o el gobierno municipal en sus respectivas competencias. Esto significa hacer una verdadera poda de instituciones que coexisten y compiten con los Consejos Provinciales y Municipales, generando una situación que ha sido fuente de clientelismo político, de corrupción y debilitamiento de los recursos y competencias de los gobiernos intermedios y municipales, por lo que, los recursos materiales, económicos y humanos de las instituciones que se supriman, pasarían a los gobiernos seccionales.
2. Es necesario introducir nuevas

disposiciones constitucionales que garanticen de manera más efectiva, la autonomía de los gobiernos seccionales y los procesos de descentralización, así como el traspaso automático -sin ingerencias del gobierno central- de la participación de los gobiernos seccionales en el presupuesto general del Estado, pues caso contrario no es posible hacer realidad la administración descentralizada del Estado, por los chantajes políticos del gobierno central, al manejar caprichosamente las transferencias económicas.

3. Asignar como competencia de los Consejos Provinciales el manejo del medio ambiente en el sector rural de su jurisdicción, por lo que deberán crearse al interior de los gobiernos provinciales, la Dirección de Gestión Ambiental y conjuntamente con el manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción, la administración de los recursos hídricos, incluyendo la facultad de concesión del derechos de uso y aprovechamiento del agua. Consecuentemente el personal y el presupuesto del Consejo Nacional de Recursos Hídricos en cada provincia, pasarán a depender de los Consejos Provinciales, pues debe propenderse a la distribución

técnica de los recursos hídricos, ya que en la actualidad el uso y el aprovechamiento del agua están envueltos en una maraña de litigios y conflictos que se ventilan "judicialmente" en las oficinas de las Agencias del CNRH, existiendo "juicios" que ya llevan décadas sin solución.

El Consejo Consultivo de Aguas únicamente, debe permanecer como órgano de concesión para trámites de aprovechamiento de agua, solicitados para proyectos de envergadura provincial o nacional, de tal manera que las concesiones de derecho de uso y aprovechamiento de agua a nivel provincial serán resueltas por la Dirección de Recursos Hídricos que se creará en cada Consejo Provincial y los recursos de apelación serán resueltos por un Consejo de Recursos Hídricos que se creará en cada provincia.

4. Constitucionalizar disposiciones que garanticen y efectivicen la distribución de las rentas y presupuesto a favor del sistema educativo básico, medio, las universidades y al sistema de atención primaria de salud nacional, especialmente de los hospitales generales y maternidades del Estado.

5. En la disposición constitucional, referente al Sistema Nacional de

Planificación, es necesario introducir una reforma para disponer la necesaria coordinación de la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, prescribiendo la obligatoriedad, de que los planes de desarrollo se cifian a la planificación jerárquica superior. Por lo tanto, es necesario retomar la planificación a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, para racionalizar los presupuestos, utilizar eficientemente los recursos, establecer agendas nacionales y seccionales de desarrollo, con políticas estratégicas estables, que estén al margen de las vicisitudes políticas de los gobiernos de turno, así como erradicar la improvisación, la demagogia y el manejo populista de la inversión de los recursos, para llegar a establecer una prelación de obras y servicios.

6. Flexibilizar el sistema de la reforma constitucional, y normar en el sentido, de que para reformas que impliquen transformaciones en las relaciones de las funciones del Estado, se requerirá de consulta popular.

#### **Función Legislativa**

1. Devolver al Congreso Nacional la facultad de iniciativa y legislación en materia económica y tributaria, así como la ratificación de los tra-

tados y convenios internacionales, pues no se le puede mantener al Congreso Nacional con una camisa de fuerza frente al absolutismo Presidencialista que dirige unilateralmente la economía y las relaciones exteriores del país, por lo que es necesario un manejo soberano de nuestros recursos y de la política internacional.

Igualmente se deberá reformar la Constitución, en el sentido de que la censura por parte del Congreso Nacional a un Ministro de Estado, conllevará su inmediata destitución, pues va en contra todo sentido común y de respeto al parlamento nacional, que un Ministro de Estado que ha sido censurado políticamente, pueda permanecer en el ejercicio de su función como si nada hubiese ocurrido, siendo esta circunstancia una distorsión perversa de un régimen presidencial responsable.

2. Incluir como causal para la cesación de funciones del Presidente de la República, la revocatoria del mandato por parte del Congreso Nacional, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, por violaciones flagrantes a la Constitución que pongan en riesgo el sistema jurídico constitucional del país. La experiencia histórica ha demostrado

por un lado que es necesario mecanismos de disuasión frente a las conductas dictatoriales y por otro flexibilizar el sistema de recambio constitucional.

3. Regular de mejor manera la facultad de objeción (veto) presidencial de las leyes, equilibrando las relaciones del Congreso Nacional como órgano a quien compete la función legislativa, con el Ejecutivo que abusa de su condición de colegislador privilegiado.

4. Establecer como causal para la cesación de las funciones del diputado, el abandono de las condiciones políticas en las cuales fue electo, con excepción de los casos en los que se exija la disciplina partidaria o del voto para actos violatorios de la Constitución.

5. En las normas constitucionales sobre la actuación de los diputados, debería prescribirse que únicamente pueden presentar proyectos de leyes con objeto y ámbito nacional, para fortalecer la unidad nacional, evitar posiciones demagógicas y regionalistas. La iniciativa para presentar proyectos de leyes de interés y ámbito específicamente de una provincia, debería estar en manos del respectivo gobierno provincial, o si se trata de leyes regionales, en una mancomunidad.

## **Función Judicial**

1. Instituir garantías para que entre inmediatamente en vigencia, la unidad jurisdiccional en el país, de tal manera que todos los magistrados y jueces que dependen de la Función Ejecutiva, pasen a la Función Judicial y especialmente, se limite la aplicación de la jurisdicción especial de los tribunales policiales y militares a aquellos delitos de naturaleza específicamente policial o militar, y asegurar que todos los casos de violaciones de los derechos humanos, se sometan a los tribunales ordinarios, debiendo en consecuencia, establecerse áreas de justicia especializada en materia policial y militar, dentro del Sistema Judicial Ordinario.
2. Para llenar vacantes en la Corte Suprema de Justicia, debe exigirse como requisito que el magistrado tenga título académico de cuarto nivel y bajar la edad mínima para poder optar por el cargo, pues no se justifica que existiendo hoy, recursos humanos con capacitación de postgrado en diversas disciplinas jurídicas, no se aproveche su formación académica, tanto más que las oportunidades y ofertas de cursos de postgrado se han generalizado en el país. Por lo demás no veo justifi-

cativo para imponer que la edad mínima sea de 45 años que no sea el obstáculo perverso y mezquino a nuevas generaciones.

3. Se debe establecer la prohibición en el sentido de que los Jueces, Ministros de las Cortes Superiores de Justicia, Miembros de los Tribunales Distritales, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y los Vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, no puedan ser integrantes de la Federación Nacional de Servidores Judiciales, pues no pueden estar subordinados a la dirigencia y la afiliación gremial que exige defensa de intereses grupales que pueden entrar en contradicción con otros grupos ciudadanos, usuarios del servicio de justicia, y no se puede entender que se pretenda tener calidad moral y jurídica, para juzgar delitos y acciones, por daños y perjuicios a quienes realizan constantemente paros en el país.

## **Independencia de los órganos de control**

1. La designación del Contralor General del Estado, del Ministro Fiscal y Superintendente de Bancos, por parte del Congreso Nacional, debe hacerse de una terna propuesta por organizaciones de la sociedad civil, pues a más de ser

organismos de control de enorme sensibilidad social, es preocupación ciudadana su necesaria despartidización, a más de que el control de la actividad del Estado debe ser fundamentalmente control ciudadano, para evitar la interferencia de los intereses particulares de las diferentes funciones e instituciones del Estado.

## **Independencia de la organización electoral y participación democrática**

1. El Tribunal Supremo Electoral debe convertirse en una Corte Nacional de Elecciones, con integración independiente de los partidos y movimientos políticos, debiendo sus integrantes ser designados por un mecanismo de decisión de la sociedad civil y exigiendo a sus integrantes un hoja intachable de vida y título de cuarto nivel en ciencias jurídicas, preferentemente en Derecho Constitucional o Ciencia Política.
2. Es necesario revisar las normas que tienen que ver con la representación popular, estableciendo reglas electorales democráticas que den cabida a la representación de las minorías y que al mismo tiempo respeten la voluntad de las mayorías y prohibirse el cambio de las reglas electorales de una elección

a otra, para evitar que las reformas a las normas electorales expresen intereses partidistas coyunturales, debiendo darse cierta estabilidad en el sistema proporcional de distribución de la representación popular.

## **Independencia del Tribunal Constitucional y defensa de la Constitución**

1. La esencia y la vivencia del Estado de Derecho, reside fundamentalmente en el imperio y defensa de la Constitución y por lo tanto del control de la Constitucionalidad, debiendo el máximo Tribunal de dicho control, estar liberado de influencias particulares, grupales, partidistas, de las demás funciones del Estado, del Gobierno Nacional, de los gobiernos seccionales y de los gremios empresariales, laborales o de cualquier índole.

Por ello proponemos que el Tribunal Constitucional sea nombrado a través de un mecanismo o procedimiento, por medio del cual sea la ciudadanía quien nombre a sus integrantes y a su vez proponemos que el control de la constitucionalidad por parte del Tribunal, pueda ejercerse de pleno derecho en los casos que llegare a tener conocimiento que los re-

glamentos dictados por el Presidente de la República, o actos normativos de los Ministerios y de las Superintendencias, estén en contradicción con las disposiciones constitucionales.

La experiencia nos demuestra que desde la función ejecutiva se emiten reglamentos, abierta e intencionalmente contrarios a la constitución que perduran en el tiempo, hasta que se declare la inconstitucionalidad, y eso, si es que acaso -por las restricciones existentes- alguien que tiene atribución toma la iniciativa de demandar la inconstitucionalidad.

Los miembros del Tribunal Constitucional deberán poseer título de cuarto nivel en Derecho Constitucional o Político.

### **Prelación de las inversiones en el presupuesto general del Estado**

1. Proponemos la inclusión en la Constitución Política de la República, de algunas normas generales que orienten la formación del presupuesto y entre ellas una que establezca, un orden de prelación para la distribución de los recursos presupuestarios en la que se inicie priorizando la inversión en salud, educación, seguridad social, entre otros; así como establecer disposiciones que prohíban las

inversiones suntuarias, mientras no estén satisfechas necesidades prioritarias en cualquier territorio del país, pues no se puede comprender que en el presupuesto nacional consten partidas para escenarios deportivos, en pueblos donde no existe agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, dispensarios médicos.

Igual norma debe establecerse para los presupuestos de los gobiernos seccionales.

### **Régimen de partidos políticos**

1. Para la determinación de los candidatos a nivel cantonal y provincial, los partidos políticos deberán nominarlos, por lo menos en tres reuniones del máximo organismo democrático del partido a nivel seccional, debiendo ser ratificados por las directivas provinciales y tratándose de candidatos a diputados deberían ser ratificados por la directiva nacional de los partidos.
2. Los dirigentes de los partidos políticos tanto en las provincias, como a nivel nacional, podrán ser reelectos por una sola vez luego de lo cual, podrán serlo pasando un período.

### **Algunas Disposiciones Transitorias Constitucionales**

1. Debería establecerse que en el plazo de noventa días, la Comisión de Legislación y Codificación presente al Congreso Nacional un proyecto de Ley que contenga la reducción del número de normas y cuerpos normativos vigentes en el país, para de una vez por todas barrer con la "basura" normativa, especialmente de la legislación emanada desde el Ejecutivo, de tal

forma, de simplificar el sistema jerárquico positivo de nuestro país, pues la maraña legal es una condición más para la corrupción.

En el plazo no mayor de un año, la Comisión de Legislación y Codificación deberá codificar los principales cuerpos de leyes primarias y secundarias del país en las materias: Civil, Laboral, Penal, Mercantil, Financiera y Tributaria. **R**

## Un "código de conducta" para magistrados y jueces

JOSÉ PEÑA RUIZ

**P**ara que el sistema democrático se afiance definitivamente en el Ecuador, es necesario que la administración de justicia constituya un servicio oportuno y leal, a todos los miembros de la comunidad.

Es una aspiración sentida por todos, transformar nuestro sistema judicial por uno nuevo que sea más ágil y vital, que deje de ser burocrático, rígido, lento, a veces ineficaz y alejado del público.

Nuestro servicio de administración de justicia no solo debe proclamar los derechos humanos, sino transformarse en el defensor de oficio de los mismos, ser la garantía cabal de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

No se trata únicamente de exigir el mejor y más digno nivel de vida, a favor de los servidores judiciales que bien lo merecen, igual que todos los ecuatorianos. Lo fundamental para

lograr la transformación de nuestro sistema de administración de justicia, es conseguir que todos y cada uno de los magistrados, jueces y servidores judiciales, actualicen permanentemente sus conocimientos, especialmente profundicen su bagaje cultural jurídico, desarrollen en cada función y momento las habilidades y destrezas que les competen.

Lo dicho en líneas precedentes adquiere más importancia, si consideramos que desde agosto de 1998, cuando la Constitución expedida en aquel año entra en vigor, se ha incorporado a nuestro sistema legal y especialmente a nuestro sistema procesal, una novísima cultura jurídica que aún no es bien conocida por todos los "operadores de la justicia".

El desafío es grande y, si bien la tarea se ha intentado cumplir, falta aún bastante para lograr el objetivo.

Todo un proceso de mejoramiento de la administración de justicia se viene cumpliendo, de una década para acá; pero creemos que el trabajo ha sido parcial. Se ha empeñado bastante, en lo que significa autonomía presupuestaria de la Función Judicial que se ha conseguido a medias, atención material a las necesidades de los más diversos recursos, también con logros parciales; pero lo que menos se ha tocado es el proceso de cambio de la mentalidad, de quienes intervie-

nen en los diferentes campos de la administración de justicia.

El Ministerio Público viene, por ejemplo, cumpliendo un reto muy significativo, en cuanto a introducir el nuevo sistema penal. Hay mucho que hacer, especialmente se necesita que el Fiscal cuente en cada caso, con más apoyo técnico y científico, para que la investigación en torno a la existencia del delito sea integral. El Consejo de la Judicatura debe y creo que está preparando a los jueces; sin embargo, en este campo hay todavía mucho que conseguir. Ventajosamente la universidad ecuatoriana ha contribuido significativamente, instituyendo el cuarto nivel de estudios que ofrece una actualización permanente a los funcionarios y servidores de la justicia. La Policía Judicial también ha hecho esfuerzos, pero queda mucho trabajo pendiente. Sigo pensando que la Policía Judicial no debe ser parte de la Policía Nacional, sino un organismo directamente sometido y auxiliar de fiscales y jueces.

La verdadera carrera judicial debe establecerse en el país, como un sistema total que escoja con absoluto cuidado, el personal que tiene el delicado papel de administrar justicia. Hasta ahora se ha intentado de una u otra manera, cumplir con procesos de selección, pero no han sido efectivos. Los resultados prueban que falta mu-

cho en lo tocante a preparación de magistrados, jueces y servidores judiciales en general.

Hasta que logremos institucionalizar la carrera judicial, por lo menos deberíamos intentar expedir una carta de conducta para magistrados y jueces, y esa carta debería contener al menos algunas de las siguientes ideas básicas:

Para que las sentencias de los tribunales y de los jueces sean respetadas, es necesario devolver a la Función Judicial, la confianza pública, probando en los hechos que existe una absoluta independencia de magistrados y jueces, respecto de las otras funciones del Estado o de otras instituciones, con peso social o político en el país.

El magistrado y el juez, en todas y cada una de sus actuaciones, debe obrar con absoluta integridad moral; esto es, sus resoluciones deben ser expedidas sin favor, ni temor.

Los magistrados y jueces deben y tienen que ser independientes, no pueden, ni deben obedecer a nadie que no sea la constitución y a la ley, y a los mandatos de su propio código de conducta. "Los magistrados y jueces serán independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, aun frente a los demás órganos de la Función Judicial; solo estarán sometidos a la constitución y a la ley" dice el ar-

tículo 199 de la Ley Suprema.

La imparcialidad del magistrado y del juez existe, cuando hay un sometimiento racional a los principios de la justicia, expresados en las normas constitucionales y en las leyes. El alejamiento de los magistrados y jueces, en el ejercicio de sus funciones, de lo que manda la constitución y la ley, es el origen de la desconfianza social, en el sistema judicial.

La rectitud en la vida pública y también en la vida privada del magistrado y del juez, es una condición insoslayable, para que exista confianza pública en su gestión. El magistrado y el juez tienen que evitar siempre observar conductas impropias, incluso conductas sospechosas o que aparenten ser inadecuadas. El magistrado y el juez no solo deben ser honorables e íntegros, sino también aparentar serlo, porque su vida pública y privada es un referente en la sociedad.

La vida pública y privada de los magistrados y de los jueces está sometida a un constante escrutinio público. Las conductas impropias o aparentemente impropias, deben ser excluidas de la conducta profesional de los magistrados y jueces y aún de su entorno familiar y social.

Las relaciones sociales, familiares o políticas, no pueden ni deben pesar en la conducta oficial y privada de los magistrados y jueces.

Al magistrado y al juez no le puede, ni le debe interesar el prestigio de los abogados o de sus oficinas profesionales, tampoco debe el magistrado y el juez, permitir que alguien inerte siquiera influir en su conducta, por ningún motivo, ni circunstancia.

Quien acepta la judicatura, sea como magistrado o como juez, está obligado a alejarse de toda institución u organismo que implique prácticas discriminatorias, basadas en aspectos religiosos, políticos, económicos, étnicos o de otra naturaleza.

El magistrado y el juez tienen que saber y entender que su calidad de administradores de la justicia, está por encima de toda otra consideración, de manera que primero ha de cumplir sus obligaciones de magistrado y juez, y luego las demás funciones.

El magistrado y el juez tienen que conocer y resolver oportunamente, todas las causas que les lleguen por la vía legal, con excepción de aquellas que la ley les impida conocer y resolver.

El magistrado y el juez deben ser fieles a la constitución y a la ley. No debe existir para ellos el interés partidista, ni el temor a la crítica. La opinión pública no debe pesar jamás en las resoluciones de un magistrado o de un juez.

"El sistema procesal será un medio para la realización de la Justi-

cia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la Justicia por la sola omisión de formalidades". Esta es otra proclama constitucional.

El magistrado y el juez están obligados por la ley y por la moral, a exigir de todos los que se vinculen con el servicio de la administración de justicia, un comportamiento decoroso y digno, comenzando por el trato que ofrecen a diario a sus compañeros de tarea y al público en general.

La conducta del magistrado y del juez debe caracterizarse por la cortesía, el decoro, la dignidad y la paciencia frente a las partes, a los auxiliares de la justicia y los testigos.

El magistrado y el juez deben desterrar de su cabeza, los prejuicios de cualquier índole que fuere. Su proceder debe ser caracterizado por la imparcialidad que es una virtud tan difícil de practicar, pero que caracteriza la personalidad del magistrado y juez.

Los magistrados y jueces deben actuar siempre en sus funciones, con equidad frente a las partes y evitar toda forma de comunicación extrajudicial con los litigantes por separado.

Los conocimientos de un magistrado y de un juez, deben servir para la sentencia, si han sido obtenidos

dentro del marco de la ley. Las investigaciones extrajudiciales no pueden contar para la función de administrar justicia.

La conducta de magistrados y jueces debe caracterizarse, por ser apegada a la justicia y sus actuaciones oportunas y eficaces.

En la actuación del magistrado y del juez no puede permitirse el nepotismo, ni la paralización.

Los magistrados y los jueces no pueden formular comentarios, ni en público, ni en privado, en torno a los casos que estén conociendo.

Los magistrados y jueces superiores deben velar, porque sus inferiores despachen los asuntos que les competen, con la misma responsabilidad con la que ellos cumplen sus deberes.

Los magistrados y jueces, deben excusarse del conocimiento de las causas en las que la imparcialidad esté en juego.

Los magistrados y los jueces deben aplicar la constitución y la ley, para exigir de sus inferiores y de los abogados una conducta profesional, digna y decorosa. En caso de desacato, deberán amonestarles o sancionarles, sin miramientos.

Está vedado a magistrados y jueces, involucrarse en negocios de cualquier índole que les vinculen con los litigantes o con sus abogados, o con sus superiores o compañeros de fun-

ción.

Los magistrados y jueces no deben permitir que sus familiares íntimos acepten regalos o favores de nadie. Incluso las relaciones sociales deben medirse permanentemente, a fin de que no pongan en riesgo la imparcialidad que debe guardar la persona y los miembros de la familia del operador de la justicia.

El magistrado y el juez no deben, ni pueden, ejercer la profesión de abogados en ningún caso.

Los magistrados y los jueces no pueden liderar, ni siquiera mantener relación alguna con organizaciones políticas. Les está vedado formular discursos para organizaciones políticas o para candidatos, no pueden apoyar, ni hacer oposición a candidatos de las diversas organizaciones políticas.

La única actividad política pública que pueden ejercer los magistrados y jueces, son las actividades relacionadas con las medidas conducentes a mejorar el sistema legal o la administración de justicia.

“No pueden olvidar los magistrados y los jueces que el Ecuador es un estado social de derecho y por lo tanto, los derechos y las garantías determinados en la constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tri-

bunal o autoridad”.

“En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o en la Ley, para el ejercicio de estos derechos.”

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que están garantizados en la Constitución.”

Es hora de empezar la lucha para que la justicia se transforme en el soporte principal de la democracia y la paz. **R**



## Formas de gobierno. Conveniencias de los sistemas unicameral y bicameral en la función legislativa

JORGE MORENO YANES

**E**l tema propuesto u otros relacionados con la gobernabilidad y desarrollo del país, no son asuntos única y exclusivamente de carácter jurídico. La gobernabilidad y desarrollo del país, es ante todo un asunto de actitudes. Definitivamente, si la sociedad y sus autoridades enfocan claramente su actividad hacia el bien común, la situación con el sistema jurídico actual o con cualquiera otro que a futuro se establezca, será completamente distinta.

Considero necesario, para enfocar la ventaja o desventaja de la Cámara Única, hacer referencia al sistema electoral, de manera muy general, debido a que va vinculado con la representatividad política, así mismo abordar genéricamente la forma de Estado.

Conviene partir de lo que podríamos entender por Derecho Constitucional:

El Derecho Constitucional desde la concepción material, es el conjunto de normas jurídicas y de principios de derecho público interno que determinan la estructura básica del Estado, establecen sus funciones, competencias y relaciones, todo ello para garantizar fundamentalmente los derechos de las personas, hacer efectivo los derechos colectivos y ahora también los derechos post industriales.

Con esta definición general, nos remitiremos al Art. 1 de la Constitución Política de la República que consagra los principios básicos de esta organización del Estado, donde se establecen las formas de Estado, de Gobierno, etc.

Entendemos por forma de Estado: la totalidad de la comunidad social jurídicamente organizada, dentro de un espacio físico o territorio.

Por forma de Gobierno a su vez, debemos entender la misma, como esa especial modalidad que adoptan los órganos de gobierno, para manifestar la voluntad del Estado.

Por tanto, acorde al Art. 1 de la Constitución, encontramos que la forma de Estado, por la relación poder político personas, es democrático y por la relación poder político territorio, es unitario.

A su vez, la forma de Gobierno en el Ecuador es republicana y presidencialista.

La forma de gobierno republicano nos lleva a entender que el poder no se encuentra concentrado en una sola persona, sino que el mismo, para el ejercicio de las funciones encomendadas, se lo realiza a través del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Función Legislativa a su vez, según nuestro ordenamiento jurídico, se lo ejerce a través de una sola Cámara que es la de diputados y lleva el nombre de "Congreso Nacional".

La conformación del Congreso Nacional, según el Art. 126 de la Constitución, viene dado a través de dos estamentos diría: diputados elegidos dos por cada provincia y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que pase de 150.000 habitantes. La base de la población se determina acorde al último censo nacional de población.

En el fondo, la Cámara Única que entre sus funciones principales cuenta con la atribución de reformar la Constitución, expedir, reformar, derogar leyes e interpretarlas de manera obligatoria, sustenta su integración en función al territorio provincial y al número de habitantes de la provincia.

Se ha sostenido y se sostiene que existiendo una sola Cámara, el ejercicio de las funciones y atribuciones a ellos encomendados es ágil, eficiente y rápido, exigencia de la socie-

dad actual. Sin embargo, en los veinte y cinco años aproximadamente que se cuenta con este sistema de Cámara Única, la realidad nos demuestra que no es cierto.

Como iniciativa propia del Congreso, muy pocas leyes contenidas en un solo cuerpo unitario y sistemático, se han producido, diría entre ellos, el Código Penal, la mayoría son reformas o modificaciones a las leyes vigentes. Tampoco se ha podido conciliar las normas de contenido y Organización Constitucional, con el principio del Estado Social de Derecho. Citaré un caso: Seguridad Social con sus afiliados, cuenta con una estructura caduca -diría yo- a través de una conformación tripartita e incluso corporativa, un representante del gobierno nacional, un representante de los empleadores y otro de los afiliados; es decir no se sustenta esta entidad autónoma, en la conformación de carácter institucional o de servicios donde su esencia es la especialidad, su estructura básica -reitero- es de corte corporativa, misma que es inadecuada en los momentos actuales. Así mismo, derechos de tercera generación, tal el caso de la Ley de Defensa del Consumidor, con la calidad de bienes y servicios, los usuarios -considero personalmente- no están protegidos correctamente.

El Congreso Nacional -diría

yo- nada ha realizado, para que en el Ecuador se cuente con un Código o Ley Administrativa y de procedimientos, en esta área. No se concilia en lo que a la actuación administrativa corresponde, si debemos ir por la corriente objetiva o la corriente subjetiva o una mixta, siendo en este ámbito -administración pública- donde existen graves contradicciones en los cuerpos normativos secundarios. Copiamos disposiciones de la corriente subjetiva española, tal el caso de la personalidad única del Gobierno Central, consagrada en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. En tanto que en otros cuerpos legales y sentencias de la Corte Suprema por Administración Pública, se entiende todo aquello que emana de los distintos Órganos del Estado, excluyendo lo estrictamente judicial y legislativo. Así mismo copiamos disposiciones como el silencio administrativo positivo en un marco general, cuando en los demás Estados la misma viene a ser la excepción, adicionalmente no se establece el procedimiento que debe tener un acto ficto, situación que en gran medida ha complementado la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, Sala especializada de lo Contencioso Administrativo que siguiendo la corriente española, dispone la ejecución del silencio positivo, luego de que el mismo se ha pro-

ducido.

Nuestra corriente en lo que a la administración pública corresponde, creo que podría enmarcarse en la corriente objetiva. Corriente -objetiva- que personalmente no la comparo y que es una de las fuentes que genera graves problemas en las acciones de amparo e inconstitucionalidad.

En las relaciones que debe mantener el H. Congreso Nacional con las Funciones: Legislativa y Judicial, estas no han sido de las mejores, permanentemente se ha inobservado un principio básico consagrado en las distintas Constituciones ecuatorianas, principio que se denomina de la limitación positiva de las competencias que consta en el Art. 119 de la vigente Constitución. Citaré algunos casos: la interferencia del Ejecutivo para impedir la posesión de los Magistrados de la Corte Suprema; la designación de Vocales sean del Tribunal Constitucional o Supremo Electoral, sin respetar el contenido de las normas constitucionales, el cese de dichas autoridades, el cese de los Magistrados de la Corte Suprema por el Congreso el año pasado, etc. En definitiva, la actividad que se ha desplegado, ha sido el irrespeto a la Norma Constitucional y a la ley secundaria, primando el principio denominado "de las simples mayorías".

En la actividad de control del

Congreso a la Función Ejecutiva, el juicio político y la pugna permanente ha sido la constante, con o sin base constitucional. Así, el juicio político de la Función Legislativa a la actuación de la Función Ejecutiva, si el Presidente de la República tiene en última instancia, la facultad para aceptar o no la resolución del Congreso si esta conlleva la censura a un Ministro de Estado. En la práctica tenemos el caso del juicio político instaurado en contra del ex Ministro de Bienestar Social, quien a pesar de ser censurado por el Congreso, continuó en su función, porque esa fue la decisión del anterior Presidente de la República.

Si a ello agregamos que el H. Congreso Nacional no ha podido conciliar el contenido del Art. 99 de la Constitución que consagra el derecho de los ciudadanos, para seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o entre listas y que sea la ley secundaria la que concilie este principio, con la representación proporcional de las minorías, observaremos que la representación popular, para hacer efectiva la democracia representativa, no ha tenido sustento constitucional, ya que el sistema D'Hont, como el Imperial -ejecutado en el último proceso electoral por resolución del TSE-, es aplicable exclusivamente en listas cerradas. Por tanto es necesario reformular el sistema electoral que por

el tiempo -considero- no podré exponerlo, pero no comparto tampoco con el sistema de distritos electorales, ya que en la forma como lo vienen sosteniendo sus defensores, implica un sistema de representación con un sutil mandato imperativo que violenta el principio del mandato libre, consagrado en el Art. 135 de la Constitución (para los diputados), a más del derecho de género y minorías, el mismo que no concilia con el sistema de distritos electorales, ni tampoco guarda relación con nuestra realidad.

Entonces, son los hechos los que nos llevan a señalar que el principio de "las mayorías móviles", en gran medida ha dejado en el papel (como decía Lasalle) el contenido de las normas constitucionales.

Considero que no ha sido solución al problema de la gobernabilidad en el Ecuador y a la uniformidad jurídica, el contar con una sola Cámara, los titulares de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, anteponen intereses personales y de grupo a los intereses nacionales.

Si a lo expuesto, nos remitimos a la historia del constitucionalismo ecuatoriano, observaremos que ha prevalecido en esta Función la doble Cámara, si revisamos las distintas Constituciones de la República del Ecuador, desde 1830 hasta la fecha, vamos a encontrar que la Cámara Única se

reguló y funcionó en las Constituciones de: 1830, 1850 y la de 1978-1979 (la actual es una reforma o codificación de esta última); de tal manera que en estos tres períodos la Función Legislativa se constituyó con una sola Cámara. En los demás períodos, la historia Constitucional del Ecuador, organiza la función Legislativa, a través de la doble Cámara.

### **Bicameralidad**

Conlleva a que la Función Legislativa está encargada a dos Cámaras: De Senadores y Representantes o Diputados. La del Senado está estrechamente vinculado con la distribución territorial (propio de la tradición norteamericana como Estado Federal). Se dirá que no es aplicable bajo este principio al Ecuador que es un Estado Unitario; sin embargo, la forma de gobierno se establece en los Estados acorde a sus necesidades y realidades propias, no existiendo patrones teóricos únicos respecto al Gobierno Republicano Presidencialista o Parlamentario; los mismos se establecen en los Estados, mediante combinaciones o mezclas (el juicio político, propio del sistema de gobierno Parlamentario, se ha recogido en nuestro sistema de gobierno).

A lo señalado diré que, la actual integración del Congreso, tiene como uno de sus elementos, la desig-

nación de los diputados en el número de dos por cada provincia, es decir, concilia en una sola Cámara la distribución territorial y poblacional que son elementos materiales básicos para la existencia del Estado y que por tal razón en los Estados, la Función Legislativa se lo ejerce en dos Cámaras que toman en consideración los referidos elementos, para darle vida al Estado Democrático.

Si se elige un senador por cada provincia, en función a la estructura de la división político administrativa -Art. 224-, vamos a compartir el criterio de que esta Cámara será el órgano a través del cual, los territorios llamados provincias, participan en cuanto tales en la determinación de la voluntad del Estado y por ende se hace realidad el Estado Democrático, pues serán veinte y dos voluntades de distintas provincias.

Bajo esta propuesta, se concilia además en parte el Sistema Electoral -Art. 99- pues la elección de los Senadores -uno por cada provincia- permite cumplir con el principio de la elección uninominal, escogiendo el ciudadano en goce de sus derechos políticos, el candidato de su preferencia.

La Cámara de diputados puede ser en lista cerrada con representación del género y minorías, en función al número de población o acorde al sistema que me permito propo-

ner y que servirá en gran medida para la elección de consejeros, concejales y juntas parroquiales, todo ello vía reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, la misma que la expondré en forma separada.

Continuando con el sistema de doble Cámara, el Senado a su vez es Cámara de **reflexión** destinado a contrapesar las decisiones de la Cámara de diputados que por lo general es apresurada y presionadora. Con el sistema bicameral el equilibrio de los poderes si se concilia, actualmente con una sola Cámara, la misma a través de sus miembros -no todos- se vuelve poderosa y puede acabar en un régimen de asamblea.

La existencia de las dos Cámaras permite estudiar mejor el texto de los proyectos de ley, lo que a su vez aseguraría un más alto grado de pulimento.

### **Funcionamiento de la doble Cámara**

La doble Cámara puede ser: perfecto e imperfecto.

**Bicameralismo perfecto:** donde las dos Cámaras están en posición de igualdad absoluta.

**Bicameralismo imperfecto:** donde una Cámara tiene una posición de supremacía respecto a la otra, en el ejercicio de algunas o todas las funciones parlamentarias. Es el que se

sigue en los Estados que cuentan con doble Cámara.

### **Sesiones de las Cámaras**

Los parlamentos funcionan sobre la base de la separación de las dos Cámaras que se concreta en tres principios:

- a) El campo de la organización y funcionamiento interno, cada Cámara es independiente de la otra.
- b) Nadie puede ser miembro a la vez de ambas Cámaras.
- c) Las Cámaras deliberan por separado; sin embargo para determinadas funciones atribuidas a las dos o competencias no legislativas -orgánicamente concebidas- las Cámaras se reúnen en conjunto.

### **Régimen y funcionamiento de las Cámaras**

Las Cámaras para actuar deben contar con su propia Ley -orgánica- y autolimitarse; en nuestro caso, deberá reformarse la Ley Orgánica de la Función Legislativa -o dictarse una nueva- Código de Ética debería contar simplemente con prohibiciones, obligaciones y sanciones, para dejar que cada Cámara cuente con su propio Reglamento que regule el procedimiento; en consecuencia el funcio-

namiento de las Cámaras requiere partir del estudio de estos cuerpos legales.

Las normas parlamentarias que se dejan señaladas, necesitan de una votación final con mayoría absoluta de miembros; debe entonces la Constitución establecer con precisión las funciones y mediante Ley, desarrollarse su actuación.

### **Estructura de las Cámaras**

La normativa jurídica secundaria deberá establecer la organización de la misma, detallándose la estructura, debería contar también cada Cámara con una mesa o comisión de mesa, pudiendo integrarse las mismas por el Presidente, Vicepresidente, uno o varios de sus representantes y los Secretarios que los consideren necesarios.

Las funciones de mesa: son dirigir el trabajo de la Cámara, recibir toda documentación que va dirigida a la Cámara ordenando la tramitación de la misma. Este mecanismo me permite sugerir un procedimiento de votación para las distintas dignidades que elige la Función Legislativa e inclusive para las demás Funciones del Estado donde impera un grave problema de gobernabilidad por ejemplo, la designación del Contralor General del Estado -conforme lo prevé la Constitución vigente- es una compe-

tencia compartida entre el órgano Legislativo y el órgano Ejecutivo, por tanto el Congreso está llamado a estructurar la terna, requiriendo en este caso del voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, situación que en la práctica hemos observado es físicamente imposible -por la atomización de sus titulares- porque no queremos entender que el Estado ecuatoriano es diverso y en esa diversidad los intereses de grupos son distintos, siendo así, debemos buscar cierta unidad. Por tanto si es que en la primera votación que realiza el órgano Legislativo (terna para Contralor) no se consiguen las dos terceras partes, los dos candidatos más votados deberán pasar a una segunda vuelta en este balotaje; será designado el que tenga el mayor número de votos; esta propuesta debería ser considerada también en las reformas constitucionales, la misma que puede ser el sustento para la designación de otras autoridades que correspondan en el Estado Ecuatoriano.

### **El pleno y las comisiones**

Las Cámaras funcionan en pleno, con carácter deliberante, esto es, con capacidad para adoptar decisiones que le atribuye la Constitución. Las Comisiones realizan el trabajo especializado preparatorio de las decisiones que debe tomar el pleno, es aquí

donde se estudian con detalle los asuntos y se efectúa el esfuerzo de transacción política entre los grupos parlamentarios. Las Comisiones serán permanentes y no permanentes.

### **La Constitución en las funciones parlamentarias**

Debe la Constitución distinguir claramente entre funciones o potestades parlamentarias y competencias parlamentarias. Las primeras forman parte de la esencia parlamentaria, es decir como poder del Estado, siendo estas:

La legislativa, la presupuestaria y la de control gubernamental, las demás son competencias de esta Función que no pertenecen a la esencia de la institución, pero que aprovechándose de la existencia de este órgano parlamento se lo incluye.

En lo que a las funciones parlamentarias corresponde, debo decir: la primera responde a la exigencia de la creación del Derecho en la sociedad, la voluntad del Estado, la ley debe ser la voluntad política de la sociedad. La segunda responde a la exigencia del consentimiento de la sociedad en la determinación de la vida económica del Estado; y, la tercera responde a la exigencia de la vigilancia de la propia sociedad, sobre la forma en que el gobierno ejecuta las decisiones legislativas y hace uso de los recursos presu-

puestarios, aprobados por el Parlamento.

Para terminar con la necesidad de ir a un sistema bicameral de la Función Legislativa, diré que las funciones y competencias a ser determinadas para las dos Cámaras, puede ser materia de un análisis frío y acorde a nuestra realidad, pero nuestro sistema debe ser el denominado imperfecto. Como función de la diputación debe estar el control gubernamental, la Legislativa compartida y la de presupuestos propia del Senado.

### Forma de Estado

El Estado Unitario -considero que en el Ecuador, cumplió su cometido. Debía haber sido realidad este momento la desconcentración periférica y descentralización administrativa.

En la desconcentración, los órganos superiores confieren parte de sus atribuciones o competencias de manera regular a órganos inferiores de su propia estructura, ejemplo MOP a las Direcciones Provinciales, asunto administrativo personal, planificación y ejecución de vías.

En la descentralización el gobierno central, transfiere sus competencias (excepto las del 226) específicamente a los gobiernos territoriales.

En el Azuay, ni lo uno ni lo otro, bajo términos como desconcen-

tración o descentralización se disfrazan, simples delegaciones interorgánicas o interestatales o intersubjetivas. Al ser imposible que una burocracia de mandos medios, flexibilice estas formas del manejo estatal, la falta de decisión política de los titulares del órgano Ejecutivo, considero y propongo, la siguiente estructura del Estado, por la forma de poder político territorial que no contradice mi criterio expuesto en la obra "Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías" que en su momento tenía su razón de ser, pero que por las razones expuestas, me lleva a realizar la siguiente propuesta:

**Un Estado autonómico**, con por lo menos tres niveles:

1.- Descentralización Jurídico Político: dejando sentado en la Constitución la base, no imponiendo la misma, para que los cantones y provincias, con identidad histórica, geográfica, cultural que deseen integrarse en una región o comuna autónoma, lo decidan, permitiendo inclusive que una Provincia pueda asumir por sí sola esta categoría. Esta descentralización conlleva consagrar principios básicos como: igualdad, libre circulación de bienes y personas, unidad y solidaridad, la unidad indisoluble del Estado ecuatoriano como Estado compuesto. Existiría aquí dos subniveles de descentralización política, de quienes asuman todas las competencias que re-

gule para dichas comunidades la norma constitucional e incluso las que pueden ser materia de delegación legislativa y administrativa, y aquellas regiones que pretendan avanzar poco a poco a este sistema.

2.- Las actuales Provincias y cantones que deseen continuar bajo el sistema de descentralización administrativa, en el marco establecido, pero con un menor control administrativo.

3.- Las Parroquias rurales, pero con mayores competencias y menos control administrativo.

La descentralización política conlleva que en el marco de sus competencias que asumen, puedan contar con sus propios órganos de gobierno e inclusive jueces en dichas materias, pero que dependan de la Corte Suprema.

En este marco, la concertación política debe ser tal que claramente se llegue a la unidad, para determinar cuales serán las competencias exclusivas del Estado, no susceptibles de transferencia; cuales competencias siendo de competencia exclusiva del Estado, pueden ser materia de delegación o gestión; y, competencias compartidas entre el Estado y las Regiones autónomas.

Hablamos de un sistema complejo y de interrelaciones, pero donde la solidaridad de las regiones debe ser

una realidad, para que un porcentaje de sus recursos sea entregado a un fondo común que ayude a las entidades que se queden en el marco de la simple descentralización administrativa. Deberá considerarse asimismo la deuda externa.

En el sistema autonómico se dan leyes en el marco de una ley general. Conlleva un gran esfuerzo de integración y solidaridad, donde el Tribunal Constitucional debe jugar un rol trascendental en ir dándole forma al esqueleto Jurídico Constitucional; es notorio aquí que la actuación administrativa debe ser clara, siguiendo la corriente objetiva o la corriente subjetiva. Los estatutos de las comunidades o regiones autónomas, son Leyes Orgánicas; pero por el procedimiento que se debe seguir, no susceptible de ser reformado por la Función Legislativa, será insistido el órgano abstracto llamado Tribunal Constitucional, quien determine en el marco horizontal, si las competencias que asumen las comunidades autónomas son o no legales, igual con relación a las leyes estatales y regionales sean orgánicas u ordinarias.

Esta estructura de Estado compuesto, solo sería factible a través de una consulta popular, en virtud a que los cambios serían sobre la organización del Estado, en todo caso podría elaborarse un proyecto de nueva

Constitución y ponérsele a consideración asimismo, del pueblo, para que acepte o rechace la forma de Estado autonómico, documento que debe ser consensuado y elaborado a través de la técnica jurídica acorde a nuestra realidad.

## La Función Legislativa en la historia constitucional del Ecuador

### Constitución - año

- 1830 Una sola Cámara, su designación en forma equitativa por los tres departamentos, Qui-to, Guayas y Azuay.
- 1835 Dos Cámaras: Senado, cinco por cada departamento.
- 1843 Dos Cámaras: Senado, nueve por cada departamento.
- 1845 Dos Cámaras: Senado, seis por cada departamento.
- 1850 Una Cámara.
- 1852 Dos Cámaras: Senado, seis por cada departamento.
- 1861 Dos Cámaras: Desaparece. Departamento pasa a Provincia. Senado, dos por cada provincia. (García Moreno).
- 1869 Dos Cámaras.
- 1878 Dos Cámaras: Senado, dos por cada provincia.
- 1884 Dos Cámaras: Senado, dos por cada provincia.
- 1897 Dos Cámaras: Senado, dos por cada provincia.

- 1906 Dos Cámaras: Senado, dos por cada provincia.
- 1929 Dos Cámaras: Senado, uno por cada provincia. Indirecta. Consejo Provincial designa quince funcionales.
- 1945 Una Cámara: elección indirecta y corporativa.
- 1946 Dos Cámaras: Senadores dos por cada provincia. También senadores funcionales.
- 1967 Dos Cámaras: Senadores dos por cada provincia. También funcionales.
- 1978-9 Una Cámara: veinte diputados nacionales.
- 1988 Una Cámara.

### Propuesta de sistema electoral

Esta propuesta sería aplicable con una simple reforma a la Ley Orgánica de Elecciones.

Debe existir una base de población, para elegir un diputado al Congreso. Me permito al respecto, proponer un ejemplo y quiero que se lo entienda en esos términos; este sería bajo las siguientes consideraciones:

1.- Partiendo de un 0.65% de la población total del país. Por tanto en cada provincia se elegirá el número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de la población. Si realizada la división, queda un residuo superior a la mitad de la base poblacional, se ele-

girá un diputado más. La provincia que no alcance para elegir un diputado, mantendrá ese número.

La forma de escoger a los diputados será nominal y en lista cerra-

da. En el primer caso, la relación podría ser del 66% de los cargos y el 34% se elegirá de acuerdo a la aplicación del principio de la representación proporcional.

Así:		
Población del Ecuador	12.156.608	
Población del Azuay	599.546	
Porcentaje:	0.65%	
Divisor	79.017	Porcentaje población del país
Número candidatos	7	Población Provincia Azuay, Divisor
Residuo	46.427	
Divisor /2	39.508,50	

Si el residuo es mayor que el divisor 2 se elige un candidato más por la provincia.

Candidato por residuo	1
Total de candidatos	8

Porcentaje de candidatos por elección nominal	66% = 5
Porcentaje de candidatos por representación proporcional	34% = 3

2.- El Tribunal Electoral conformará las circunscripciones electorales, vía Reglamento. Las circunscripciones electorales deben estar conformadas por un Municipio o agrupación de Municipios contiguos. Se deben determinar índices poblacionales, donde se agrupen Municipios y parroquias de la provincia.

3.- En circunscripciones elec-

torales como Cuenca -cantón- donde debería elegirse más de un diputado por su población - uninominal - se designarán tantos cargos como corresponda.

El elector tiene derecho a votar por tantos candidatos, como cargos nominales correspondan elegir en la circunscripción respectiva y además por una de las listas postuladas. Re-

sultan electos nominalmente los candidatos más votados en la circunscripción.

El sistema de lista cerrada puede ser el D' Hont, Imperiali, etc.

4.- Cada provincia, si no llega al mínimo de la base deberá escoger un diputado que será por voto personalizado - uninominal-.

No hacemos referencia a la Cámara de representantes, porque el ejemplo que dejamos consignado es para una reforma al actual sistema jurídico del país, respecto al sistema electoral. **R**

## Inimputabilidad

HERNÁN COELLO GARCÍA

**D**e las muy variadas enseñanzas que sobre el tema de la imputabilidad, como problema jurídico he tenido la oportunidad de recibir, debo recordar en este momento dos de ellas, porque se vinculan estrechamente con el tema de que, brevemente, por la complejidad de su contenido, habré de ocuparme en esta mañana.

Cuando en los ya lejanos, pero inolvidables días en que como estudiantes de nuestra querida Facultad, nos correspondió el privilegio de ser alumnos del Dr. Agustín Cueva Tamariz, pudimos aprender que el estudio de la Psiquiatría Forense constituye una sólida, a la vez que indispensable base para resolver los muchos y complejos problemas de Derecho, evitando, de este modo, la posibilidad de llegar a convertir en teatro el imponente y severo Palacio de la Justicia, o la de culminar en fallos desastrosos para la justicia, para la socie-

dad, y para la ciencia, lo que la ley, cuando se ha promulgado respetando los valores superiores que deben inspirarla, exige que se juzgue cuando se tiene al frente al hombre, "...a ese sustantivo concreto. El hombre de carne y hueso, el que nace, sufre y muere -sobre todo muere-, el que come y bebe, y juega, y duerme, y piensa y quiere", como advertía Unamuno para definir al ser humano.

Mucho tiempo después de haber recibido estas inolvidables enseñanzas, la lectura de la Psicología Jurídica de los españoles López y Codón, revivía en nuestro espíritu estas advertencias, al observar como estos autores hacían el indispensable hincapié en la necesidad de que el Derecho -y los abogados, además- esté aquel y este nosotros impregnados de conocimientos de Psiquiatría, particularmente en áreas como la Penal, en donde la imputabilidad -materia de que trataremos de ocuparnos; o la Civil, en lo que a la capacidad de obrar se refiere, para evitar que el patrimonio de las personas quede abandonado a las ambiciones que generalmente se desatan para extinguirlo sin provecho alguno para sus titulares; o a la procesal, que permite contar con los elementos que enseña la Psicopatología del testimonio, "crisol en que se funden los resultados de la Psicología Experimental con los de la Psicología

Jurídica para evitar a los jueces los errores judiciales que devienen de testimonios rendidos por anómalos mentales" cuyo testimonio, viciado por la escasez del desenvolvimiento intelectual, afectivo, conativo, determinado por las más diversas deficiencias mentales que van desde la debilidad mental hasta la demencia o la imbecilidad; testimonios estos que, entonces, por la profunda decadencia síquica de estos alienados, hacen de las personas incapaces de atestiguar y cuya presencia no debería reclamarse en los tribunales; o, en fin, a la laboral, proclive a generar neurosis o psicosis profesionales o, cuando menos, estados de fobia a determinadas actividades laborales o a compartir las actividades de la vida diaria con determinadas personas.

El tema es, entonces, como se habrá advertido de esta inicial proposición, abundante en planteamientos, muy rico en posibilidades reales y vinculado, entonces, con el Derecho en general, en cuanto esta rama de conocimiento se ocupa del sujeto de la relación jurídica, cuando su conducta se halla vinculada con los diversos ámbitos de la vida humana.

Como el tema que me ha sido asignado se vincula con los tres elementos que explican la existencia del Derecho Penal, esto es, el delito, el delincuente y los efectos del delito,

nuestra exposición se referirá exclusivamente a este tema, desde el punto de vista de la imputabilidad como elemento constitutivo del delito como ente jurídico. Por consiguiente, la imputabilidad, desde el punto de vista gramatical, como forma de atribuir a alguien la responsabilidad por un hecho cualquiera y que, por lo mismo, linda con otras materias, como, por ejemplo, la civil, no podrá ser considerada en este análisis.

Para referirnos específicamente a la materia penal, conviene advertir también que, de acuerdo con las reglas comúnmente admitidas, la imputabilidad se halla relacionada con las personas naturales, o personas físicas, desde dos ámbitos enteramente diferentes. En efecto, los menores de edad son inimputables, como lo pueden ser, desde luego, los mayores de edad si ellos padecen, ya trastornos mentales transitorios con pérdida de la autonomía psíquica, o de falta de desarrollo psíquico, o la desintegración parcial o total de la personalidad, como en la psicosis, o en la declinación de la personalidad por la involución que provoca la demencia, etc.

Imputable, desde el punto de vista que interesa analizar, es quien tiene la capacidad de entender y de querer. No en todas las personas al espíritu se le puede atribuir la misma medida; cuando logra esta capacidad, es

decir, cuando entiende y quiere lo que a través de sus actos realiza, y sólo entonces, podemos decir que la persona ha alcanzado la plenitud de espíritu.

El hombre, como es tan fácil advertir, cuando nace es débil; con la edad se hace robusto y por la edad declina. Pero algunos hombres, a pesar de abandonar los primeros años de la vida, no llegan a la robustez o, lo que es peor, para otros, la robustez no llega nunca o se oscurece antes de tiempo. Otras veces, finalmente pueden darse casos en los que, a pesar del completo desarrollo del espíritu del hombre, aunque haya ya llegado, además, a su mayoría de edad, puede encontrarse, como dice nuestro Código en el artículo 35, al momento de realizar la acción u omisión, en tal estado mental que, aunque disminuida la capacidad de entender o de querer, no estaba en absoluta imposibilidad de realizar el acto reprochable.

La inimputabilidad, entonces, corresponde, en principio, a todos los seres humanos, porque todos, desde que nacemos, hasta que alcanzamos la mayoría de edad, somos, ante la ley, inimputables. Pero no es este el problema de que queremos ocuparnos, pues la situación de estas personas no linda con ninguna forma de alienación mental, desde que es solamente su incipiente desarrollo fisiológico el que determina la regla prevista por el



Código Penal al declarar, en el Art. 40, que las personas que no hayan cumplido 18 años, no se hallan sometidas a sus normas, sino a las que, en el Ecuador, actualmente, formula, con absoluta impropiedad y desconocimiento del más elemental respeto al lenguaje y al Derecho, el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Aunque -insistimos- el tema no es el del que corresponde que nos ocupemos, no está por demás que mencionemos, aunque sólo enunciativamente, para que se justifique lo que acabamos de decir, algunos preceptos de este Código como el que, como regla general, formula dentro del título completamente equívoco de "responsabilidad del adolescente infractor" al decir, en el Art. 305, que los adolescentes son penalmente inimputables, lo cual podría dar lugar a que se suponga que los niños, que no son adolescentes, pues su edad, según las normas de este Código no debe llegar a los 12 años -sin distinguir entre hombre y mujeres-; que los niños, repetimos, pueden ser imputables. Claro que, más adelante, el Art. 307 del mismo Código aclara que los niños y las niñas son absolutamente inimputables, aunque luego prosiga este conjunto de normas que se supone legales, diciendo, en el Art. 308, que los adolescentes "no pueden ser juzgados, por actos considerados delitos por la

ley penal con anterioridad al hecho que se le atribuye" lo cual quiere decir, a contrario sensu, que si el acto es posterior a la tipificación legal, sí podrían serlo; y que no se podrán tomar medidas si existen causas eximentes de responsabilidad según lo establecido en el Código Penal, lo que quiere decir que no cometen infracción no por ser inimputables, sino porque obran, por ejemplo, en legítima defensa o en un caso de estado de necesidad, para culminar hablando del adolescente infractor, de adolescentes autores de "infracciones de acción privada", etc.

Y si el delito supone, como primer elemento del concepto al que luego nos referiremos, un acto, entendido, con elasticidad semántica, como acción u omisión (Arts. 10 y 12 del Código Penal), pero, por sobre todo, como una manifestación externa, consciente y voluntaria de la conducta humana, podemos afirmar que se excluye la pretendida responsabilidad de las personas jurídicas, pese a normas como las que establece el Código Tributario en preceptos en los de los que, refiriéndose al ilícito tributario, hablan de la responsabilidad real que la tienen precisamente las personas jurídicas y no sus representantes legales. Debemos concluir, sin embargo, que solamente las personas naturales, mayores de edad, e imputables pueden ser sujetos activos de delito.

Reclamamos, entonces públicamente en este foro que a los inimputables (y que gozan, además, de inmunidad) no se les permita legislar en el Ecuador como parece que lo hacen quienes obran en esta tarea tan delicada, sin consciencia y voluntad, al haber incurrido en las verdaderas herejías jurídicas a las que muy brevemente nos hemos referido y que se repiten todos los días como la inexplicable figura señalada por la actual codificación del Código Civil (junio 24 de 2005) que, en el Art. 99, declara que la acción de nulidad del matrimonio celebrado entre ascendientes y descendientes, prescribe en tres años contados desde la celebración del matrimonio o desde que llegó a tener conocimiento de la causa de nulidad! De modo que, si no se propone la acción de nulidad del matrimonio así celebrado, revive la "prole postrera del antiguo Cadmo" para reeditar en el Ecuador otros casos de la tragedia de Edipo.

Concretando la exposición al tema que nos corresponde, debemos recordar lo que dice nuestro Código Penal, en el Art. 10: "Son infracciones los actos imputables sancionados por las leyes penales y se dividen en delitos y contravenciones según la naturaleza de la pena peculiar."

Aunque el concepto es del todo deficiente, como se advertirá lue-

go, debe destacarse el acierto inicial de la norma al anteponer como elemento rector del concepto de delito, que el comportamiento reprochable supone un acto contrario al derecho, lo que impone, por lo mismo, una previa valoración jurídica y que, entonces, cambia a través del tiempo y del espacio. Ha cambiado, en efecto, desde que en el derecho más remoto encontramos casos de juzgamiento hecho a objetos como árboles y en la Edad Media casos de juzgamiento a los animales. En el ya no tan lejano siglo XIX se juzgaba la brujería y se quemaba a las brujas. Sólo con lo que Jiménez de Asúa ha llamado "un afinamiento del Derecho", aparece la culpabilidad que se desarrolla de la mano con la imputabilidad.

Como no es preciso en este momento que abundemos en los diversos conceptos que se han dado para definir al delito como ente jurídico, nos conformaremos, como punto de partida, con el que hemos transcrito de nuestro Código Penal y con el que, sin entrar en el análisis de las diversas concepciones dogmáticas sobre el tema, se han elaborado desde Carrara cuando el sumo maestro de Pisa decía que el delito es "la infracción a la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente im-

putable y políticamente dañoso" hasta llegar al criterio enumerativo de los elementos del ilícito penal formulado por Von Ernesto Beling, que permite una adecuada concepción de esta forma de conducta reprochable; elementos éstos que, al propio tiempo, permiten, frente al aspecto positivo del concepto, formular el negativo para que, de este modo, pueda explicarse más gráficamente.

Es que, aunque exista un acto al que podría atribuirse la calidad de ilícito penal, siempre será necesario, consultando la trilogía de que se ocu-

pa el Derecho Penal, esto es, el delito, el delincuente y los efectos del delito, advertir si hay una causa de justificación, para deducir que no hay delito; o si existe una causa de inimputabilidad para que no haya delincuente y si, en fin, si se ha dado una excusa absolutoria, para que no haya pena. Esta trilogía, no obstante, no da una idea completa del concepto de delito y lo mismo, refiriéndonos a la enseñanza del autor alemán citado, podemos enunciar los elementos del delito en sus aspectos positivo y negativo, según el siguiente esquema:

Aspecto positivo	Aspecto negativo
• Un acto	ausencia del acto (Art. 10)
• Típico	ausencia de tipicidad (Art. 2)
• Antijurídico	causas de justificación (Arts. 18 a 24)
• Imputable	causas de inimputabilidad (Arts. 32 a 40)
• Culpable	causas de inculpabilidad (Art. 15)
• Sancionado	excusas absolutorias (Art. 588)
• Condiciones objetivas	falta de una condición objetiva, perjudicialidad (Art. 40 CPC)

De estos elementos importa destacar la imputabilidad, o, en el aspecto negativo del concepto de delito, las causas de inimputabilidad, que en el gráfico nombre propuesto por Jiménez de Asúa, debería llamarse más bien un estado de incapacidad penal.

De este modo y de acuerdo con

este planteamiento, si no hay acto, es decir, si no hay una manifestación de voluntad, una manifestación externa del hombre, una conducta humana, un resultado y un nexo causal, simplemente no hay acto y por lo mismo no hay delito. Sin embargo, el acto debe entenderse, como hemos dicho,

no sólo como una acción en el sentido general de la palabra, sino, también, como una omisión. (Art. 12 del Código Penal). Queda, de este modo, propuesta una tesis que explica la permanente oposición de la doctrina a la posibilidad de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, porque ellas -ya se aplique la teoría de la ficción, que recoge nuestro sistema, ya la de la realidad, que reconocen otros sistemas jurídicos- no pueden obrar con conciencia y voluntad.

Inútil consideramos la referencia analítica al principio de legalidad, principio rector del derecho penal civilizado, por no corresponder al tema de este estudio. Simplemente advertimos que sin tipicidad no hay infracción y que, respecto de los tipos penales, de las penas y de los procedimientos, no cabe analogía.

La conciencia jurídica de cada época y de cada pueblo habrá de determinar cuáles son los actos reprochables para que, como antijurídicos, se los pueda tipificar como delitos. Hasta hace muy poco tiempo en el Ecuador estuvo incriminado como infracción el adulterio, hoy es una causa de divorcio, pero no un ilícito penal. Se aboga, en estos últimos tiempos, por la despenalización del tráfico de drogas como se ha hecho con el de los licores y los cigarrillos. La antijuridicidad estará, entonces, a tono con lo

que esta conciencia jurídica de los pueblos enseñe.

La imputabilidad, problema que será objeto de análisis central es esta exposición, supone una persona física, mayor de edad, que obre con conciencia y voluntad, para que, además pueda, si obra con culpa o con dolo o con una mezcla de culpa y de dolo, considerársele culpable. La fuerza mayor y el caso fortuito (art. 15 del Código Penal) impiden que los actos u omisiones previstos por la ley como infracciones sean considerados delito y sean punibles cuando son el resultado de caso fortuito o de fuerza mayor.

La falta de sanción, aunque el acto esté previsto por la ley como infracción, da lugar a una excusa absolutoria, como ocurre, por ejemplo, con los hurtos, robos, defraudaciones o daños que se causen recíprocamente los cónyuges, ascendientes, descendientes o afines; o con las injurias que no constituyen infracción penal si las profieren los padres o los ascendientes, respecto de sus hijos descendientes; tutores, curadores, patronos, maestros, directores de educación, corrección o castigo, respecto de sus pupilos, trabajadores, discípulos o dependientes, a menos que se trate de una injuria calumniosa, esto es, de la falsa imputación de un delito.

Finalmente, la falta de una condición objetiva de penalidad, como

ocurre, por ejemplo, con la falta de protesto, notificación y decurso de 24 horas luego de haberse hecho al girador de un cheque sin provisión de fondos para que solo cumplidas estas condiciones se configure el tipo penal (Art. 368), o con los casos de prejudicialidad (Art. 40 del Código de Procedimiento Penal); la falta de estas condiciones, insistimos, impide que se configure legalmente la noción del delito como ente jurídico.

Volviendo al elemento que nos interesa, la imputabilidad, suponiendo que el sujeto es una persona natural y mayor de edad, es preciso que advirtamos que esta persona puede encontrarse, por la alteración morbosa de sus facultades, en un caso de inimputabilidad, si:

a) actúa por un trastorno mental transitorio (Art. 18, párrafo final del Código Penal). En este caso no hay delito si la fuerza fue imposible de resistir,

b) o si, al momento en que realizó la acción o la omisión, estaba, por razón de enfermedad, en tal estado mental, que se hallaba imposibilitado de querer o de entender; salvo que no se hubiere absolutamente imposibilitado de querer o entender, en cuyo

caso su responsabilidad deberá atenuarse conforme a las reglas establecidas por el Código.

Pero también la persona puede hallarse frente a causas de inimputabilidad que no obedezcan a alteraciones morbosas de las facultades, como en los casos de inconsciencia provocadas por el sueño, la fiebre la ebriedad, la intoxicación por sustancias estupefacientes -con la absolutamente inadecuada regulación del Art. 37 del Código Penal-, la sugestión hipnótica, situaciones éstas que no necesariamente tienen un carácter patológico y pueden afectar a un sujeto mentalmente sano, pero que, a pesar de ello, no tiene, al momento de realizarse el hecho, las facultades de querer y de entender.

La imputabilidad elimina la culpabilidad, puesto que es su presupuesto. Para que exista culpabilidad debe haber dolo, esto es, la conciencia del valor antijurídico del acto, o culpa, esto es, descuido, falta de previsión, mezcla de dolo y de culpa, como en la preterintención o, en fin, dolo eventual. El inimputable no actúa ni con dolo ni con culpa y, por lo tanto, no puede ser responsable de una infracción penal. **R**

## Producción de conocimientos: un reto y desafío para muchas disciplinas

LUIS D. ARANEDA ALFERO

**E**l vertiginoso desarrollo científico y tecnológico que viene dándose desde hace algunos años, obliga a las ciencias y disciplinas en general a una permanente actualización y a procurar un constante "reciclaje" entre sus profesionales. Este mismo hecho origina, paralelamente, un reto y desafío adicional, cual es el de preocuparse de la producción de conocimientos.

Entre las muchas disciplinas o profesiones que están en esta encrucijada, se encuentra Trabajo Social, por lo que haré referencia a este tópico -producción de conocimiento- desde la óptica de esta profesión, que es a la que me debo. Sin embargo, pienso que muchos de los planteamientos que haré pueden ser válidos para otras disciplinas que sientan esta misma necesidad.

La Producción de Conocimientos no es ni puede ser un acto mecánico, algo que lo vamos a lograr con tan

solo tomar la decisión de hacerlo. Implica una seria y profunda preparación sobre varios aspectos que no siempre están presentes en la formación profesional; demanda también una posición ideológica clara y consistente, y, además, una actitud científica con todo lo que implica y significa. Se relaciona directamente con aspectos como Teoría, Realidad, Método (o Metodología o Formas de Intervención), Proceso cognoscitivo propiamente, con la Investigación y tal vez con otros.

Estos aspectos, por cierto que pueden ser estudiados y analizados teóricamente y por separado; incluso para una mejor comprensión y profundización en el análisis y con fines académicos debería hacerse así. Pero en la acción práctica, en la actividad misma de la producción de conocimientos deben concurrir todos muy imbricados, unidos e interrelacionados por una concepción epistemológica así mismo clara y definida. Es precisamente esta última variable, la que debe preocuparnos de sobre manera, porque es de vital importancia en el asunto que estoy tratando y resulta que ha estado ausente en los análisis y reflexiones que se han hecho de la profesión, en el ámbito del Trabajo Social, por lo menos en nuestro medio; además no se ha incorporado en la pensa de estudios de esta carrera. Por

estas razones, en el presente trabajo, luego de que haga algunas puntualizaciones sobre lo que a mi juicio ha existido y existe en torno a la Producción de Conocimientos en Trabajo Social, me referiré también a la epistemología y a su relación con la investigación por ser dos aspectos que inciden directamente en lo que nos preocupa: la producción de conocimientos.

Se ha dicho siempre que nuestra profesión carece de una teoría propia y siendo eso verdadero, lo más grave es que nunca se intentó incursionar en ello, por lo menos con la seriedad y decisión que se está haciendo ahora. Cierto es que el producir conocimientos no significa tener de hecho una teoría propia, aunque esto es lo ideal; hay otras instancias de producción de conocimientos en las que es posible incursionar con éxito, para irnos aproximando paulatinamente a una teoría que pudiese ser del Trabajo Social.

La producción de conocimientos es, hoy, una necesidad sentida por los profesionales; las primeras inquietudes surgieron a partir de la Reconceptualización, movimiento que marca un hito en el desarrollo de la profesión en el Continente y al que hay que referirse, aunque sea muy tangencialmente, en cualquier análisis de esta naturaleza.

A mediados de los sesenta se

inicia esta crítica y cuestionamiento al Trabajo Social en los países del Cono Sur, pues los cuatro primeros Seminarios Regionales, que constituyen a mi juicio el inicio real y objetivo de este Movimiento, se realizaron en Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay), General Roca (Argentina) y Concepción (Chile), los años 1965, 1966, 1967 y 1969, en su orden.

En un artículo que se publicó junto al de varios colegas del Continente en un reciente libro que coordinó Norberto Alayón titulado "Trabajo Social Latinoamericano. A 40 años de la Reconceptualización", en la página 153 señalo: "En ningún otro período de la historia del Trabajo Social latinoamericano existió un interés tan manifiesto por analizar, reflexionar, reexaminar todo lo que había sido hasta ese entonces la profesión". En ese mismo artículo cito a nuestro colega José Paulo Netto, quien en 1975 digiera: "el proceso de Reconceptualización constituyó y constituye el paso más relevante de la historia del Servicio Social comprometido con el proyecto (revolucionario) de una América Latina solidaria, independientemente y radicalmente democrática... Reducido a sus expresiones más simples, el proceso de Reconceptualización es la tentativa de superar el Servicio Social tradicional, típico trasplante ideológico de origen básica-

mente norteamericano" (Selecciones de Servicio Social, págs. 60,61). Pero el trasplante, para proseguir en los términos de Netto, no fue solo ideológico, lo fue también en la teoría que utilizaba el Trabajo Social, además de otros aspectos por supuesto.

Si bien en los inicios de la Reconceptualización ya se habló de esta problemática, luego dejó de estar en el tapete de las discusiones. Sin embargo, en este último tiempo, cuando empieza nuevamente una preocupación por lo que es y debe ser el Trabajo Social, cuando surge algo así como una neo reconceptualización, la Producción de Conocimientos en el seno de nuestra profesión está cobrando una especial vigencia.

Los conocimientos que históricamente ha utilizado el Trabajo Social, lo sabemos todos, han sido adoptados de otras disciplinas con un criterio aditivo, sin mayor reflexión; es la razón por qué nunca ha tenido un cuerpo de conocimientos ni propio desde luego, pero tampoco unitario, cohesionado, coherente y sólido. Desde luego que muchos fueron los factores que incidieron para que se dé esta situación: la carencia de una ideología clara y explícita, por ejemplo, la dependencia en todo sentido de corrientes foráneas, una actitud conformista, pasiva y apática de los profesionales. También incidía en esta fal-

ta de científicidad de la profesión, el hecho que no se tenía una concepción holística de la problemática que se consideraba el objeto del Trabajo Social; se tenía y se tiene aún un enfoque micro y atomizado, resabio indudablemente de la concepción positivista que influenció por tanto tiempo a la profesión.

La Reconceptualización significó “un despertar de aquel conformismo, apatía y acriticidad frente a la profesión misma y ante la realidad; permitió reconocer las falencias que venía arrastrando el Trabajo Social y la necesidad de un cambio significativo; logró que estudiantes y profesionales –principalmente docentes– reflexionen, analicen y formulen nuevos planteamientos. Permitió conocer la necesidad de que había que hacer esfuerzos para alcanzar un mayor grado de científicidad, de crear una propia teoría, de elaborar nuevas modalidades (métodos) de acción; se hablaba de buscar una metodología propia. Aunque mucho de esto no se logró, en esa senda estamos ahora, es decir, estamos retomando el camino iniciado en los sesenta, pero con la experiencia ganada en estos años y con una nueva actitud, que también arranca de entonces. Este cambio permitió ubicarnos en una perspectiva de búsqueda de la perfectibilidad y la científicidad. ...” (L. Araneda, op.cit., pág. 13).

En la búsqueda para satisfacer o superar aquellas falencias o deficiencias del Trabajo Social, en estos últimos tiempos empieza a preocupar y seriamente la Producción de Conocimientos, que es sin duda una de nuestras grandes debilidades, como ya lo dije. Cuando hablamos de que debemos ganar en científicidad, tenemos que mejorar, precisamente, en este aspecto.

Un Trabajo Social que responde a los requerimientos de hoy, que se ubique en el contexto socio político actual, con miras a esta discutible globalización, demanda no solo una nueva ética, de la que también se viene hablando mucho, sino que exige que sus profesionales estén dotados de una serie de herramientas intelectuales, capaces de conducirles por la línea de la producción de conocimientos. La formación profesional, deberá poner mucho énfasis en una educación sólida en pensamiento social y político, conocimiento crítico de la realidad, teoría política y económica, filosofía y por sobre todo investigación y epistemología, pilares para la producción de conocimientos. A estos contenidos, mejorados y actualizados porque muchos de ellos ya se vienen impartiendo, hay que agregar una adecuada capacitación en el uso y manejo de las nuevas tecnologías de información, básicas hoy para avanzar en el amplio

espectro del conocimiento.

Uno de los factores que ha incidido en el escaso desarrollo y crecimiento de nuestra profesión, ha sido precisamente, la forma como ha ido buscando y adquiriendo conocimientos. A más de adoptarlos de algunas ramas de las ciencias sociales, sin ninguna recreación como lo he dicho, ha sido parcial y sintético; no ha existido la intención de colocarlos en un contexto propio de la profesión, pudiendo ser esta una línea de producción de conocimientos a futuro; esta, más lo que pueda producirse vía sistematización de experiencias y prácticas profesionales y lo que se elabore y cree a través de la investigación, pueden ser los caminos en esta perspectiva de producción de conocimientos. Para ello, los contenidos de Epistemología e Investigación, serán fundamentales y debe ser preocupación de las Escuelas fortalecer los Currículum en estos contenidos y de los propios Trabajadores Sociales capacitarse en ellos.

### **Epistemología e Investigación**

En los últimos años ha cobrado importancia la epistemología en la investigación, pues si a esta se le entiende como el medio, procedimiento o método para producir o crear conocimientos y la epistemología se plantea el problema de cómo el hombre produce el conocimiento y como

lo justifica, no caben dudas, entonces, que debemos estudiarlas y entenderlas en estrecha relación.

El epistemólogo puro nunca va a ser un buen investigador, como tampoco lo va a ser el puramente metodólogo. Con frecuencia nos encontramos con excelentes investigaciones o muy buenos trabajos de campo que se ven disminuidos o frustrados por el escaso nivel conceptual y manejo de categorías teóricas por parte de los profesionales responsables del análisis e interpretación, debido a que muchos investigadores carecen de madurez y formación para pensar científicamente. Por estas razones tampoco pueden pensar en la construcción de una teoría explicativa o marco teórico, en relacionar un fenómeno con sus causas y consecuencias, en encontrar leyes o teoría para explicar ciertos hechos, etc.

Hugo Cerda en la página 42 de su texto “Elementos de Investigación” nos dice: “Hoy día prácticamente no se puede hacer investigación científica sin el concurso de la epistemología, aquella filosofía o teoría de la ciencia que estudia críticamente los principios, hipótesis y resultados de las diversas ciencias, con el propósito de determinar su origen y estructura lógica, su valor y alcance objetivo”.

Sabemos que a través de la historia han habido distintas posiciones epistemológicas, que son en el fondo,

posiciones filosófico-ideológicas, que han incidido en forma directa, obviamente, en la investigación, cada una en su momento histórico. Es el caso por ejemplo, del empirismo, del positivismo lógico, del estructuralismo, el pragmatismo, el materialismo dialéctico y otras tendencias epistemológicas que surgieron a partir de los años setenta y ochenta, y que se derivan de aquellas clásicas o tradicionales. Cada una de estas corrientes plantea, desde su propia óptica, el problema de la producción y justificación del conocimiento. No haré el análisis de cada una de ellas, porque el objetivo central de este estudio no es la discusión epistemológica propiamente. Sin embargo, es necesario para que los Trabajadores Sociales podamos incursionar en la producción de conocimientos, hacer referencia a la epistemología, aunque sea en términos introductorios, porque tampoco es posible agotar en esta instancia esta compleja y amplia temática.

Haré, entonces, un planteamiento somero sobre la concepción de epistemología, su utilidad para el Trabajo Social y sobre otros aspectos inherentes, pero sin entrar a profundizar en el campo del método, de la ciencia y del conocimiento propiamente, por obvias razones, con los cuales está muy relacionada.

### Concepto de Epistemología

Si bien el término Epistemología apareció a mediados del siglo XIX, en 1854 más exactamente, se difundió y se va imponiendo en el quehacer científico recién en los primeros años del siglo XX con los planteamientos de Meyerson, quien la definió como "la filosofía de la ciencia".

Etimológicamente podemos definir a la epistemología como Tratado de la Ciencia o Teoría de la Ciencia, porque deriva de los vocablos griegos: **Episteme** que significa ciencia y **Logos**, tratado; mientras tanto el Diccionario de la Real Academia Española la define como "la doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico".

Resulta difícil definir el término Epistemología por varios motivos: la naturaleza misma de sus contenidos, porque es estudiado por diferentes corrientes o escuelas filosóficas y consecuentemente no hay una sola epistemología, sino varias. Empezaré citando definiciones que provienen de tres Escuelas filosóficas tradicionales: la anglosajona, la francesa y la alemana:

"1. En la tradición anglosajona, el neopositivismo distingue entre epistemología y filosofía de la ciencia:

a) La **epistemología** se entiende como gnoseología o teoría del conocimiento. He aquí, dos definicio-

nes de epistemología, citadas por Blanché:

La **Encyclopedia of philosophy** (1967) dice: "La epistemología, o teoría del conocimiento, es la rama de la filosofía que se ocupa de la naturaleza y capacidad del conocimiento, de sus suposiciones y fundamentos y del crédito que puede otorgársele".

La **Encyclopedia Britannica** (1961) define la epistemología como: "La rama de la filosofía que se ocupa de los problemas de la naturaleza, de los límites y validez del conocimiento y de la creencia".

b) La **filosofía de la ciencia** se ocupa de la naturaleza de la ciencia: sus conceptos, métodos, formas de enunciados, tipos de lógica, etc.

2. La tradición francesa usa estas denominaciones: epistemología, filosofía de la ciencia e historia de las ciencias. La palabra "epistemología" se reserva para el conocimiento científico y se distingue de la gnoseología o teoría del conocimiento, en el sentido explicado anteriormente. Bachelard, por ejemplo, hace historia de las ciencias (no una historia positivista, fáctica) y, al cuestionarla filosóficamente, hace filosofía de las ciencias, hace epistemología, que es el término que más emplea. En definitiva, en Bachelard, los tres nombres designan lo mismo, siempre que se maticen adecuadamente.

3. En alemán, la palabra **Wissenschaftslehre** (Doctrina de la Ciencia) corresponde, literalmente, al vocablo "epistemología" (como "teoría de la ciencia"), pero suele tener un sentido más amplio, más filosófico, como ocurre, por ejemplo, en Fichte. Hay que advertir que **Wissenschaft** incluye formas de conocimiento que rebasan el campo del término inglés **science**, que se limita a las ciencias naturales, biológicas y sociales" (Drs. Carlos Rojas y Francisco Olmedo, "La Epistemología", págs. 14,15).

Para complementar lo anterior, citaré dos definiciones, inspiradas en la epistemología francesa de Bachelard y, en particular, de L. Althusser, que nos permitirán entender mejor los alcances y significado de la epistemología, así como su importancia en las Ciencias Sociales y Humanas y consecuentemente en el ámbito del Trabajo Social. Estas definiciones nos resultan muy decidoras para nuestro futuro trabajo de producción de conocimientos; veámoslas:

"A. N. Braunstein dice: "La **epistemología** se ocupa del proceso de constitución de los conocimientos científicos y de los criterios que permiten distinguir a los conocimientos válidos (científicos) de los que no lo son (ideológicos)".

La ciencia construye su objeto y es lugar de la verdad, de la cien-

tificidad. Con esta premisa, la definición destaca dos aspectos:

a) El análisis del proceso de construcción del objeto científico es tarea sustancial de la epistemología... y,

b) El problema de la cientificidad de la ciencia, de la demarcación científica, con todos sus ingredientes epistemológicos (relación sujeto-objeto; objetividad; criterios, etc.).

B. M. Fichant escribe: "En definitiva, la historia de una ciencia implica una epistemología. En oposición al proyecto universalizante de la filosofía de las ciencias y de la teoría del conocimiento; entendemos por epistemología la teoría de la producción específica de los conceptos y de la formación de las teorías de cada una de las ciencias" (Ibíd. Págs. 17,18).

A manera de conclusión entonces, si sabemos que la ciencia es un conjunto de conocimientos -científicos desde luego- podemos decir, sin entrar en la discusión filosófica, que la Epistemología es la ciencia o disciplina que estudia la naturaleza del conocimiento, consecuentemente, todo lo relativo al conocimiento científico, es decir:

- su accesibilidad (problema del método y de la realidad)

- su validación (su verificación y comprobación fáctica)

- sus fundamentos (naturaleza y características)

- la relación sujeto-objeto (problema ideológico y epistemológico)

Al hacer referencia a todo lo concerniente al conocimiento científico, resulta obvio que la epistemología toca con la ciencia, que es el conjunto de aquellos conocimientos debidamente comprobados y sistematizados y con el método que es el procedimiento a través del cual la ciencia se nutre de sus conocimientos.

Interesante es también la definición que da Ciro Alfonso Cerna Mendoza, porque incorpora un elemento que si bien puede estar implícito en los conceptos anteriores, él lo explicita, me refiero a lo ético, que es tremendamente importante en la actualidad. Este autor dice:

"La Epistemología se plantea como una relación profunda, un estudio crítico de los principios de las diversas ciencias, su valor, objetividad, su origen lógico, los procedimientos a través de los cuales se forma y se reproduce el conocimiento científico, es decir, implica una teoría, una metodología, una historia y una postura ética. En este sentido, la epistemología será una reflexión acerca de los problemas a indagar, de los métodos y de su aplicación a la vida de los hombres y de la sociedad".

### Cuando es útil la Epistemología

Siguiendo el pensamiento de Francisco Olmedo Llorente, la epistemología es útil en la medida que cumpla ciertas condiciones como el hacer referencia a lo científico, "si se ocupa de auténticos problemas filosóficos que surgen de la investigación científica o en la reflexión sobre la ciencia, métodos y teorías; si propone soluciones consistentes en teorías rigurosas e inteligibles; si distingue la ciencia auténtica de la pseudociencia, lo profundo de lo superficial y si es capaz de criticar programas y resultados, así como de sugerir enfoques nuevos y promisorios" (Introducción a la Epistemología, pág. 17).

A partir de los postulados anteriores, en nuestro caso, la Epistemología resulta útil, porque nos ocupamos de los problemas que surgen de nuestra práctica profesional y de la investigación, aún cuando no sean precisamente de carácter filosófico y porque debemos reflexionar y mucho sobre el método o metodología, que de hecho lo estamos haciendo como formas de acción o de intervención. Debemos incursionar en lo epistemológico porque debemos preocuparnos de lo teórico necesariamente, hacer un estudio, análisis y conceptualización mucho más profundos de la realidad y su problemática y no tan superficial como ha sido hasta aquí. Los conoci-

mientos de epistemología nos servirán para ser críticos y autocráticos en nuestro accionar y en los resultados que vayamos obteniendo y por sobre todo para ser capaces de ir sugiriendo nuevos modelos de actuación y formas de ir enriqueciendo nuestro bagaje teórico; a su vez, la epistemología nos permitirá entender a la ciencia en su concepción moderna, no como un proceso acabado, lo que nos ubica en un nuevo concepto de conocimiento, de verdad, etc. Todo esto ayudará al profesional investigador, sin duda, a mejorar la estrategia de la investigación.

Entendida así la Epistemología, empata perfectamente con la línea que se viene diseñando para nuestra profesión, para lo que debe ser y hacer el Trabajo Social. Estoy convencido que si incorporamos estos aspectos en el análisis, reflexión y discusión teórica y los llevamos a la práctica, vamos a tener, dentro de poco, un Trabajo Social no solo realmente científico, sino con una producción teórica (entiéndase conocimientos) realmente rica.

### Trabajo Social y Ciencia: algunas reflexiones

Hemos señalado que la ciencia es un producto social; y aunque el Trabajo Social no es una ciencia, deberá llegar a tener ciertas características de ella y en este sentido debe procurar

producir y tener conocimientos que les sean propios. La producción de nuevos conocimientos científicos es una actividad de los hombres, en este caso de los Trabajadores Sociales, que vendrían a ser profesionales que se dedican a producir un tipo especial de enunciados, que pretenden describir y explicar la realidad, a partir de un enfoque inicialmente social. Digo inicialmente, porque a la postre lo social es económico, político, cultural, etc.

Como actividad social, el Trabajo Social, tanto en su contexto como en su estructura interna, incluido lo de la validación, lo de la verdad o falsedad de sus enunciados, tiene un componente social del cual no se puede desprender ni debe prescindir. Si bien hay una serie de aspectos complejos que se desprenden de estas afirmaciones, digamos que, como punto de partida, los enunciados, teorías, datos, no son inmediatamente objetos de la ciencia o simplemente válidos, sino hasta que una determinada comunidad científica los acepta como tales.

No es posible que una verdad sea científica y al mismo tiempo pertenezca únicamente a un individuo; un enunciado se convierte en una verdad científica en el momento en que se comunica y acepta y esto deberá darse necesariamente en las distintas comunidades científicas que se irán

configurando en el ámbito del Trabajo Social, como una forma o manera de impulsar este proceso de producción de conocimientos.

Al hablar en estos términos tenemos que acercarnos indiscutiblemente al concepto de ciencia, pero no pretendo plantear ahora que Trabajo Social llegará a ser una ciencia, sino que nos aproximaremos a ello en la medida que incursionemos con éxito en esta empresa de producir conocimientos. La discusión de si Trabajo Social será ciencia (porque hoy no lo es), no debe preocuparnos en este momento; esto deberá ser el resultado del trabajo que realicemos de hoy en más. No obstante, cabe indicar -como aproximación preliminar- ciertas características y objetivos que tenemos que ir alcanzando para que el Trabajo Social vaya adquiriendo esa científicidad que queremos imprimirle:

1. Tenemos que romper con el conocimiento común, vulgar, cotidiano y corriente, que es subjetivo, fenoménico, aparente, subjetivo y que está muchas veces presente en nuestros enunciados.

2. Los conocimientos que vayamos produciendo deben tener como característica esencial el ser consistentes y coherentes, es decir, libre de contradicciones. "Un discurso es coherente cuando existe un nexo lógico de las conclusiones entre sí y de éstas con

sus premisas" (C. Rojas y F. Olmedo, op. cit. pág.10). Estos criterios lógicos muchas veces son insuficientes o difíciles de alcanzar cuando se recurre solo a la experiencia como fuente de conocimiento. Es decir, los conocimientos en Trabajo Social, deben constituir un sistema, un todo organizado, cuyas partes deben tener unidad interna.

3. Lo científico es objetivo, consecuentemente los enunciados que se vayan acordando como válidos, deben serlo no de una manera absoluta, sino de una forma relativa, histórica, a manera de aproximaciones sucesivas. "Algunos prefieren hablar de objetivación, en el sentido del esfuerzo incesante por aproximarse a la verdad, a la mayor objetividad posible" (Ibídem, págs. 10,11). Ciro Cardoso en la página 17 de su texto *Introducción al Trabajo de la Investigación Histórica* nos dice: "El objeto del conocimiento es infinito, tanto si se trata del objeto considerado como la totalidad de la realidad o del objeto captado como fragmento cualquiera o un aspecto de lo real. En efecto, tanto la realidad en su totalidad como cada uno de sus fragmentos son infinitos, en la medida en que es infinita la cantidad de sus correlaciones y de sus mutaciones en el tiempo. El conocimiento de un objeto infinito debe ser, por lo tanto, también infinito;

debe constituir un proceso infinito... tendiendo hacia el límite que es el conocimiento completo, exhaustivo, total, que, como el límite matemático, no puede ser alcanzado en un solo acto cognoscitivo". Se trata, de acuerdo con el planteamiento de Cardoso, que nunca estamos en la verdad, sino más bien estamos permanentemente tras ella.

4. Debemos construir paralelamente criterios y parámetros para ir reconociendo el carácter científico de nuestros conocimientos, para valorar las teorías y diferenciarlas de las no científicas.

Tratando de ubicar al Trabajo Social en el ámbito de las disciplinas científicas, sin pretender con ello decir que es ya una ciencia, quiero referirme particularmente a las Ciencias Humanas, por relacionarse ésta directamente con el hombre y su problemática, que es también la preocupación y razón del Trabajo Social. De esta manera pretendo proporcionar otros ingredientes a la discusión sobre la científicidad de nuestra profesión.

Tradicionalmente han existido distintas clasificaciones de ciencia, estableciéndose una diferencia entre ellas, que hoy ya no se acepta por cierto; por ejemplo, la clásica diferenciación entre ciencias de la naturaleza, ciencias exactas y ciencias sociales, que empiezan a denominarse desde hace



algún tiempo ciencias humanas. Estas últimas han tenido varias denominaciones: ciencias morales, ciencias del espíritu, ciencias de la cultura, ciencias humanas, ciencias sociales, como lo señalan los doctores Carlos Rojas y Francisco Olmedo en su obra ya citada. Actualmente, se utilizan las dos últimas expresiones indistintamente, pero me parece más apropiado denominarlas humanas porque es un término más general, que hace relación a todo lo que se vincula con el hombre y consecuentemente engloba todo lo social.

Las ciencias humanas, según J. Freund "Tienen por objeto investigar las diversas actividades humanas, en tanto que implican relaciones de los hombres entre sí y de los hombres con las cosas, así como las obras, instituciones y relaciones que de ello resultan" (Cit. en "La Epistemología", F. Olmedo y C. Rojas, p.11).

Sabemos que los fenómenos sociales en general y los humanos en particular, "son conscientes (con muchas limitaciones), teleológicos (referidos a motivaciones, objetivos y valores); son más complejos que los físicos, más cualitativos que cuantitativos; son de difícil experimentación, dada su singularidad e irrepetibilidad. De aquí, se sigue -sin caer en un dualismo- que las ciencias del hombre son:

1. Histórico-culturales, a dife-

rencia de las ciencias naturales, que son bienes culturales, pero no ciencias de la cultura. Sólo lo humano es propiamente histórico. La naturaleza tiene historia, pero no es histórica.

2. En las ciencias humanas, el hombre es sujeto y objeto, observador y observado, a diferencia de las ciencias de la naturaleza, cuyo objeto nos es ajeno, separado.

3. Se vinculan de por sí con lo subjetivo e ideológico.

Al comparar las ciencias humanas y las de la naturaleza, se observa que las primeras muestran un estatus epistémico o perfil epistemológico menos sólido y riguroso, menos confiable, más incierto y cuestionado, hasta el punto de que muchos les niegan el carácter de ciencias. En *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Kuhn se refiere al estadio preparadigmático de las ciencias sociales" (Ibídem. Pág. 10).

Hasta aquí mis reflexiones sobre uno de los tantos aspectos que comprende la Producción de Conocimientos en Trabajo Social y que indiscutiblemente pueden ser válidas, como lo he dicho, para otras disciplinas. Pienso que la discusión sobre esta temática debe seguir profundizándose y marcará un nuevo hito en el desarrollo del Trabajo Social. Pienso también que su concreción, es decir, el momento que realmente dispongamos

de conocimientos surgidos desde lo interno de nuestra profesión, en ese instante se dará el gran salto cualitativo que todos esperamos y anhelamos. Puede que este planteamiento y otros similares, aparezcan como ambiciosos, pero creo es necesario que así sea, además en este momento de la historia,

en que los cambios se suceden con una rapidez inusitada, debemos por sobre todo ser optimistas, futuristas y utópicos. Sólo así se podrá seguir haciendo y escribiendo la nueva historia del Trabajo Social, especialmente por los que nos siguen, generacionalmente hablando.

## Bibliografía

ARANEDA A., Luis: "La Reconceptualización del Trabajo Social Latinoamericano: Su Análisis y Prospectiva". In. "Trabajo Social Latinoamericano. A 40 años de la Reconceptualización". Buenos Aires. Espacio Editorial. 2005.

BARREIX, Juan y CASTILLEJOS, Simón: "Metodología y Método en Trabajo Social". Buenos Aires. Espacio Editorial. 2003.

BROWN, Harold: "La Nueva Filosofía de la Ciencia". España. Edit. Tecnos. 1988.

CARDOSO, Ciro: "Introducción al trabajo de la Investigación Histórica". España. Edit. Grijalbo. 1981.

CERDA G., Hugo: "Los elementos de la investigación. Cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos". Quito. Edit. Abya Yala. 1993.

OLMEDO LL., Francisco: "Introducción a la Epistemología". Cuenca. Universidad del Azuay. 1991.

OLMEDO LL., Francisco y ROJAS R., Carlos "La Epistemología". Cuenca. Ministerio de Educación y Cultura-AFECE. 2002.

SELECCIONES DE SERVICIO SOCIAL: "Estado Actual del Movimiento de Reconceptualización del Trabajo Social en América Latina". Buenos Aires. Revista No. 26. Edit. Humanitas. 1975.

WALZ, Thomas H. et al.: "Servicio Social. Año 2000". Buenos Aires. Edit. Humanitas. 1978. ■

## Orientadores Familiares: nuevos profesionales al servicio del austo

RAÚL CASTILLO POBLETE

Las Instituciones de Educación Superior, especialmente las Universidades, tienen la obligación social, moral y técnica de ofrecer opciones de nuevas carreras a los jóvenes bachilleres, armonizando por un lado las necesidades de la sociedad, y por otro las expectativas e intereses que guían a la juventud.

En esta perspectiva, desde octubre del 2001, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Cuenca, ha creado el Programa Académico de Licenciatura en Orientación Familiar, cuyos antecedentes, perfiles, funcionamiento y perspectivas, constituyen la temática central de este artículo, con el que se pretende difundir y motivar para llegar e interesar a las personas comprometidas con las causas sociales, el bienestar y el servicio a los demás.

### ¿Por qué una Carrera de Orientación Familiar?

La Universidad, definida por algunos como expresión de conciencia superior, es por lo tanto, sensible y comprometida con las demandas de la sociedad y especialmente de aquellos sectores mayoritarios, desposeídos y maltratados. Como tal, tiene la obligación de anticiparse, ofreciendo nuevas opciones y formando los cuadros profesionales que con eficiencia técnica y gran sensibilidad social responden a esas necesidades.

Por otro lado, nadie desconoce la importancia y papel que juega universalmente la familia, el núcleo humano más importante, por su estructura, funciones, y la variedad de necesidades que ella cubre: “es el núcleo donde nace, crece y se desarrolla el ser humano y obtiene las bases para la satisfacción de las necesidades esenciales”.

Este importante grupo humano, ha sido también afectado duramente por la tendencia económico-política imperante en el mundo, donde la globalización, la modernización del estado, el privilegio de la máxima eficacia y eficiencia por sobre los costos humanos, los crecientes índices de pobreza y en general todo indicador que directa o indirectamente, repercute afectando a la familia en diversos aspectos, ya sea como unidad o indi-

vidualmente a alguno de sus miembros. Esta situación llevó hace algunos años a que las Naciones Unidas institucionalizaran el concepto de “Familia en Riesgo” haciendo referencia a aquellas familias que no están en condiciones de cumplir sus funciones básicas de producción, reproducción y socialización.

El maltrato intrafamiliar, uno de los actuales problemas en la familia y que en sus variadas formas, afecta especialmente a la mujer y los niños constituyen una diaria realidad, que reclama ser atendida con urgencia.

Interesa también el hecho que, dentro del país, la provincia del Azuay es la de mayor migración internacional, fenómeno fundamental y controvertido que junto al mejoramiento de la situación material de los emigrantes y a las importantes remesas que llegan al país, acarrea también una serie de graves consecuencias socio-afectivas que afectan a la integridad y funcionamiento familiar y que requieren también ser atendidas oportunamente.

Por otro lado, el estado ecuatoriano, ha expresado su preocupación para tratar de dar respuestas jurídico-institucionales hacia la familia y la niñez, y nadie puede ignorar las buenas intenciones declaradas por ejemplo en el actual Código de Menores, pero que, desgraciadamente, no va acom-

pañada de una acción real, global, coherente y consecuente con lo legislado, quedando mucho que hacer sobre la problemática real que afecta a las familias y menores del país.

La zona austral de país, que está servida por una variedad de instituciones de educación superior, sin que, en este momento, ninguna de ellas esté formando un tipo de profesional como está concebido el Orientador Familiar.

En síntesis, existe una demanda y necesidad real de la sociedad, para atender a la familia desde una perspectiva diferente de las clásicas profesiones ya existentes, y para ello tenemos una nueva opción profesional para los jóvenes bachilleres.

### **Sobre el perfil profesional y ocupacional de los Orientadores Familiares**

La creación de toda nueva carrera profesional implica una definición clara de lo que pretende ser, con ello no solo fundamenta su génesis e identidad, sino también marca la diferencia con otras cercanas, ya existentes. En otras palabras, de alguna manera, aludimos a la idea clásica de **definición**, que busca llegar a una diferencia específica, pero a partir de una visión integral del género próximo.

Dar una respuesta directa a esta inquietud implica responder a cuatro

interrogantes claves: **a quiénes** va dirigida la acción profesional (implica definir al individuo o grupos que interesa atender), **qué hacer** frente a los sujetos de acción profesional (significa definir los tipos de acciones que podrían desarrollarse para el grupo de interés), **cómo hacerlo** (hace referencia a las formas de intervención típicas, que al mismo tiempo que identifican, también diferencian de otras formas de intervención profesional) y por último **en o desde dónde hacer** (apunta directamente a definir que espacios institucionales u ocupacionales llenará este nuevo profesional).

Desde la justificación de la propuesta, queda claro que el grupo-meta es la familia en general, por lo tanto nos referimos naturalmente a la familia común y corriente que se aproxima a lo "normal", pues se considera que este tipo de familia no tiene un servicio de asesoría (orientación) para su problemática común, cotidiana y que se puede expresar en todos los ámbitos de la vida, salud, educación, trabajo, economía, relaciones familiares, etc.; luego también se trata de familias que como unidad total o que algunos de sus integrantes tengan alteraciones conductuales que estén afectando al conjunto familiar. Frente a estos casos, "**según el nivel de alteración**", corresponderá atenderlos o bien reconocerlos como casos de pa-

tología que deben ser remitidos al servicio y personal especializado que responda.

Respecto al quehacer implica manejar diagnósticos de situaciones, labor educativa-preventiva, manejo de métodos y técnicas de intervención específicas en situaciones de crisis familiar, la planificación de intervenciones en familia o grupos, la administración de instituciones y servicios de atención familiar. Complementariamente estos profesionales pueden ejercer la docencia especializada sobre el área de intervención y también puede sistematizar sus experiencias aportando teórica y técnicamente al desarrollo de la profesión.

Todo este quehacer es posible desarrollarlo a través del dominio de información científica sobre el entorno socio-económico en que se desenvuelve la familia; un conocimiento sobre la persona humana y la familia en general (génesis, estructura, funciones, problemática, importancia); el conocimiento y manejo operativo de métodos y técnicas de investigación, diagnóstico, intervención y evaluación en situaciones de familia; la metodología de la planificación y administración servirá para la programación de acciones y el manejo de servicios, además de un amplio conocimiento de los variados recursos de la sociedad, elementos de apoyo para la labor

orientadora; y como base fundamental, pretendemos que tenga una personalidad equilibrada, madura, flexible, con buen manejo de la comunicación, condiciones esenciales para cumplir a cabalidad esta delicada función profesional.

Las perspectivas ocupacionales, como en toda nueva profesión, constituyen un desafío para ganar, desarrollar y fortalecer un espacio al interior de los desempeños profesionales existentes, por lo que esperamos que estos profesionales puedan servir:

- Como técnicos y especialistas de Orientación Familiar, en servicios y organismos públicos y privados de bienestar en general o de atención específica a la familia.
- Como técnicos adicionales al equipo de trabajo de los Departamentos de Orientación y Bienestar de Colegios y Universidades.
- En la dirección y administración de instituciones y organismos de atención familiar.
- En centros de producción que cuentan con un elevado número de trabajadores-familias.
- En la conformación de equipos multidisciplinarios de salud para investigar e intervenir en instituciones de atención terapéutico-social (centros o grupos de alcohólicos, drogadictos, epilépticos, diabéticos, etc.).

- En instituciones educativas, en la docencia de contenidos educativos-preventivos hacia la familia.
- En proyectos de investigación sobre la problemática familiar o como parte de equipos de investigación interdisciplinarios.
- En el ejercicio liberal de la profesión, en asesoría puntual a la familia o a algunos de sus miembros específicos.

Desde la creación de esta carrera ha existido inquietud por encontrar la justa y clara identidad de esta profesión, llevando en algunos casos erróneamente a asociarla esencialmente con el área psicológica, privilegiando al psicólogo Clínico, y al psiquiatra como el principal elemento docente en la formación de este nuevo profesional.

Una correcta visión socio-pedagógica de la propuesta inicial permite entender que es una profesión humanista y técnica, en donde el componente psicológico está presente como un elemento de apoyo e instrumento de trabajo, pero en una dimensión menos especializada y patológica de lo que corresponde a la Psicología Clínica y peor aún a la Psiquiatría. La correcta concepción, implica el rediseño de instrumentos de registro informativo, e inclusive, y si es posible, de diagnóstico e intervención profesional.

Como requisito previo para la creación de esta carrera, y pensada como parte de la Escuela de Trabajo Social, se requirió el informe técnico-especializado de quienes laboran en la Escuela de Psicología de la misma Universidad de Cuenca y a través de su Directora de esa época, Licda. María Eugenia Maldonado, se hizo llegar el criterio universitario, positivo, claro e inteligente de una Comisión que sin egoísmos estimó conveniente la creación de esta carrera, argumentando en el oficio N° 045-EPYP-01 del 17 de mayo del 2001, enviado por la señora Directora de la Escuela de Psicología: Licda. María Eugenia Maldonado al Ing. Rafael Estrella, entonces Secretario del Consejo de Planeamiento de nuestra Universidad:

“1. Consideramos que el manejo de la problemática de la familia puede ser abordado en forma multidisciplinaria. El programa presentado por la Escuela de Trabajo Social privilegia el estudio social de la familia tanto en su fundamentación teórica como en las estrategias de acercamiento a ella. Consecuentemente tal como está diseñado el programa le corresponde a la Escuela de Trabajo Social ejecutarlo. En el diseño no existe un cruce de formación académica y profesional con el perfil de formación de las carreras de la Escuela de Psicología y Pedagogía.

2. La fundamentación psicológica de la carrera de Orientador Familiar es esencialmente teórica para el conocimiento de la familia. No hay aportes de la Psicología Aplicada, por lo que el perfil profesional del Orientador Familiar no se inclina a una utilización ni aplicación de instrumentos y técnicas psicológicas de manejo específico de los egresados y graduados de la escuela de Psicología y Pedagogía.

3. El enfoque de las asignaturas psicológicas debe procurar girar en torno a la Teoría Sistémica, al Cognitivism, gestaltismo y Teoría de la Comunicación, que son tendencias explicativas coherentes con el enfoque sistémico de la familia.”

Estimo importante transcribir textualmente este informe, porque tiene importantes elementos para entender, la correcta concepción de esta profesión, y por qué, legítimamente, correspondía desarrollarla en nuestra Escuela de Trabajo Social.

### **Funcionamiento de la Carrera**

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, tiene dos Escuelas: la de Derecho y la de Trabajo Social. Esta última a su vez tiene dos carreras: Licenciatura en Trabajo Social con cuatro años de estudios y la de reciente creación Licenciatura en Orientación Familiar, también con

cuatro años de estudios.

Actualmente, iniciando con un primer año común con la carrera de Trabajo Social, tenemos II, III y IV de Orientación Familiar, lo que significa que en julio del 2005 tendremos los primeros egresados.

### **Perspectivas profesionales**

Dado que estamos a punto de egresar a la primera promoción, y por las experiencias de prácticas preprofesionales ya realizadas, estamos seguros que habrá la acogida necesaria en ciertas instituciones, en donde las experiencias de trabajo supervisado han sido positivas.

Por otro lado, una carrera con estas características, requiere ser complementada con una formación de postgrado que permita ampliar las posibilidades de intervención profesional. Es urgente iniciar la programación (en lo posible conjunta con la Escuela de Psicología y la Facultad de Medicina) de por lo menos un nivel de Especialización en Terapia Familiar, lo cual abrirá un amplio campo de ejercicio liberal de la profesión.

De similar importancia podría ser una Especialización para profundizar y tecnificar la acción profesional en Maltrato Familiar (tanto prevención como tratamiento de todas las formas y niveles en que se da el maltrato) tan común y permanente en



nuestro medio; también constituye una posible línea de Especialización en intervención para trabajar con Familias de Emigrantes, que es una manifiesta necesidad específica en nuestra provincia.

Para los primeros y nuevos profesionales existe el desafío pionero de demostrar compromiso, capacidad y calidad profesional, lo que debe ser complementado con un fuerte "esprit

du corp" expresado a través de la correspondiente organización gremial-profesional y la lucha por legitimar práctica y jurídicamente los espacios de intervención profesional, todo lo cual permitirá el reconocimiento, afianzamiento e institucionalización de esta nueva profesión, tanto en el contexto inmediato como en su proyección nacional. **R**

## La pobreza actual y la desigualdad, como producto de la economía política neoliberal

MEDARDO MORA PEÑA

### Consideraciones Generales

Crece la pobreza de la población mundial, regional y nacional, crece en cantidad e intensidad.

Los organismos económicos y políticos de la economía global, todos a su manera, están preocupados por esta otra cara del mundo globalizado del mercado: la pobreza creciente de nuestras poblaciones urbanas y rurales como antípoda de la riqueza, el poder y la opulencia concentrada en un pequeño segmento de la población mundial (Norte), de la regional (vinculada con los monopolios y oligopolios) y nacional eslabonada con los intereses de la economía globalizada transnacional.

Tenemos proyectos para hacerle frente, la economía solidaria, la economía del trabajo, el desarrollo local sostenible, pero los proyectos no pasan de simples ensayos en algunas regiones como pequeñas pruebas o

muestras de su efectividad. No tenemos una teoría, un modelo, como se quiera llamar que dé una respuesta eficaz al sistema económico, social y político, injusto, inequitativo y deshumanizante en el que hoy nos ha tocado vivir.

Pues se observa un preocupante incremento de los niveles de desigualdad y exclusión social de nuestros sistemas sociopolíticos, como ocurre en nuestro país. Estas desigualdades van transformándose en acumuladores de energía psicosocial negativa, verdaderas bombas de tiempo en materia de tensión política e inestabilidad social. Para enfrentarlas hay que luchar sin tregua contra el egoísmo, la insolidaridad, el individualismo extremado, la violación de los derechos humanos esenciales, etc.

Una enorme desilusión causa pánico frente a un futuro incierto y, seguro quizá, más desigual, inestable y explosivo que hoy. Esto crea tensiones políticas crecientes entre la sociedad civil y sus componentes, frente a la sociedad política que por su comportamiento, sus niveles de corrupción, ya no representa al pueblo que los eligió, al ciudadano común, sino más bien los colectivos populares los ven como partidos y movimientos organizados para competir, luchar y hacer prevalecer sus intereses económicos y políticos particulares, desde cual-

quier posición en la Administración Pública, desde los Poderes del Estado o a niveles inferiores, ya sea provinciales o municipales. Esto es gravísimo para el "*hombre público*" porque ha perdido el sentido verdadero del quehacer político que es entregarse a la más noble causa social: trabajar por la justicia, la equidad, la armonía y la paz social, en pro del bienestar de nuestros pueblos engañados y sufridos que no saben sino inclinar la cabeza o en el mejor de los casos, protestar frente a la avergonzante conducta de nuestros políticos "*busca fortunas*", en sus cargos y funciones públicas.

Aún no comienza la lucha estratégica contra el egoísmo político, la insolidaridad e irresponsabilidad de los actores de la vida pública que llevan en su conciencia el sello de la corrupción.

La pobreza social, familiar o individual creciente en el país debe ser abordada, a través de un debate nacional entre los distintos sectores sociales y asambleas populares que abarque todas las instancias que estructuran el tejido social, tales como: los políticos, las cámaras de la producción, los organismos de artesanos, campesinos, académicos, funcionarios de los ministerios vinculados con el área social; debate que ha de conducir a formular propuestas realistas y pragmáticas que pongan freno a la pandemia de la po-

breza urbana y rural.

Debemos elaborar y tener respuestas políticas a preguntas sobre: ¿Cómo aliviar la pobreza? ¿Qué hacer para disminuirla en ese 75% de nuestra población afectada? ¿Cuáles son los instrumentos para alterar la actual concentración del ingreso y la propiedad, para mejorar las oportunidades de trabajo, de educación y salud? ¿Cómo y en qué debe intervenir el estado, la sociedad política y la sociedad civil en el proceso de desarrollo social y lucha contra la pobreza? ¿Cómo conseguir los niveles de inversión que se requieren para cubrir los servicios sociales básicos? ¿Cuáles son los acuerdos, pactos sociales y políticos que se requieren para la refundación del estado, sobre nuevos pilares jurídico-institucionales, con renovación de las estructuras políticas que sustenten una verdadera democracia participativa? Y finalmente ¿Qué hacer desde el ámbito de la acción estatal y la clase política, para detener el personalismo egocéntrico y robustecer el desarrollo social universal, comunitario y cooperativo que ponga coto a la pobreza creciente y a la desintegración social que hoy vivimos?

Necesitamos tomar medidas para detenerla; ya es hora de aplicar un proceso descentralizador complementario, con una política de estado, de inversión social que reduzca los

impactos de la pobreza desde una perspectiva totalizante del problema-objetivo, para obtener a mediano plazo, cambios estructurales que potencien los factores de crecimiento socio-económico.

Tenemos que refundar las bases de nuestra sociedad postmoderna, egoísta, individualista, consumista, mediante la reflexión colectiva, por una sociedad antropocéntrica, humanista y solidaria que garantice el desarrollo humano integral de nuestras generaciones que tal como están las cosas ahora, no tienen garantía ni seguridad de supervivencia, ni desde el punto de vista económico, ni ecológico. Hay gasto social e inversión social de hecho en nuestro país, aun cuando esté por debajo de las tasas del producto nacional bruto de otros países, y lo que exige el derecho constitucional ecuatoriano; a pesar de eso hay que buscar la equidad entre los sectores de pobreza extrema y sectores pobres que lo reciben focalizadamente. En todo caso su "*círculo vicioso de pobreza*" no hay estrategia que lo rompa, si no asumimos una política de estado para luchar por la vigencia de elementales derechos del ser humano, cuya carencia se llama pobreza.

Estado, empresa privada, sociedad civil son tres factores promotores que deben trabajar coordinadamente en el control de esta plaga social que

es la pobreza y amenaza a nuestro porvenir aquí y en todo el mundo. No olvidemos que las 4/5 partes de la humanidad viven en la pobreza.

En este último cuarto de siglo corren por nuestro continente nuevos vientos políticos, o una ola liberalizadora de los sistemas económicos, a raíz del inicio de la gran crisis socio-económica que produce la deuda externa. El modelo económico neoliberal-privatizador de los servicios públicos básicos, tiene la clave para la solución del problema de la deuda, esta es la aplicación de los programas de ajuste y estabilización macroeconómicos; el costo social lo soportó la población exacerbándose las condiciones y síntomas de una pobreza crónica, desde el fracaso del modelo ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones).

Frente a los programas de ajuste macroeconómicos y sus resultados; el estado crea fondos especiales como el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) y se diseñan instrumentos de política social de alivio a la pobreza, que buscan reducir los efectos de la crisis socio-económica provocada por sus políticas neoliberales. Con las políticas sociales se buscan efectos compensatorios a los resultados de la recesión y el ajuste.

### Consideraciones específicas

Para combatir la pobreza, de-

bemos considerar entre otros elementos, los siguientes:

- 1) El análisis de los grupos sociales involucrados en la pobreza, por regiones, provincias municipalidades, como base para la formulación de políticas; eso nos permitiría identificar las necesidades.
- 2) Las políticas sociales entrañan implicaciones relacionadas con la eficiencia, el capital propio y la cantidad de recursos disponibles.
- 3) Las políticas económicas y sociales no son independientes, son interactuantes y convergentes; influyen en el comportamiento económico; por tanto esas últimas, son parte integral del proceso de creación de políticas.
- 4) La racionalización y focalización del gasto social, solo puede justificarse por los recortes fiscales, aunque este criterio, para mejorar los índices de desarrollo humano no son universalmente aceptables.
- 5) La integración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, en el control de la pobreza.
- 6) La descentralización y la transferencia de competencias a organismos regionales, provinciales o locales con los recursos necesarios.
- 7) La modernización de las instituciones del sector social, dotándoles de una gerencia social eficiente y efi-

caz. La pobreza actual no es la última noticia ni mucho menos, es una característica intrínseca de las sociedades económicas capitalistas periféricas, más aún en la era de la globalización, es parte del funcionamiento de sus leyes económicas y sociales que le rigen como sistema histórico social.

Todo parece ser que el viejo y palpitante tema de erradicar la pobreza es un mito, especialmente en la periferia y semiperiferia del capitalismo globalizado y polarizado (Norte-Riqueza, Sur-Pobreza).

### Las fuentes de la pobreza

La marea de la pobreza actual aquí y en la región latinoamericana, se nutre de tres fuentes: la pobreza crónica, la pobreza proveniente de los programas de ajuste estructural y estabilización y ahora la fuente principal de crear pobreza aquí y en el mundo entero, es la globalización neoliberal del capitalismo mundial.

Frente a esta situación, se han planteado otras alternativas de lucha contra la pobreza de las masas populares, sometidas a la marginación y a la exclusión de las sociedades neoliberales. Una de ellas es que los pueblos se organicen, se conciencien, para desarrollar sus propias estructuras productivas, su organización laboral solidaria y cooperativa, una economía

social del trabajo, creando sus propias superestructuras políticas y culturales. Hay una corriente más o menos generalizada que da respuesta a los problemas de la globalización de la pobreza, a través de la aplicación de los principios de la teoría del desarrollo local sostenible. Ya no estamos para dejarnos engañar por la cantaleta neoliberal de los beneficios de la globalización, "por efecto goteo", después de todo nos proponen utopías, para que soñemos con su fortuna materialista y deshumanizante.

Nuestras sociedades en Latinoamérica son las más inequitativas del orbe, esta es una de las mayores causas de pobreza según datos e informes emitidos por la ONU sobre la situación social en el mundo: estiman que el 50% de la población es pobre en América Latina y que la magnitud de esta pobreza (la pobreza excedente) crece sobre todo a partir de los años ochentas.

Tribunas autorizadas señalan que solo con políticas de regulación de la inequidad, con políticas redistributivas del ingreso y la propiedad, se podría eliminar un 50% de esa pobreza. En la misma línea de pensamiento se ubican las investigaciones de la CEPAL y de otros institutos para el desarrollo.

A pesar de ello, no parece que nos preocupe mucho el problema de

la inequidad, siendo el continente más desigual del globo.

Las investigaciones en este campo han sido limitadas y la producción científica casi nula y el debate académico y público está ausente de los foros en nuestros países, excepto los trabajos que se realizan en centros de estudio e institutos de los países del norte. Podemos decir que la marginación del tema y el problema de la desigualdad real crecen a razón inversamente proporcional. Esto es una de las causas para que no se generen políticas alternativas de aplicación, para contrapesar el creciente peso de nuestra depauperación social.

### Crecimiento y desigualdad

La teoría económica tradicional-oficial, se afirma en el supuesto que la desigualdad o la concentración del ingreso y la propiedad, es un fenómeno característico de todo proceso de modernización y crecimiento, y es más, en esta versión teórica el capitalismo estimula la acumulación y la inversión privada, así mismo el desempleo y la exclusión.

Para la mayoría, si se quiere crecer, hay que partir de una acumulación de capital monetario (el ahorro), o sea primero crecer y luego distribuir y redistribuir la riqueza, y no a la inversa (¡razone usted!).

Si bien se han basado en estu-

dios de algunos países industrializados, para sentar como ley: que conforme crece la economía crecen los ingresos y se reducen las desigualdades. En el mercado global actual, con la especulación financiera sobre todo, lo que puede ocurrir conforme observamos simplemente en nuestros países subdesarrollados es que si crece la economía, crecen las rentas de grupos sociales muy reducidos, relacionados con monopolios u oligopolios, cuya propensión al ahorro no es como hace siglo y medio en Europa y USA; aquí es a la inversa crece la renta y crece más la propensión al consumo (consumismo), que la propensión al ahorro hasta cierto punto. Hablando de empresas, los monopolios y oligopolios buscan las más altas tasas de acumulación y con ellas crece el consumo, pero más crece el ahorro sostenido, teniendo como soporte la política económica neoliberal.

En nuestros sistemas económicos latinoamericanos (quizá alguna vez se construya el SELA) no podemos seguir los pasos históricos del capitalismo central, que crecía en base de la periferia por circuitos comerciales y financieros que nutrieron sus economías por más de tres siglos.

Por otra parte, según bases de datos consistentes, se ha demostrado que la inequidad, la desigualdad inicial, no incentivan, sino más bien fre-

nan el crecimiento futuro de nuestros sistemas socio-económicos; por ejemplo la estructura de la tenencia de la tierra altamente concentrada (con un coeficiente de Gini superior a 70) en muchos países latinos, fue y es una traba para el desarrollo social y el de la producción; así lo confirman analistas como: Deiniger/Squire quienes observan en quince países, una alta desigualdad inicial en estudios del Banco Mundial; igualmente Birdsall/Ross/Sabat en sus estudios sobre la desigualdad en el CIDE, México.

Señalan que sus correlaciones demuestran lo contrario, esto es "contrariamente a la sabiduría convencional la evidencia sugiere en la AL. La asociación entre crecimiento y elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento". Igual otros actores en análisis comparado de la última década, concluyen que la desigualdad es lesiva para el crecimiento; está negativamente relacionada con el crecimiento subsiguiente y el mismo Banco Mundial en otros estudios, concluye que "la evidencia empírica fundamenta la aseveración de que la inequidad inicial está negativamente correlacionada con el crecimiento a largo plazo".

En otros términos, en nuestras sociedades actuales subdesarrolladas (periféricas, del sur, etc.) la desigualdad inicial llevó a crecientes niveles de

inequidad social y económica. Y lo que es más, nos enseñan los análisis de la correlación actual que en los últimos cincuenta años, los sistemas económicos más prósperos y de sostenido desarrollo se fundamentan en sociedades con altos niveles de equidad, como el caso de Japón, los países nórdicos, Canadá y otros de Europa Occidental. Al respecto el profesor Stiglitz (1996) dice "hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover igualdad, así mismo un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento".

Posibilidades de reducir la pobreza

Todo depende de la mayor o menor desigualdad, el grado de inequidad mediatiza la posibilidad de que un crecimiento dinámico reduzca la pobreza.

En las estrategias de lucha contra la pobreza, todo posible logro o éxito depende de la dinámica social de la desigualdad. No es lo mismo cuánto se consiguió reducirla que si está estática y lo peor si se está incrementando. Del mismo modo, a menor desigualdad mayor posibilidad de inversión y de mejorar la formación de capital humano, con más nutrición, salud y educación. Si aumenta su nivel de ingresos, aumentarán sus



gastos en otros rubros de formación personal y de su familia y esto se traducirá en más productividad y mayor competitividad de nuestra producción social en la sociedad global. El ahorro nacional, su generación y crecimiento, depende mucho de una estrategia política de buscar la equidad social con medidas concretas, especialmente no olvidemos las políticas de desarrollo "de abajo hacia arriba" mediante fomento de la micro-empresa, de las pequeñas y medianas, incluidas las economías campesinas. El milagro económico de Japón, Corea y otros países se produjo así, desde luego con efectiva cobertura estatal en materia de tecnología, crédito y fomento a las exportaciones, con esa estrategia de estimuló el ahorro de las familias de bajos ingresos.

Desde este punto de vista, mayor equidad social supone mayor acceso de la población de menores ingresos, al principal factor de producción post-moderno: tal es el conocimiento o el saber acumulado, fundamento de la producción social y la posibilidad para asimilar y crear conocimientos e innovaciones, dependerá de la calidad de formación y oportunidades a crearse para la mayoría de la población. De nuestra capacidad de desarrollo tecnológico, depende el futuro social de nuestros pueblos.

Si hemos de construir una so-

ciudad más equitativa, habremos puesto la base de formación de capital social que requiere la lucha contra la pobreza. El fortalecimiento del capital social depende de valores compartidos entre todos los ciudadanos, del grado de cohesión social, de la capacidad para llegar a consensos, de tejer redes de cooperación social, de potenciar la sinergia, la confianza mutua dentro de un marco social normativo e institucional, que estimule al capital humano.

Como hemos experimentado recién en nuestro país la creciente desigualdad y lo que es más la creciente marginación y exclusión social, económica y política, afecta gravemente a las sociedades democráticas, a la gobernabilidad, a la credibilidad de la ciudadanía. No se puede confiar en los gobernantes que hacen "*política para sí*", que pierden legitimidad en las principales instituciones representativas como son: los tres poderes del Estado, los partidos políticos, los grupos de poder de mayor relevancia política, etc. Esto hemos vivido recién en carne propia, la inequidad produce inestabilidad política, social y económica. De esta situación salimos perjudicados todos, especialmente los grupos más vulnerables de la población y por eso se justifica el grito popular insurgente: ¡TODOS FUERA! ¡A refundar el país!

Pero el populismo también afecta a la población atacada por la pobreza, votamos por falsos profetas del pueblo irredento. Votamos por falsas y quiméricas esperanzas de políticos "*buscadores de tesoros*" y salteadores del presupuesto nacional, que buscan riqueza y poder por la vía rápida: el manejo de la "*cosa pública*" en función del vector de sus intereses personales.

En nuestra sociedad real, en el tejido social podemos constatar a diario como la pobreza a modo de corrosivo, va destruyendo lenta pero masivamente el sistema social en el sector rural, más evidente en los sectores urbanos, con achicamiento de los mercados internos; se abren brechas abismales entre las élites de ingresos privilegiados y las masas de pobres de bajos ingresos o casi nulos que en este sistema social globalizado crecen como desclasados y desclasificados: los excluidos y marginados. Y para "*consumatum est*", en el sector público y privado, como lo hizo la oligarquía financiera en esta última década la mejor manera de atesoramiento personal, es mediante la práctica de la corrupción económica política y social, para algo vivimos en época de individualismo apoteósico, sustentado en tres pilares: sed de poder, sed de tener, sed de placer.

La pobreza está vinculada con

desigualdades en la capacidad de integración social. Los circuitos de exclusión social no solo están activos en el área económica, si seguimos en esto a Amartya Sen (1998) a su modo de ver, el análisis deberá desplazarse desde la desigualdad económica (injusta distribución del ingreso) a las determinantes de la falta de "*adecuada capacidad de funcionamiento*" de las familias y las personas, tales son: capacidad para lograr niveles de nutrición adecuados, estándares de salud aceptables, educación y capacitación suficiente para una adecuada inserción en la sociedad. Señala que grupos de población como la negra en USA, tiene mejores ingresos que otras poblaciones en el mundo; sin embargo su esperanza de vida es más reducida, ya sea porque los servicios de salud son públicos en otros países o tienen menor costo, o existen otras formas de mayor accesibilidad a los beneficios de la salud y cita a Kerala (India), Jamaica, Costa Rica. Señala Sen en sus estudios, esta desigualdad en aspecto tan relevante, se debe a dificultades de acceso a seguros médicos por deficientes sistemas y arreglos educacionales. En USA puede haber altas tasas de mortalidad en sectores particulares de la población, por existir millones de personas sin seguro médico.

Las carencias de las familias y personas no son solo economicistas,

esto se debe considerar para la elaboración de políticas. El caso de la desocupación que produce además daños psicológicos, deteriora la autoestima, produce desmotivación para trabajar y genera alteraciones de las relaciones familiares y la vida social, crecen las asimetrías de género y tensiones raciales, más enfermedades y morbilidad, etc. Solow (1995) apoya esta proposición al señalar que el desocupado, al buscar activamente trabajo y no encontrarlo, se aleja del mercado laboral porque no quiere recibir más rechazos que ahondan más su erosionada autoestima. Esto deberá tomar en cuenta una política social holística que dé soluciones integrales al fenómeno de la exclusión.

La pobreza y la brecha en la tenencia de activos (tierras, capital de inversión, educación y tecnología) son el núcleo central de las desigualdades, especialmente en Ecuador, Guatemala y Brasil, países con la inequidad rural mayor, en tenencia de la tierra. La reducción de las desigualdades, en propiedad de activos como la tierra, aumenta el producto agrícola y la demanda de mano de obra. Los pobres son los más afectados por la distribución desigual de la tierra y el capital. Así que las estrategias de crecimiento, los programas sociales focalizados y las redes sociales de seguridad, dan resultados limitados sino se ha afectado la

base de la desigualdad que es la distribución regresiva y falta de acceso a los activos productivos.

La pobreza y la inaccesibilidad al crédito, para los grupos sociales vulnerables y sectores de pequeños productores pobres, es otra desventaja. No están en capacidad de cumplir con los requisitos que exigen las solicitudes de crédito, así los que más necesitan quedan fuera de los circuitos de crédito, reforzando la reproducción intrageneracional de la pobreza.

La pobreza e inaccesibilidad a la educación de alta calidad, es otro bache insalvable en un mercado de oportunidades para el saber y el conocimiento. Se observa una fuerte correlación entre el grado de educación y el tipo de inserción laboral. Hay una heterogeneidad de flujos educativos en países en desarrollo, así como en el nuestro, que va desde los vinculados al sistema educativo internacional, hasta los circuitos educativos miserables que sobreviven en los diferentes ámbitos de la pobreza urbana y rural, desvinculados del sector más dinámico de los flujos de conocimiento y el desarrollo educativo moderno e integral.

En esta área hay carencia de investigaciones de calidad minuciosas, que den cuenta de estas desigualdades, en donde la distribución regresiva del ingreso no parece ser la única

causa, si no complementamos con la distribución de activos, como otra de las causas de desigualdad y pobreza.

La sumatoria de estos impactos de la desigualdad económica, educativa, de acceso al mercado de capitales, etc. es la que ha agravado y apunta a generalizarse con la denominación de exclusión social, cuya caracterización según el Banco Mundial, consiste en *"un proceso a través del cual individuos o grupos se hallan total o parcialmente excluidos de la participación socio-económica y política en su sociedad"*. Otros la ven como un atentado a los derechos humanos: la CEE (1993) la describió como *"la imposibilidad o la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo y la estigmatización"*. En la CEE se han creado redes asistenciales dinámicas y operantes en este caso, pero ni aun así deja de ser una situación de exclusión básica.

En nuestro caso y para América Latina al referirse a la desigualdad, el Vicepresidente del Banco Mundial dijo: *"La región de América Latina y el Caribe tiene la más pronunciada disparidad en los ingresos de todas las regiones en desarrollo en el mundo"*. El New York Times en su editorial ha

señalado como la región *"con la mayor brecha entre ricos y pobres"*, y en la OEA su presidente (1998) dijo: *"América Latina es la región con mayores desigualdades en el mundo"*. Estos calificativos son dolorosos para el subcontinente rico en recursos, que haya excluido y desamparado de esa manera a millones de sus ciudadanos que van siendo atrapados por la miseria.

### La dialéctica de la desigualdad

Algunas conclusiones sobre la dinámica de la desigualdad según autorizadas investigaciones actuales resaltan lo siguiente:

- 1) Las tasas de desempleo abierto de la región, están estrechamente correlacionadas con los estratos más pobres de la población.
- 2) Los índices de desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, otro activo básico, es el más alto de todo el mundo, según resultados del coeficiente de Gini (0.80), esto reduce su productividad.
- 3) El acceso a la formación de capital humano es muy limitado para los pobres, hay una marcada desigualdad de oportunidades y logros, en todo caso la formación humana depende de la educación formal y de la familia. Insistiendo sobre el tema los sectores de bajos ingresos son los de mayor desocupación o los que acceden a

empleos de baja calidad y en América Latina, como en el Ecuador las partes de la población no están capacitadas para actividades de buena calidad laboral. Según la CEPAL (1997) los que trabajan en la economía informal ganan un 50% menos que en las empresas modernas y laboran más horas. Y aún más, las brechas salariales en nuestros países son las más altas del mundo.

- 4) Las tasas de desempleo de los grupos jóvenes, son con creces, mucho más altas que el desempleo promedio.
- 5) El acceso al crédito es casi nulo si consideramos que en nuestros países latinos el 90% de empresas son pequeñas y medianas (PYMES) y apenas reciben el 5% de crédito total.
- 6) Hay una correspondencia sistemática entre el patrón de mortalidad infantil y los niveles de desigualdad socio-económica; este es un típico síntoma de la miseria social.
- 7) La desigualdad produce consecuencias en múltiples esferas de la vida cotidiana; así en lo que llama Amartya Sen "*capacidades de funcionamiento básico*", en los grupos más pobres se producen mayores discapacidades, con sostenido ascenso de la violencia social. La tasa de homicidios es la más

alta en nuestro subcontinente, y nuestro país es un ejemplo de ello; "*es una criminalidad epidémica*". La respuesta de sectores medios y altos es mayor inversión en seguridad de sus domicilios y negocios, "*se vive bajo arresto domiciliario*". El embate criminal es más fuerte en los barrios urbano-marginales, allí la criminalidad es más alta que el promedio nacional y lo que es peor un análisis de violencia urbana de José Weinstein (1997) afirma que se ha establecido una nueva estructura de poder, invisible externamente, pero que coexiste junto al poder oficial, son grupos reducidos que disponen de fuerte control físico y cotidiano sobre los barrios donde operan. Son pequeños traficantes, bandas delincuenciales o pandillas que imponen el terror y hacen daño a las personas y a los bienes, controlan en gran parte la vida de las barriadas e incluso llegan a fijar horarios y zonas donde no es permitido desplazarse.

Desde la década de los ochentas, la cuestión social se agrava y hay correlaciones perversas entre las reformas macroeconómicas y los procesos de empeoramiento de las desigualdades. Los últimos análisis e investigaciones demuestran que las reformas

estructurales neoliberales y programas de ajuste pro libertad de mercados, han contribuido a empeorar la distribución del ingreso; al menos así señalan los miembros de una comisión (PNUD – BID, 1995) que: "*aún cuando la pobreza es un problema de larga data en la región, los procesos de ajuste y reestructuración de los años 80, acentuaron la concentración del ingreso y la riqueza y elevaron los niveles absolutos y relativos de la pobreza*". En conclusión: la inequidad atenta contra el crecimiento económico sostenido. La inequidad obstruye el desarrollo social y los pobres no participan del crecimiento.

Los especialistas han señalado dos definiciones de línea de pobreza: la pobreza extrema, cuando perciben menos de un dólar diario; y la pobreza moderada, cuando perciben menos de dos dólares diarios. Ellos sostienen que la pobreza real medida a niveles nacionales, resulta mayor que la informada con la metodología convencional.

La inequidad agudiza tensiones sociales, genera conductas desestabilizadoras. La mayoría de nosotros los latinos consideramos que la riqueza está muy injustamente distribuida y la disconformidad va a ser factor influyente, en la pérdida de credibilidad de autoridades, gobierno, partidos políticos y otras instituciones sociales

que sirven de marco de referencia a la sociedad civil y política.

Desde ahora hay que superar la concepción de que el desarrollo social es consecuencia del desarrollo económico. Hoy se analiza y estamos de acuerdo, que ambos desarrollos se potencian mutuamente conforme afirma Bernardo Klisberg en su obra *Repensando el Estado para el Desarrollo Social* (1997). "*El crecimiento es imprescindible para dar viabilidad al desarrollo social, pero esto es decisivo para que pueda haber un crecimiento sostenido*".

Precisa ampliar las dimensiones del análisis, el tema del desarrollo social es polifacético y complejo; requiere variables de otros campos induciendo la dimensión política, normas y valores sociales. Estamos constatando, por ejemplo que la corrupción en sí mismo, es una fuente de producción de desigualdades, a pesar de sus contrapesos, la opinión pública, medios de información y ojalá sea a futuro la ciudadanía organizada, la más eficaz inquisidora de la conducta y las políticas de sus representantes.

Para atacar la pobreza masiva y su empeoramiento, tenemos optimismo y hay que hacerlo con espíritu positivo, pues hay países que con políticas sistemáticas en busca de más equidad social, lograron resultados positivos. Han logrado romper los

"círculos viciosos" y armar "círculos virtuosos" de desarrollo social; un ejemplo son los países escandinavos, Canadá y la CEE, que han llegado a ser líderes en competitividad, desarrollo tecnológico, estabilidad macroeconómica, sostenido crecimiento a largo plazo y mayor equidad social.

### Opciones

Para abordar el problema, desde la Cumbre Social de Copenhague se lanzó "el modelo de desarrollo social compartido" con participación de todos los miembros de la sociedad sin exclusiones, centralizando estratégicamente la acción de la lucha contra la pobreza:

- En todo modelo de desarrollo social compartido, el primer objetivo es la creación de capital humano, porque el ser humano es la causa y el fin de todo esfuerzo de desarrollo; sus efectos son positivos a nivel de las personas, las familias y la nación, es vital para la productividad y la competitividad. Hay que luchar contra tres problemas de nuestro sistema educativo: la deserción escolar, las tasas de repetición, la calidad de sus escuelas (profesores, infraestructura y su material pedagógico). Especialmente las escuelas públicas andan de mal en peor,

ojalá los nuevos gobiernos respeten el mandato constitucional, en cuanto al porcentaje del gasto público en educación, caso contrario que *el pueblo organizado los demande*.

- El acceso a una buena educación la tiene solo un reducido sector social, debe fortalecerse la educación pública, mejorar las remuneraciones a los maestros para que gente capaz sea atraída a servir en la educación, evitando el deterioro de la profesión docente. Las políticas de ajuste entre otras cosas, pauperizaron a los maestros, provocaron la destrucción de locales educativos, el hacinamiento de niños en las escuelas y fuga de profesores de su actividad.
- Debemos en nuestro país, considerar la educación como un Gran Proyecto Nacional que nos comprometa al sector público y privado, a mejorar radicalmente la calidad y la equidad en la accesibilidad a la formación integral de los futuros ciudadanos. La sociedad del futuro en que ya nos hemos iniciado, es una sociedad del conocimiento.
- Pero a más de esto, el desarrollo del capital humano requiere completarse con programas de nutrición y salud, propendiendo el acceso universal a estos dos paráme-

tros que deben ser metas centrales, en las propuestas de desarrollo del país.

- Pero la formación de capital humano, se logra además de la educación formal pública o privada, con la formación en la familia, allí se desarrolla la personalidad, su discernimiento ético, la capacidad de razonamiento creativo y crítico, etc.; la familia como núcleo social de formación, es determinante para las generaciones jóvenes. Los embates de la pobreza y las tensiones por fuentes de trabajo, han debilitado a la familia como núcleo social de formación. En los países desarrollados se expanden políticas protectoras, mientras en nuestros países la política social deberá incorporar a elementos que fortalezcan y protejan la unidad familiar, como objetivo en sí.
- El capital social es un pilar del desarrollo; así lo demuestran investigaciones autorizadas de nuestra región. Este capital comprende valores compartidos, normas sociales, derechos y obligaciones cívicas, inteligencia de las instituciones, orientación al trabajo voluntario, la confianza y la cooperación social. Hay que movilizar la cultura popular que puede apoyar al desarrollo social, promover

la actitud asociacionista, el trabajo social no remunerado, Berg diría *el modelo de trabajo cívico*.

- En la sociedad actual de precarización del trabajo hay que desarrollar estos nuevos estilos para un futuro solidario, como lo están haciendo en Israel y otros países del Norte, donde el trabajo voluntario de carácter social, genera el 8% del PNB.
- Hay que privilegiar en forma concertada endógenamente, la educación, la familia y el capital social. Para ello necesitamos cambio de actitudes y de valores, tenemos que aceptar que estamos viviendo los albores de una nueva era, que si desea sobrevivir debe basarse en la cooperación, el voluntariado, la solidaridad ciudadana.
- El Estado debe cumplir en todo un rol central (tenemos que construir un Estado deseable) no solo reduciéndolo, esa no es la cuestión de fondo. La filosofía política de un Estado, está centrada en las funciones sociales históricas que debe cumplir imprescindiblemente, con la debida fortaleza institucional para ser eficiente. El gasto social es crucial en la supervivencia de los hogares más vulnerables de la comunidad y los barrios excluidos y esa es su diferencia entre pobreza e indigencia.

En los países ricos 1/3 de los impuestos son indirectos y los 2/3 son directos o sea afectan a las personas naturales y jurídicas; aquí es a la inversa, los 2/3 son indirectos y 1/3 directo, y eso agrava la pobreza y reduce el ingreso fiscal para obras sociales.

Finalmente el empleo mejora la equidad, el desempleo es común entre los pobres, hay que fomentar las pequeñas y medianas organizaciones económicas, desde la producción hasta el consumo "de abajo hacia arriba". Para ello deben organizarse las PYMES en redes que involucren a gobierno, bancos, universidades y otros actores sociales relevantes que fortalezcan y den proyección externa a estas organizaciones, cuyos productos o servicios buscan nichos en el mercado mundial, potenciando actividades productivas intensivas en empleo, para incrementar las exportaciones.

Para terminar J. Stiglitz plantea la necesidad de un consenso post-Washington que reconozca la necesidad de "un conjunto más amplio de instrumentos para metas más amplias: incrementar el nivel de vida, los estándares de salud, la educación, y no solo incrementar el PIB. Buscamos el desarrollo sostenible que incluya la pre-

servación de recursos naturales y mantenimiento del ambiente sano. Buscamos un desarrollo equitativo, que garantice que todos los grupos de la sociedad no solo los estratos altos, disfruten los beneficios del desarrollo. Y, buscamos en el desarrollo democrático en el que los ciudadanos aporten de varias formas en la toma de decisiones que afectan su vida".

El perfil de "sociedades duales", ha dado paso a sociedades polarizadas, ya no hay modernidad y atraso, hay "includidos y excluidos". Son áreas cerradas por verdaderas "murallas chinas" sin comunicaciones entre sí, a pesar de ser el mismo colectivo urbano. Son el agua y el aceite en un mismo contenedor medio ambiental.

Hay desintegración y debilidad estructural, desde los núcleos familiares hasta los conglomerados sociales que integran una comunidad, "la pollilla del individualismo" está destruyendo al tejido social, atentando contra los fundamentos mismos del sistema democrático de vida compartida.

Concluimos con una aseveración trascendental para nuestro futuro social: o la inequidad mata la democracia, la ética, las posibilidades de sobrevivir y crecer ó la democracia vital y participativa crea mecanismos de concertación, para la reducción y la reinserción social de los excluidos.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL: (1995-1996-1997). "Informe sobre el Desarrollo Mundial".
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: (1996-1997-1998). "Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina".
- BECCARIA, Luis y FRESENDA, Oscar: (1992). "La Magnitud de la pobreza en América Latina". Bogotá.
- BECK, Ulrich: (2000). "Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la Era de la Globalización". Barcelona. Edit. Paidós.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA: "Magnitud de la pobreza en América Latina en los Años 80". CEPAL.
- CEPAL: (1994). "El gasto social en América Latina". Cuaderno N° 73.
- CEPAL: (1995). "Focalización y Pobreza". Cuaderno N° 72.
- CEPAL: (1997-1998). "Panorama Social de América Latina".
- CORAGGIO, José Luis: (1995). "Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación. Buenos Aires.
- CORAGGIO, José Luis: (1995). "Política Social y Economía del Trabajo". Edit. Abya-Yala.
- CHOMSKY, Noam: (1997). "Secretos, Mentiras y Democracia". México.
- STAVENHAGEN, R.: (1998). "Consideraciones sobre la pobreza en América Latina".
- STIGLITZ, J.: (1998). "Más instrumentos y metas más amplias desde Washington hasta Santiago". Academia Centro-Americana.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: (1996-1997-1998). "Informe sobre el Desarrollo Humano". R

# Del Art. 121 de la Constitución Política de la República del Ecuador:

Análisis económico

LOURDES ÁLVAREZ CORONEL  
GRACIELA ENCALADA OCHOA  
MÓNICA JARA VILLACÍS

**“Art. 121.** Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios servidores de los organismos e instituciones del Estado./Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en es-

tos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad”.

## Introducción

En la realización del presente análisis, nos hemos visto limitadas en el acceso a la información que consideramos primordial, para emprender nuestro trabajo, en virtud de que en el país no existe una cultura de transparencia de datos, pese a la existencia de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que rige desde el 18 de mayo de 2004.

Varias de las instituciones a las que acudimos en la búsqueda de información, fueron herméticas, pues consideraron que los datos requeridos pertenecían a la privacidad de sus funcionarios o de sus procesos y además no contaban con estadísticas o base de datos, sobre la información requerida por nosotras.

La escasa información que hemos logrado conseguir es fruto de la ayuda desinteresada de funcionarios comprometidos con la causa de erradicar la corrupción, consideramos que esta limitante se debe al recelo por el cambio.

## Análisis

La Constitución Política de la República del Ecuador, como norma

primigenia de su organización política, procura que sus fundamentales principios de bienestar social sean cumplidos, pero al ser un ente ficticio requiere de personas naturales, a las cuales se les conoce con el nombre de Funcionarios Públicos, definiéndolos en los siguientes términos: “Todo el que, en virtud de designación especial y legal y de una manera continua, bajo normas y condiciones determinadas en una limitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esta voluntad se dirige a la realización de un bien público”<sup>1</sup>.

El Estado tiene el monopolio del poder público que lo ejerce a través del principio de autoridad, decidiendo su actuación a través de normas, para que los Funcionarios a los cuales les concede una parte de ese poder, hagan efectivo el bienestar social. El incumplimiento de estas normas genera responsabilidades civiles, penales y administrativas, según lo determina el artículo materia de nuestro análisis.

Para los dignatarios elegidos por votación popular, también se ha establecido mecanismos especiales de control, a través del juicio político emprendido por la legislatura o la revocatoria del mandato, por incum-

<sup>1</sup> BIELSA: Diccionario Jurídico.

plimiento a su plan de trabajo o actos de corrupción<sup>2</sup>.

Para la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, se ha creado como órganos de monitoreo competentes a la Contraloría General del Estado y a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, como lo establece la Constitución<sup>3</sup>, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado<sup>4</sup>, el Reglamento de Responsabilidades del Acuerdo de la Contraloría General del Estado<sup>5</sup>.

### Responsabilidad administrativa

La Contraloría General, en virtud de la competencia otorgada, realiza auditorías externas a las instituciones y entes del sector público, lo que le permite aplicar las sanciones establecidas en el Art. 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría, a partir de lo dispuesto en el Art. 45 íbidem que establece las causales. Estas sanciones,

se supone, deberían ser mayores al beneficio obtenido por el comportamiento del funcionario público y proporcional, buscando desincentivar al funcionario en su actuación; pero al buscar estos objetivos las sanciones pierden su característica, por cuanto la multa (1-10 remuneraciones) no se determina en función al beneficio obtenido, sino en virtud de la remuneración unificada de quien cometió la falta que podrá ser menor a dicho beneficio.

Por ejemplo: si un funcionario se encuentra inmerso en una de las causales del Art. 45 numeral 4. "Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información", obteniendo un beneficio de diez mil dólares y su sueldo unificado es de quinientos dólares mensuales, la multa que Contraloría puede establecerle va de una a diez remuneraciones unificadas.

### Sanción de la Contraloría

= 500\*10 si es la máxima = 5000 dólares, más interés máximo convencional (13.43%) = 671.50. Total = 5671.50 dólares.

<sup>2</sup> Constitución Política de la República: Arts. 109-110 y 111.

<sup>3</sup> Ibidem. Arts. 211, 212, 220 y 221.

<sup>4</sup> Ibidem. Art. 31. Numeral 34.

<sup>5</sup> Ibidem. Art. Art. 1.

Hipotéticamente: si consideramos que los casos conocidos son el 98%(=0.98), los imputados 70% (0.70) y los sancionados 60% (0.60); y si aplicamos la fórmula de eficacia, tenemos el siguiente resultado:

### Fórmula de eficacia

**Probabilidad de Sanción** (PrS) = Probabilidad de conocimiento (PrC) x Probabilidad de imputación (PrI) x Probabilidad de Aplicación ( PrA)

$$PrS = (PrC) (PrI) ( PrA)$$

$$PrS = 0.98*0.70*0.60= 0.41= 41\%$$

**Sanción S =**

Beneficio obtenido x (1+ tasa de interés media)<sup>elevado al número de años de la sanción</sup> / PrS

$$S = \frac{10.000 (1+ 0.1343)^1}{0.41}$$

$$S = \frac{10.000 (1.1343)}{0.41}$$

$$S = 10.000*2.76 =27.665,85 \text{ dólares}$$

$$41\% \quad 0.41$$

Además la sanción se complementa en ciertos casos con la destitución, siendo mucho mayor, si proyectamos lo que el funcionario deja de percibir, hasta su jubilación.

También la norma busca que la sanción sea proporcional a la responsabilidad del funcionario público, pero no al beneficio obtenido, por tanto no existe una adecuada sanción que desincentive a dichos funcionarios, provocando que se comporten con preferencia al riesgo, cuando las ganancias son elevadas.

La tipificación de las faltas administrativas son amplias, por lo que en uso de la discrecionalidad, se puede caer en la arbitrariedad al no establecer el rango de las faltas que implicarían multa y destitución.

La Contraloría es el ente Público que tiene un alcance general, en su actividad de control que la ejerce, cuando realiza exámenes especiales de auditoría externa, pero en cada institución pública existe un control con auditorías internas y jerárquicas que permiten a la Autoridad Jerárquica

competente, establecer sanciones en caso de comprobarse responsabilidades administrativas, en base a reglamentos que rigen las actividades de cada institución, por ello nos concretaremos a analizar las tres Funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

### Función Judicial

El Consejo Nacional de la Judicatura, a través de la Comisión de Recursos Humanos<sup>6</sup>, es competente para aplicar sanciones a sus funcionarios o empleados con excepción de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, aunque los jueces y tribunales también pueden imponer a sus funcionarios y empleados judiciales, sanciones disciplinarias.

La Comisión de Recursos Humanos impone sanciones disciplinarias, las mismas que son: amonestación escrita, multa (hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador en general<sup>7</sup>), suspensión de funciones sin remuneración hasta por noventa días<sup>8</sup>, remoción, destitución y separación por incapacidades o inhabilidades.

Al analizar las causales que son sancionadas con amonestación escrita, multa y suspensión, se puede apreciar que éstas no tienen una graduación de menor a mayor que nos pueda guiar para una aplicación proporcional, provocando que en casos de faltas menores, como por ejemplo un atraso de quince minutos, sea acreedor a igual sanción que el abuso de bienes, por tanto la aplicación de la sanción, depende del criterio discrecional de la Comisión<sup>9</sup>.

Con respecto a la eficacia de estas sanciones, resultan ser sumamente altas para las faltas leves y viceversa. En caso de las faltas que a nuestro criterio son más graves, la sanción no resulta ser desincentivadora. Hay que notar que algunas de las sanciones no están en relación con el beneficio obtenido, por no existir el mismo en el actuar del funcionario. Por ejemplo: existe un solo secretario en un Juzgado que tiene gran afluencia de usuarios y que cuenta con archivos de quince a veinte años, presentándose un retardo en el despacho de las causas, el cual no es imputable a su funcionario, debido a la gran cantidad de trabajo, por

tanto la demora en el despacho no le reporta un beneficio económico.

**Caso de ejemplo:** un secretario del Tribunal Penal tiene el siguiente sueldo:

RUBRO	VALOR
Básico	\$268
Bono de Representación	\$200
Bono de Responsabilidad	\$186
Antigüedad	\$268
Subsidio de Educación (2 cargas)	\$ 32
Supervivencia	\$ 8
Total	\$962

Según el Art. 11 del Reglamento de Disciplina, si este funcionario abandona su cargo injustificadamente por dos días consecutivos, es acreedor a una sanción de:

Probabilidad de Conocimiento (PrC):	Por escaneo palmar 100%
Probabilidad de Imputación (PrI):	Por justificaciones ante el Delegado Distrital del 30%, obtenemos una probabilidad de imputación 70%
Probabilidad de Aplicación:	Por apelar a la Comisión de Recursos Humanos, se justifican un 10%, quedando una probabilidad de aplicación del 90%.

\*Si aplicamos el **Criterio de la Proporcionalidad**, tendríamos que dividir 962 dólares (sueldo que gana al mes) para treinta días del mes y este resultado multiplicar por los dos días de falta, obteniendo una multa de 62.13 dólares que es lo que el Estado pierde por el servicio no prestado.

\*Si aplicamos el **Criterio de la Eficacia** la sanción debería ser mayor al beneficio de \$ 62.13, por el tipo de interés medio anual de \$ 13.43<sup>10</sup>, elevado al número de años que tardaría la aplicación, en nuestro caso un año<sup>11</sup>, dividido para la probabilidad de sanción.

Para determinar la Probabilidad de Sanción, aplicamos la fórmula en base a nuestra percepción, ya que carecemos de información oficial:

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura: Art.17. literal f).

<sup>7</sup> El Reglamento de Disciplina, Quejas y Sanciones de la Función Judicial, en su Art. 11, establece las causales para ser amonestados de forma escrita o con multa.

<sup>8</sup> Ibidem. Art. 12.

<sup>9</sup> Ibidem. Art. 7.

<sup>10</sup> El Banco Central establece la tasa máxima convencional (13.43) de la media que resulta de las tasas máximas de interés activo de las distintas entidades financieras del país.

<sup>11</sup> La determinación de la sanción se encuentra centralizada por la Comisión en Quito.



$$PrS = 1 * 0.7 * 0.9 = 0.63 = 63\%$$

$$S = B * (1 + 0.1343)^1 / 0.63$$

$$S = 62.13 * (1.1343) / 0.63$$

$$S = 62.13 * 1.80$$

$$S = 111.86 \text{ dólares.}$$

Para que esta sanción sea eficaz y desincentive la comisión de esta falta, la multa debería ascender a 111.86 dólares. No es posible establecer parámetros de preferencia por el riesgo, ya que no existen perfiles psicológicos que nos guíen en el mismo y en el evento de que reincidan en las faltas sancionadas con amonestación verbal y multa son suspendidos.

\*Si aplicamos el **Criterio de la Ley**, la multa puede ser de hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador en general<sup>12</sup>; es decir, hasta setecientos cincuenta dólares, lo que provocaría en las faltas leves que no sea cumplida, ni tenga aceptación esta sanción, por ser demasiado severa e irracional.

El Art. 13 del Reglamento de Disciplina, establece las causas de **remoción o destitución**.

Sobre la base del ejemplo anterior, supongamos que el mismo funcionario es destituido de su cargo, en

virtud de encontrarse incurso en alguna de las causales señaladas en el Art. 13 de este Reglamento, nuestro funcionario tiene cincuenta años de edad, su sueldo es de 962 dólares mensuales, en el evento de que la sanción se cumpla hasta el 30 de junio de 2005. Si tomamos en cuenta que para jubilarse en el Ecuador se requiere tener por lo menos sesenta y cinco años de edad, el funcionario tendría la posibilidad de trabajar catorce años y diez meses más, y en tal virtud dejaría de percibir 171.236 dólares lo que tomaríamos como el valor de esta sanción. Lo que demuestra que si el funcionario es más joven, la sanción por destitución es más alta.

Un caso de multa especial, se presenta en la caducidad de la prisión preventiva, al determinar la responsabilidad del juez o tribunal, se impone una multa de diez mil dólares y en caso de reincidencia dentro de un año, se impone la destitución. A pesar de lo

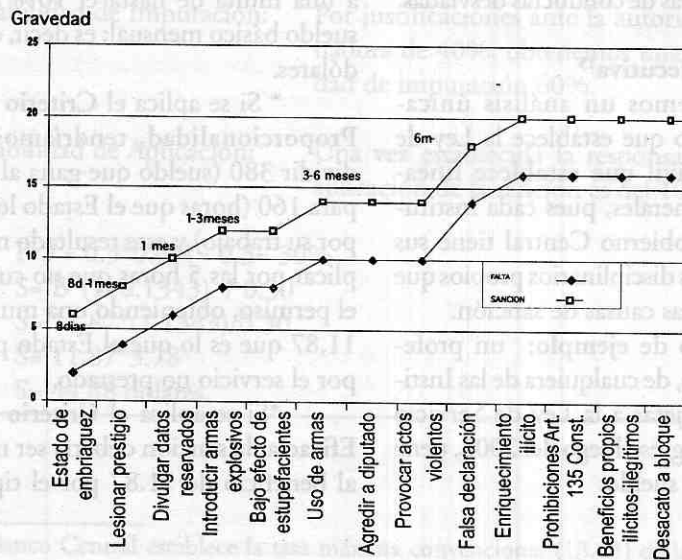
señalado en la Constitución y este Reglamento, la sanción aunque siendo eficaz, no se cumple, porque hasta la presente fecha, a nuestra consideración creemos que existe por parte del legislador, la intención de que no se cumpla con el mandato constitucional, ya que se aprobó una reforma al Código de Procedimiento Penal, creando la ilógica e inconstitucional figura de la Detención en Firme<sup>13</sup>.

### Función Legislativa<sup>14</sup>

En esta función, es el Comité de Excusas y Calificaciones, el órgano

competente para conocer las faltas en que incurran sus integrantes y que se encuentran señaladas en el Código de Ética, las cuales a saber son: amonestación verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria administrativa, suspensión temporal sin goce de sueldo y destitución. Su aplicación corresponde al Presidente del Congreso, aunque la destitución de un diputado se determina por mayoría absoluta del pleno del Congreso Nacional.

La sanción trata de ser proporcional con la gravedad de la falta así:



<sup>13</sup> Estas sanciones disciplinarias, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal.

<sup>14</sup> Código de Ética de la Legislatura: Arts. 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

Existe proporcionalidad respecto a las sanciones con relación a las faltas, desde un punto de vista teórico, pero no son eficientes por cuanto no desincentivan la conducta, ya que la mayor parte de ellas sancionan actos u omisiones que caen dentro del campo de la moral y la ética.

Al no existir datos sobre las faltas y las sanciones pecuniarias administrativas, se nos hace imposible realizar un análisis económico desde la perspectiva de la eficacia, además la aplicación de estas sanciones, obedecen a retaliaciones políticas, más que ser correctivas de conductas desviadas.

#### **Función Ejecutiva<sup>15</sup>**

Haremos un análisis únicamente de lo que establece la Ley de Servicio Civil que establece lineamientos generales, pues cada institución del Gobierno Central tiene sus reglamentos disciplinarios propios que establecen las causas de sanción.

**Caso de ejemplo:** un profesional cinco, de cualquiera de las Instituciones sujetas a la Ley de Servicio Civil que ingresó luego del 2002, tiene el siguiente sueldo:

RUBRO	VALOR
Básico	\$380

Si este funcionario a más de su labor en la Institución (Ministerio del Trabajo), también es docente, pero abusa de las horas que le concede la institución para la cátedra y falta cinco horas al mes a su trabajo, es sujeto de sanción.

\* Si se aplica el **Criterio de la Ley**, según el Art. 80 del Reglamento de Administración del Personal del Ministerio del Trabajo<sup>16</sup>, será acreedor a una multa de hasta el 10% de su sueldo básico mensual; es decir, de 38 dólares.

\* Si se aplica el **Criterio de la Proporcionalidad**, tendríamos que dividir 380 (sueldo que gana al mes) para 160 (horas que el Estado le paga por su trabajo) y este resultado multiplicar por las 5 horas que no cubrían el permiso, obteniendo una multa de 11,87 que es lo que el Estado pierde por el servicio no prestado.

\* Si se aplica el **Criterio de la Eficacia**, la sanción debería ser mayor al beneficio de 11.87 por el tipo de

interés medio anual de 13.43<sup>17</sup>, elevado al número de años que tardaría la aplicación, en nuestro caso ninguno porque la sanción es aplicada por la autoridad nominadora de la institución a la que pertenece el funcionario

y la aplicación de la sanción es inmediata, dividido para la probabilidad de sanción.

Para determinar la Probabilidad de Sanción, aplicamos la fórmula<sup>18</sup>:

$$PrS = PrC * PrI * PrA$$

**Probabilidad de Conocimiento:** Firmar el formulario de control de asistencia y por justificaciones ante el jefe del departamento de personal, de no hacerlo la probabilidad es de 50%.

**Probabilidad de Imputación:** Por justificaciones ante la autoridad nominadora de 40%, obtenemos una probabilidad de imputación 60%.

**Probabilidad de Aplicación:** Una vez establecida la responsabilidad, la aplicación de la sanción es del 100%

$$PrS = 0.5 * 0.6 * 1 = 0.3 = 30\%$$

$$S = B * (1 + 0.1343) / 0.30$$

$$S = 11.87 * (1.1343) / 0.30$$

$$S = 11.87 * 3.78$$

$$S = 44.88 \text{ dólares.}$$

<sup>15</sup> Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Arts. 26, 42, 43, 44 y 49.

<sup>16</sup> Art. 80.- Las multas por las infracciones señaladas en el Art. 78 serán de hasta el 10% del sueldo básico mensual del funcionario o empleado sancionado, según la gravedad de la falta.

<sup>17</sup> El Banco Central establece la tasa máxima convencional (13.43) de la media que resulta de las tasas máximas de interés activo de las distintas entidades financieras del país.

<sup>18</sup> Al igual que el ejemplo anterior son datos presuntos, porque carecemos de información oficial.

Para que esta sanción sea eficaz y desincentive la comisión de esta falta, la multa debería ascender a 44.88 dólares. Sin embargo el problema radica según nuestras observaciones en la percepción de sanción, por cuanto al apelar a la mal llamada amistad de compañeros, en varias ocasiones falla el control de los funcionarios respectivos, cuanto más los propios funcionarios van estableciendo mecanismos para evadir su responsabilidad, lo que a su vez provoca que el conocimiento de la falta se desvanezca, siendo importante y urgente una formación que nos conciencie de la gravedad de ciertos actos que hoy por hoy, nos parecen superfluos, pero esconden o son germen de grandes problemas que perjudican a toda la sociedad.

En síntesis, no se respetan -para la creación de sanciones- los criterios de eficacia, ni proporcionalidad, tendientes a desincentivar la conducta

desviada, sino por el contrario varias de las sanciones analizadas, son menores al beneficio que se obtendría por este actuar ilícito e incluso la posibilidad de sanción es nula, lo que aumenta la disposición al riesgo.

### Responsabilidad civil

Este tipo de responsabilidad, desde el punto de vista objetivo, se establece en función del perjuicio patrimonial que sufra el Estado, produciéndose la obligación de indemnizar perjuicios que se traducen en una suma de dinero por el daño material causado, el cual se lo cuantifica en el lucro cesante y daño emergente, siendo el primero en términos generales la ganancia o aumento patrimonial que ha impedido tal hecho y el segundo es la disminución patrimonial efectiva sufrida a causa del hecho.

La Responsabilidad Civil Culposa<sup>19</sup>, es no intencional y correspon-

de establecerla a la Contraloría mediante auditorias externas, de las cuales se puede desprender los perjuicios económicos mediante la emisión un título de crédito, luego de un proceso<sup>20</sup> y lo recauda por vía coactiva

### Responsabilidad civil por dolo

En nuestro sistema se llega a establecer indicios de responsabilidad penal por la Contraloría, a través de sus auditorías que concluyen en informes, los que son remitidos al Ministerio Fiscal para que inicie su investigación, institución que puede realizar dicha investigación de oficio, con denuncia o por iniciativa de la Comisión Anticorrupción<sup>21</sup>. Si el Fiscal emite un informe acusatorio, pasa a la segunda etapa que se dilucida ante el Juez Penal y si dicta el Auto de llamamiento a juicio, se pasa a la tercera etapa o de juicio dirigida por un Tribunal Penal, quien dicta sentencia, la que contendrá la condena a pagar daños y perjui-

cios.<sup>22</sup>

Los Miembros del Tribunal tienen que prorrogarse la competencia civil para determinar los daños y perjuicios, por el procedimiento verbal sumario (aunque el Código Penal en sus normas parece decir que el competente es el juez civil, esta norma es anterior al Código de Procedimiento Penal, pero al no existir un procedimiento claro, el Presidente del Tribunal, aún existiendo acusación particular y contra norma expresa, no realiza el procedimiento de determinación de los daños y perjuicios por lo que mandan a la competencia civil a que lo realicen por el procedimiento verbal sumario<sup>23</sup>)

El cálculo de los daños y perjuicios se lo realiza en base a las normas generales del Código Civil<sup>24</sup>, pues el delito es una fuente de obligaciones<sup>25</sup> *independiente del grado de culpa que haya incurrido el infractor e independiente de la forma de dolo que se haya*

cios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consiste en la intención positiva de irrogar injuria a la persona o propiedad de otro.

<sup>20</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 ;y, Reglamento de Responsabilidades: Arts. 4, 7, 23 hasta el Art. 37.

<sup>21</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts 65, 66, 67 y 68

<sup>22</sup> Código de Procedimiento Penal: Arts. 309 y 31; Ley Orgánica de la Contraloría: Art. 67 ; y, Código Penal: Art. 67.

<sup>23</sup> Código de Procedimiento Civil: Arts. 828 al 847.

<sup>24</sup> Código Civil: Arts. 2214 al 2217.

<sup>25</sup> Código Penal: Arts. 52 y 70.

servido el autor responsable del delito<sup>26</sup>.

La indemnización por daños y perjuicios comprende dos aspectos fundamentales:

**Daño emergente.**- es la disminución patrimonial efectiva sufrida a causa del hecho, es decir esta busca restituir la misma cosa o su valor o la de los deterioros que ha sufrido la misma.

**Lucro cesante.**- es la pérdida de la ganancia o aumento patrimonial efectiva sufrida a causa del hecho.

Desde el punto de vista de la economía se le considera que "es la pérdida de margen bruto que resulta de la disminución de negocio durante el periodo de indemnización y como consecuencia del acaecimiento de un siniestro. Como Gastos permanentes podremos considerar todos aquellos gastos que siguen gravando aunque se paralice la actividad comercial: Ejemplos: alquiler del local, sueldos de los empleados, tasas de agua, luz, teléfono, etc.

Como Beneficio Neto, entenderemos la ganancia neta de la explotación, resultante exclusivamente de los negocios típicos, con exclusión de los ingresos financieros y de cualquier resultado

extraordinario, después de realizada la debida provisión para todos los gastos (permanentes o no) y sin deducción de cualquier impuesto aplicable a beneficios.

*Por Margen Bruto entenderemos la suma resultante de añadir al Beneficio Neto de la explotación, los Gastos Permanentes. En caso de pérdidas, se considera como Margen Bruto, la cantidad que resulte de restar al conjunto de Gastos Permanentes el Beneficio Neto negativo (pérdidas netas<sup>27</sup>)".*

Desde este punto de vista, nuestros administradores de justicia consideran que el Estado, al ser un Ente de Beneficio Social, no puede por lo general obtener rentas, con excepción de las empresas estatales que generan lucro. Por tanto, la consideración del lucro cesante solo se basa en los intereses que genera el monto del delito y no en los gastos indirectos que el acto pudo producir, ya que la mayoría de peritos nombrados son simples liquidadores; además el Ministerio Público pone poco empeño, en lograr determinar mediante pruebas los otros gastos permanentes y el beneficio neto que pierde, a causa de la

perpetración de un delito.

Los intereses correrán desde el momento que se produjo el ilícito, hasta su fecha de pago, si no es posible determinar con exactitud, la ley Orgánica de Administración Financiera y Control, presumía de derecho que se produjo desde la fecha intermedia entre el examen que estableció la defraudación y el último examen practicado por Contraloría o la última entrega recepción de los fondos o especies materia del enjuiciamiento. Esta ley fue derogada en parte, para incorporarla en la Ley Orgánica de la Contraloría, pero este artículo desapareció; por tanto, si no se conoce con exactitud la fecha del ilícito, se entiende que se produjo desde la fecha del examen de auditoría de Contraloría que determinó el perjuicio o desde la fecha de entrega recepción de fondos y especies, en los que se descubrió su faltante y desde allí se debe establecer como fecha de inicio de los intereses, hasta su fecha de pago<sup>28</sup>.

Consideramos prudente determinar que de manera errada la Contraloría establece glosas por responsabilidad civil, aun cuando sea dolosa, pese a que la ley establece esta potestad únicamente para el juez, por tanto ampliado en contra de ley su competencia puede recaudar mediante el

mecanismo de una glosa, el valor del perjuicio económico sufrido por el Estado más los intereses (de la misma manera que lo hace para la responsabilidad civil culposa). De esta manera, el juez al momento de determinar cuál es la disminución patrimonial del Estado, a través del daño emergente y lucro cesante, en el caso de un acto doloso, verá que éste ya no existe, pues el patrimonio ya fue compensado. Aunque debemos aclarar que el delito sigue existiendo.

Desde este punto de vista la sanción por daños y perjuicios **dolosos** y **culposos** son:

**Sanción** = monto del perjuicio más tasa máxima de interés convencional (para este mes 13.43% anual )

Por tanto la sanción civil por estos delitos no es eficiente. Sobre la proporcionalidad, es discutible, desde nuestro punto de vista no lo es si se toma como único rubro del lucro cesante los intereses, mas no otros elementos que pueden determinar un daño, por tanto la sanción está por debajo del beneficio económico que obtiene el infractor. Este razonamiento deja fuera aspectos fundamentales tales como (n) años en los que recibe la sanción y probabilidad de sanción (Prs).

<sup>26</sup> COELLO GARCÍA, Hernán: "Epítome del Título Preliminar del Código Civil y sus principales relaciones con la Legislación Ecuatoriana". Universidad de Cuenca. 1990. pág. 285.

<sup>27</sup> Texto preparado por la División de Consultoría de Mercados de Norandina S.A [www.consultores&asesores.com](http://www.consultores&asesores.com)

<sup>28</sup> Ley Orgánica de la Contraloría: Art. 84.

Desde este punto de vista, podemos decir que resulta que la sanción económica no existe en su sentido estricto, pues solo se repone parte del patrimonio disminuido, por el acto delictuoso.

### **Delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito**

#### **El peculado**

“El peculado se encuentra tipificado y sancionado en el Art. 257 del Código Penal y es el Delito Propio, porque es de sujetos activos cualificados con cualidad exigida de naturaleza jurídica, como es la investidura y la función del empleado público encargado del manejo de bienes públicos, así este delito hasta antes de la vigencia de la actual Constitución Política, esto es desde el 11 de agosto de 1998, era delito propio, a partir de esa fecha, también los particulares pueden ser sujetos activos de esta infracción penal, de acuerdo al Art. 121 de la Constitución”.

<sup>29</sup> El valor de la probabilidad de aplicación, se debe a dos casos de imputados que se encuentran prófugos y no se les puede aplicar la sanción, porque están sujetos al Código de Procedimiento Penal anterior. Elevamos a la 6ª potencia, porque han transcurrido seis años desde que se iniciaron los procesos de los casos motivo de nuestro análisis.

<sup>30</sup> Dato dado por nuestros compañeros de la Contraloría en Clases.

<sup>31</sup> Son los quince casos conocidos en el Azuay que, para nuestros compañeros, corresponden al 10% de los casos conocidos. Cinco casos pasaron a que se conozcan en los Tribunales y Salas de lo Penal del Azuay.

<sup>32</sup> Solo uno ha sido sentenciado.

**Ejemplo:** M es funcionaria del Ministerio del Trabajo, ocupa el cargo de Cobradora. El Director del Ministerio impone una sanción a la empresa “X”, por el incumplimiento en el pago del Décimo Tercer Sueldo al trabajador “Y”. La multa es de 100 dólares, M recibe el valor de la multa, no otorga recibo y utiliza el dinero recibido en su beneficio (¿frente a qué delito estamos?)

#### **Peculado<sup>29</sup>:**

$$\text{PrC} = 10\% \text{ }^{30} \quad 0.1$$

$$\text{PrI} = 33.33\% \text{ }^{31} \quad 0.3333$$

$$\text{PrA} = 20\% \text{ }^{32} \quad 0.2$$

$$\text{PrS} = 0.0066 = 0.66\%$$

$$S = 100 * (1 + 0,1343)^6 / 0,66\%$$

$$S = 100 * (2,129) / 0,0066$$

$$S = 100 * 322,71$$

$$S = 32271.83 \text{ dólares}$$

Si se le sanciona por peculado, la funcionaria solo debería devolver el dinero y los intereses, además de la

pena privativa de la libertad, sin que exista una sanción pecuniaria eficaz. En tal virtud la probabilidad de sanción al ser tan baja, incentiva el cometimiento del delito, porque los funcionarios se consideran en el porcentaje que no va a ser imputado, por tanto incrementa la preferencia al riesgo, no sería proporcional y aceptado socialmente establecer una sanción de el 322.71 veces el valor dispuesto por el funcionario. Por esta razón consideramos que es imperativo aumentar la probabilidad de sanción, pero para ello necesitaríamos concienciar en valores a los ciudadanos a través de la educación, para que denuncien todo acto ilícito que por más pequeño que parezca, representa un coste alto para la sociedad.

En nuestro ejemplo parece que la funcionaria está incurso en la tipificación del Art. 261; sin embargo, desde nuestra perspectiva, ésta es mucho más eficiente que la sanción que se recibe por un delito tan grave, como el peculado que no está sancionado ni siquiera con una multa.

#### **La concusión**

“Es un 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 que los legalmente debidos”<sup>33</sup>.

Sobre este delito no tenemos datos, pues no se ha dictado sentencia condenatoria sobre ningún caso.

#### **El cohecho**

“Es un acto delictivo que ataca al recto proceder propio del funcionario o servidor público en el ejercicio de sus funciones o cumplimiento de sus deberes, corrompiéndole o dañándole a base de dinero, dádiva o promesa, a cambio de que haga o deje de hacer algo relacionado a las propias funciones o deberes o realice torcidamente gestión o acto, con perjuicio del Estado, del bien público y ordenamiento del mismo o de particulares. Hay cohecho activo por parte de quien soborna y pasivo al dejarse sobornar”<sup>34</sup>.

**Ejemplo:** Juan entrega \$50, a un funcionario del Registro Civil para obtener una rectificación en el nombre de su cédula de identidad, pues estaba mal digitada. El trámite no tiene costo, pero se debe adquirir una especie valorada en cincuenta centavos, para hacer la petición. Normalmente este trámite dura de tres a cuatro meses, requiere

<sup>33</sup> Delito tipificado en los Arts. 264 y 265 del Código Penal.

<sup>34</sup> Delito tipificado en los Art. 285 al 291 del Código Penal.

la intervención de un profesional del derecho. Al cabo de 24 horas a Juan se le comunica que su trámite está listo y que puede obtener su nueva cédula de identidad.

### Criterio de eficiencia

A la pregunta<sup>35</sup>: *¿En los últimos 12 meses, ha pagado Ud. o alguien de su familia alguna forma de soborno?*

El 27% de los encuestados contestaron que sí

El 71% no lo hicieron

El 2% no contestó o no supo

En el cantón Cuenca, luego de realizadas las investigaciones respectivas, en las diferentes Instituciones, se establece los siguientes datos:

De acuerdo a la estadística anterior a nivel general, la probabilidad de conocimiento es del 27%

La probabilidad de imputación en el cantón Cuenca es de 0

La probabilidad de aplicación en el cantón Cuenca es de 0.

Con esta información se nos imposibilita aplicar la fórmula estudiada, porque la probabilidad de sanción es cero.

$$S > B (1 + r)^n / PrS$$

De acuerdo al criterio de eficacia y tomando en consideración la encuesta arriba indicada, la sanción debería ser:

$$S = 50 (1 + 13.43\%) / 0$$

$$S = 50 (1) / 0$$

$$S = 50 * (\text{infinito})$$

Por tanto concluimos que la sanción nunca va a ser eficiente ni proporcional, por lo que debemos buscar que mejore la probabilidad de sanción y además un programa intensivo de educación ciudadana, para contrarrestar este problema.

**Criterio de la ley:** La sanción penal para el funcionario que estaba llamado a realizar el trámite gratuito y recibió un incentivo económico de cincuenta dólares, es según nuestro Código Penal, prisión de seis meses a tres años, multa de 8 a 16 dólares y la restitución del doble de lo que hubiere percibido.

La sanción que impone la Ley es intuitiva del legislador, sin basarse en ningún parámetro económico acorde a nuestra realidad.

Si tomando en consideración el hecho contrario es decir:

	CIERTO	CONTRARIO	
PrC	27%	73% = 0.73	No conoce
PrI	0%	100% = 1	No se le imputa
para	0%	100% = 1	No es sancionado
TOTAL	0%	0.73	

	FALSO
Probabilidad de conocimiento	27% = 0.27
Probabilidad que no se impute	1% = 1
Probabilidad que no se sancione	1% = 1
Total	0.27*1*1 = 0.27

$$S = 50(1 + 13.43\%)^0 / 0.27$$

$$S = 50 (1) / 0.27$$

$$S = 1/0.27 = 3.70$$

$$S = 50 * 3.70 = 185 \text{ dólares}$$

Con esto demostramos que fundamentándonos aún en hechos contrarios, la sanción penal no es eficiente, pues ésta obliga a restituir el doble, y con la operación que realizamos entendemos que la sanción debería ser de por lo menos 3.70 veces lo que recibió, pero al no existir la posibilidad de ser imputado o sancionado, la preferencia por el riesgo (aunque el riesgo ya no es tal), es sumamente alta, por tanto aunque la sanción sea mucho más alta, no se va

a conseguir desincentivar la comisión de este ilícito, sino por otros medios como por ejemplo la educación moral de todo funcionario público, la educación en valores a nivel de país con programas intensivos que demuestren qué es lo bueno y lo malo y la manera de combatirlo, apoyar de forma real toda iniciativa de investigación por este ilícito, la creación de oficinas en las que todo trámite se realice por ventanilla, la rotación de empleados en sus puestos de trabajo, la imple-

<sup>35</sup> Encuesta sobre la corrupción en el Ecuador, según [www.sisepuede.com.ec/index.a.php](http://www.sisepuede.com.ec/index.a.php)

mentación de trámites vía electrónica, el apoyo a iniciativas como la de juzgados pilotos en el Azuay, en los que todo escrito y trámite deben ingresar por ventanilla y la reducción a límites razonables de la vinculación de usuarios y funcionarios.

### El enriquecimiento ilícito<sup>36</sup>

“Constituye enriquecimiento ilícito el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes, y que, en consecuencia, no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos.

Esta especie de delito, es la forma de establecer sanciones si no es posible aplicar las figuras de cohecho, concusión y peculado, por falta de pruebas que demuestren la causalidad directa entre el hecho (ej. cohecho) y el aumento patrimonial sin causa aparente. Es una figura desde nuestro criterio peligrosa, ya que no se ajusta al principio de legalidad, pues la tipi-

ficación no es clara del hecho delictivo, además se aplica si un funcionario no presenta la declaración juramentada de bienes al inicio y al fin de su función pública, por presumirse el aumento patrimonial. Es por ello que ninguno de los jueces, miembros de los Tribunales Penales, fiscales lo hacen efectiva en nuestra ciudad, pues la prueba que vincule el aumento patrimonial, con la presunción de comisión de otro delito que no es posible probarlo, la hace una figura irreal.

Esta presunción se encuentra establecida en la Constitución Política de la República y otras leyes como en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Solo se la aplica o se la busca aplicar como un modo de amedrentamiento político, pues nuestras Cortes (Quito y Guayaquil) son lugares de ajustes de cuentas de partidos políticos que se utilizan para neutralizar o sacar del juego a ciertos elementos peligrosos en el ámbito público<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> En relación a los delitos de concusión y enriquecimiento ilícito, no podemos aplicar la fórmula de la sanción eficaz, porque en la ciudad de Cuenca no se han sancionado dichos ilícitos y tampoco se cuenta con información sobre su conocimiento y peor aún de casos denunciados e imputados, sobre la sanción existe uno que está esperando a que se dicte sentencia en estos días.

<sup>37</sup> Está tipificado en tres artículos innumerados que siguen al Art. 296 del Código Penal y el Art. 122 de la Constitución Política de la República.

### Imprescriptibilidad de las acciones y penas

En la última parte del Art. 121 de la Constitución, se establece que las acciones y las penas son imprescriptibles (cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito), haciendo que las sanciones sean posibles de ejecutar, aunque transcurra mucho tiempo, pues antes se daban a la fuga, regresando luego de que estas prescribían y el dinero del monto del ilícito ya se había devaluado (antes de la dolarización) así mismo los intereses no cubrirían estos valores, pues el Estado intervenía para poner techos máximos, impidiendo que estos se movieran de acuerdo a las leyes del mercado. La sanción económica no era tal.

Si bien la disposición Constitucional buscó dar una solución, provocó que se aumente aún más la impunidad, pues la mayoría de los imputados salen del país y piden asilo.

Esta imprescriptibilidad de las penas y acciones, se aplica también a los cómplices y encubridores del delito, lo cual transparenta la consideración de la gravedad del ilícito por parte de nuestro legislador. Sobre esto comentaremos que en la figura del peculado, se considera como autor del delito, al funcionario de la Contraloría o de la Superintendencia de Bancos que conociendo de este ilícito, lo oculta. Se trata por tanto, de un

encubridor al cual se le aplica una pena de autor. De igual manera se sanciona a los cómplices de los préstamos vinculados, como autores. Este criterio es distinto al que ha tenido el legislador, frente a otros delitos, cuando gradúa las penas de acuerdo al grado de participación en el delito.

Existe la intención de endurecer las penas, pues el problema de corrupción en el país es grave, creemos que pasa a lo que se denominaría inmanejable desde el punto de vista jurídico, por ello consideramos emprender acciones institucionales, dirigidas a mejorar la monitorización de las actividades de los funcionarios, las entidades que existen hoy, son ineficientes, pues la corrupción crece de manera geométrica. Reiteramos la fe que hemos depositado en la educación masiva y diferenciada de los ciudadanos, pues es la única manera de frenar su crecimiento.

### Conclusión

Del análisis realizado, concluimos señalando que la realidad del Ecuador, no permite aplicar a cabalidad la teoría económica del delito, en virtud de que las faltas administrativas mezclan por gravedad, los actos que brindan un beneficio económico, con otros que por negligencia o culpa no reportan dicho beneficio. Por lo tanto, la sanción carece de pro-

porcionalidad; y, con respecto a la eficacia, mientras más grave es la falta, la sanción deja de tener esta cualidad.

Respeto a las sanciones penales, existe un porcentaje extremadamente bajo de la probabilidad de sanción, lo que hace que a partir de nuestro análisis, las sanciones económicas deberían ser sumamente altas y en otros infinitas, lo que a su vez motiva que el costo esperado del delito, siga siendo el mismo, ya que varias de las multas al ser infinitas son imposibles de ser pagadas, aun cuando se comprometa todo el patrimonio del particular; por tanto, no se va a poder efectivizar, perdiendo siempre el Estado. Además, si bien por un lado se puede desmotivar la conducta con la sanción, la baja probabilidad de ser descubierto motiva su cometimiento, tanto para quien es adverso al riesgo, como para quien no lo es.

Con lo que demostramos que sanciones extremadamente severas en el ámbito económico, pierden la efectividad, si no aumentamos la probabilidad de sanción; lo cual implica inversiones costosas al Estado (auditorías, revisiones de impuestos-bancos, fiscales, etc.), el cual no se encuentra en capacidad de solventar estos gastos, pues el presupuesto siempre se encuentra en negativo.

Debemos anotar que la pobreza de nuestro país es generada y genera-

dora de corrupción, por ello es necesario buscar medios alternativos que impliquen una inversión mínima de recursos, como son las veedurías ciudadanas integradas por personas especializadas en la materia; siendo también valioso el apoyo de los Organismos no Gubernamentales (ONGs) financiados por proyectos internacionales que garantizan la imparcialidad en su colaboración, en el análisis de nuestro entorno y que permitirá la elaboración de normas acordes, con la realidad que vive el país.

Otro problema que consideramos fundamental, es la proliferación de cuerpos normativos, convirtiendo a nuestra legislación en una verdadera telaraña legal, proclive a fomentar la impunidad.

Nos vemos motivados a fomentar el análisis científico en la creación o reforma de la Ley existente, pero tomando en consideración aspectos endógenos de nuestra idiosincrasia, con el objeto que su aplicación sea efectiva y no como se ha venido haciendo al copiar normas de otras latitudes que a pesar de responder a novísimas doctrinas del Derecho, en nuestra realidad carecen de bases para sustentarlas, provocando su fracaso.

Por otro lado nuestros funcionarios públicos son mal remunerados, existen diferencias abismales entre sueldos de los distintos entes

gubernamentales y las funciones del Estado, al sentirse muchos de ellos mal pagados, buscan otros medios para compensar sus presupuestos familiares, los cuales solo alcanzan para sobrevivir.

Es imperioso que las instituciones públicas cuenten con datos estadísticos de sus actividades, pues éstos nos permitirán un control de la eficacia en su accionar; datos que a su vez nos permitirán diseñar políticas, con bases científicas orientadas a obtener un resultado que incida en el bienestar social que buscamos.

Los intentos por mejorar la atención en los servicios públicos y disminuir la corrupción, son distintos, pero siempre se encuentra un modo de violentar todos estos filtros, es por ello que muchos ya han perdido las esperanzas, nosotros no lo haremos, por ello estamos preparándonos y uniendo esfuerzos, para reducir su cometimiento y aumentar las probabilidades de sanción, no somos utópicas, solo un tanto soñadoras comprometidas para hacer algo por nuestro rico y hermoso país. **R**





# El análisis económico del Derecho. Un caso hipotético de corrupción

JORGE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA JERVES  
MARCO ANTONIO MACHADO CLAVIJO  
RÓMEL MACHADO CLAVIJO

*“Los corruptos son delincuentes que no tienen necesidad de huir de nada. Nadie les agarra el cuello. Están más allá de algún inexorable envilecimiento. Aunque algún juez molesto los haga comparecer para una cierta denuncia. Es una incomodidad, pero finalmente no ocurre nada.”*

## Breve referencia a la teoría del AED

El Análisis Económico del Derecho (AED) es, relativamente, una nueva escuela del pensamiento jurídico que tiene aceptación especialmente en el régimen anglosajón.

Su origen se encuentra en trabajos realizados en la década de los años sesentas y setentas, del siglo inmediato anterior, aunque hay quienes encuentran datos anteriores (década de los años treinta).

Esta escuela considera que la teoría económica del derecho -como una teoría positiva del derecho- es la

que mayores perspectivas tiene en la actualidad. Se dice que muchas áreas del derecho, tienen el sello del razonamiento económico y el método económico se puede aplicar directamente. La eficiencia del derecho se explica mejor, como un sistema para maximizar la riqueza de la sociedad.

En el análisis económico del derecho se utilizan categorías, técnicas y métodos de la economía y sirven para analizar e interpretar el derecho, sin discriminar cuestiones éticas ni elementos sociológicos.

Se trata de una metodología que aplica a los problemas de orden jurídico, principios y conceptos de orden económico tales como: costos de transacción, rendimientos marginales, la relevancia de los derechos de propiedad, la función de eficiencia de las normas y la aplicabilidad del análisis económico a todas las transacciones; el intercambio voluntario como forma eficiente de transacciones, etc.

Posner (Richard A.), propuso y defendió la idea que la ley puede ser explicada mejor, bajo el supuesto de que los jueces tratan de promover la eficiencia económica y la maximización de la riqueza, como objetivo de la política legal y social.

Junto a Coase (Ronald H.) se les considera como los fundadores de esta teoría del Análisis Económico del Derecho, sin desconocer la importan-

cia que Gary Becker y Oliver Williamson, tienen en la formulación de puntos de vista para afianzar esta nueva corriente.

Esta corriente (AED) llega a la conclusión de que no hay aspecto jurídico de la vida humana que no pueda ser analizado desde el punto de vista económico; pero no se trata de la sustitución del análisis jurídico por el análisis económico, sino como una complementación del primero, pues lo que se hace es aplicar el razonamiento económico al derecho. Consiste en la aplicación del análisis económico al funcionamiento del sistema jurídico.

Es un enfoque que se aplica a un objeto distinto de aquel para el que fue concebido inicialmente el sistema económico y se lo aplica en el sistema jurídico.

Es entonces necesario que entendamos que la aplicación de la teoría y los métodos de la economía al sistema legal -sobre la base que no es posible entender las instituciones jurídicas únicamente con argumentos legales- es para considerar los efectos económicos que tales instituciones jurídicas tienen en la sociedad y los resultados que de ella se derivan para los ciudadanos.

En este punto de enlace del derecho con la economía, surge como elemento esencial la eficiencia, pues

<sup>1</sup> REÁTEGUI SÁNCHEZ, James: “Observaciones críticas a la conductas de corrupción de funcionarios y a las vías de imputación en la criminalidad organizada”.

al tratar estas ramas se analiza el elemento de los recursos (su escasez) y la manera de asignarlos, pues se intenta con ellos una solución eficaz socialmente. Los conceptos jurídicos se utilizan en la medida que satisfacen el objetivo final de la eficiencia en la práctica jurídica.

Se hace uso del método, cuya aplicación es una mezcla de la lógica deductiva y del empirismo. El análisis económico en el derecho se aplica allí donde hay alternativas.

Este enfoque económico tiene como base tres premisas:

- a) el análisis de los efectos de las leyes;
- b) el comportamiento maximizador;
- c) el equilibrio de mercado y la estabilidad de las preferencias de los individuos.

a) En esta premisa no es posible entender las instituciones únicamente con argumentos legales; se hace necesario considerar los efectos que ellas -las instituciones- tienen sobre la sociedad y del resultado generado, crear modelos tendientes a evaluar rigurosamente los efectos de todo tipo producido por las leyes. El derecho debe limitarse exclusivamente a garantizar la seguridad y la libertad del mercado, y no debe realizar otra función que regular o intervenir.

b) Este enfoque es el elemento esencial de esta corriente (AED), pues los sujetos tienden a maximizar algo, ya sea la riqueza o utilidad, en condiciones que deben corresponderse con los parámetros establecidos de racionalidad en sus elecciones.

c) El derecho y el equilibrio en el mercado, se refieren a la finalidad de alcanzar la eficiencia social, mediante la búsqueda de la máxima eficacia a través del intercambio homogéneo, libre y confiable de todos los agentes, en relación al uso de bienes y factores productivos.

El derecho, en caso de observar errores que corregir, en el tráfico del libre mercado de la economía, de ser útil lo enmendará por medio de procedimientos sancionatorios.

Asimismo, si existen factores que alcancen la eficacia en el mercado, deberá ser el derecho quien establezca las condiciones en que puedan efectivamente alcanzarse, buscando con su accionar, llevar el equilibrio al mercado.

El derecho garantiza como objetivos primordiales el bien común y la paz social y tiene que velar por el intercambio confiable y ético, en relación al uso de bienes y factores productivos entre sus asociados.

Un aparente conflicto que se aprecia en la concepción económica del derecho, es el de la eficiencia y la equidad; y la manera en que se “resuelve” esta perspectiva, es a favor de la eficiencia, con cierto grado de indiferencia a la inequidad que las soluciones dadas pueden importar.

Cuando se trata de conceptualizar las nociones del AED, la eficiencia alude a la relación entre los beneficios totales de una situación y los costos totales de la misma (M. Polinsky), mientras que la equidad se refiere a la distribución de la renta (beneficios) entre los individuos.

En este contexto, se puede decir que una acción es eficiente cuando aumenta los beneficios totales y disminuye los costos totales de una determinada situación; mientras que será equitativa cuando disminuya la diferencia de beneficios distribuidos, entre cada miembro de la comunidad.

El conflicto entre eficiencia y equidad ocurre en aquellos casos, en los que el aumento de beneficios totales trae aparejada la inequidad en la distribución de los mismos; es decir hay una diferencia importante en la porción de beneficios que se asignará a cada individuo.

<sup>2</sup> CRESPO DEMETRIO, Eduardo: “Corrupción y delitos contra la administración pública”. In. CAPARRÓS, Eduardo (Coord.): “La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos”. Salamanca. 2000.

### La corrupción. Un ligero enfoque

A la corrupción se la puede conceptualizar como “la desviación por parte de la administración del funcionamiento de la justificación política de los poderes del Estado, que no es otro que el *interés público*”.<sup>2</sup>

Otro concepto señala que la corrupción es una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales (familiares o de allegados) o beneficios monetarios o de orden social; o que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales.”

Se destaca en la conceptualización de la corrupción que ella reside fundamentalmente en la actividad económica de la administración y habitualmente, en la atribución del control y aplicación de fondos públicos a cargos políticos (corrupción política) o funcionales (corrupción funcional).

Tanzi (1995) define como corrupción “el incumplimiento intencionado de la ley con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”.

## Las causas económicas de la corrupción

Como la mayor parte de los comportamientos individuales que se producen en una economía de mercado, la corrupción está encaminada a la obtención de un beneficio privado, no obstante, a diferencia de otros comportamientos económicos, los hechos de corrupción no aportan al bienestar colectivo.

En estricto sentido económico, los ingresos derivados de la corrupción no pueden catalogarse de beneficios económicos, sino de rentas (rendimientos financieros individuales que no aumentan la riqueza colectiva).

Por lo tanto, la corrupción es entonces un tipo particular de comportamiento dirigido a la captura de rentas.

Partiendo de estos primeros principios, podemos afirmar entonces que para que exista la corrupción se requieren dos condiciones necesarias:

- a) En primer lugar, que existan tales "rentas" o riquezas apropiables individualmente, sin necesidad de que quien las perciba contribuya al aumento de la riqueza colectiva; y,
- b) En segundo lugar, que el marco institucional permita la apropiación

de tales rentas, por parte de los agentes públicos.

Si nuestro objetivo consiste en comprender las causas económicas de la corrupción, así como sus consecuencias sobre el bienestar individual y las posibilidades de progreso económico de un país, el énfasis ha de ponerse, por una parte, en identificar en qué contextos institucionales es más probable que se desarrollen comportamientos de corrupción y, por otra, cuáles son las razones que explican que estos arreglos institucionales se mantengan, adopten nuevas formas o, eventualmente, sean sustituidos por formas más eficientes de asignación de recursos.

Para efectos de nuestro análisis propuesto, conviene puntualizar que lo que el art. 121 de la Constitución Política de la República del Ecuador señala, para ciertos casos que identificamos como actos de corrupción.

### Análisis de la Constitución Política de la República del Ecuador

El Estado ecuatoriano tiene, constitucionalmente establecido, el "sistema de economía social de mercado"<sup>3</sup> y uno de sus objetivos es "la conservación de los equilibrios macroeconómicos"<sup>4</sup>, lo cual nos permite

realizar, desde la posición del AED, algunos comentarios sobre la aplicación de los principios económicos (micro y macro) en la legislación que persigue a la corrupción.

Para el análisis del presente tema, es necesario que nos remitamos a los aspectos que se refieren a ciertos actos de corrupción que están determinados en el art. 121 de la Constitución Política del Estado, el mismo que señala:

"Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a

quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad."

En función del texto de la norma señalada, creemos que se deben analizar:

- a) Las normas para establecer la responsabilidad (hay que determinar cuáles son las normas que establecen la responsabilidad).
- b) Las clases de responsabilidad: administrativa, civil y penal.
- c) La responsabilidad por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.
- d) La responsabilidad de los dignatarios (elegidos por votación popular), funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.
- e) La responsabilidad de los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado.
- f) Las sanciones establecidas por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito.
- g) La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles.
- h) La aplicación de estas normas a quienes participen en estos deli-

<sup>3</sup> Constitución Política de la República del Ecuador: Art. 244.

<sup>4</sup> Ibid. Art. 242. Num. 2.

tos, aunque no tengan las calidades antes señaladas.

Conviene también establecer algunos conceptos (teóricos y jurídicos), respecto a algunas manifestaciones que se desprenden del texto de la norma constitucional antes señalada. Así:

Por **Función Pública** entenderemos toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Asimismo, por **funcionario público-servidor público** entenderemos que se trata de cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

También podemos considerar este concepto que señala que es "**funcionario público**": toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; a toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo

público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado; y, toda otra persona definida como "funcionario público" en el derecho interno de un Estado.

Por **bienes** se entenderán los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.<sup>5</sup>

Por **peculado** entenderemos la apropiación, es decir, apropiarse en provecho propio o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones (Servidores Públicos).

Asimismo, por extensión se entenderá por peculado el realizar cualesquiera de las conductas descritas arriba sobre bienes: Que administre o tenga bajo su custodia, pertenecientes a empresas o instituciones en que el Estado tenga la mayor parte o recibidos, a cualquier título de éste. Que recaude, administre o tenga bajo su custodia perteneciente a asocia-

<sup>5</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción.

ciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales (particulares).

Por **concusión** podemos entender al servidor público que abusando de su cargo o de sus funciones, llega a constreñir o inducir a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebida, o directamente solicitarlos.

El **cohecho** tiene dos vertientes que son:

**Propio:** El recibir para sí o para otro dinero u otra utilidad, o aceptar promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales; e,

**Impropio:** Cuando acepta para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones.

En suma, es recibir dinero u otra utilidad de persona que tenga interés en asuntos sometidos a su conocimiento, como Servidor Público.

Para conceptuar el enriquecimiento ilícito, tomamos la definición que realiza la Convención Interame-

<sup>6</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción.

<sup>7</sup> Código Penal Ecuatoriano.

<sup>8</sup> Código Penal Ecuatoriano.

ricana en contra de la Corrupción que señala que: "**enriquecimiento ilícito:** es el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificados por él".<sup>6</sup>

El art. 296.1 del Código Penal ecuatoriano establece un concepto jurídico de lo que es el enriquecimiento ilícito y dice que: "Constituye enriquecimiento ilícito el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producida con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes y que, en consecuencia no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos".<sup>7</sup>

El art. 296.2 del mismo Código establece las sanciones para el enriquecimiento ilícito y señala que: "El enriquecimiento ilícito se sancionará con la pena de uno a cinco años de prisión y la restitución del duplo del monto del enriquecimiento ilícito, siempre que no constituya otro delito".<sup>8</sup>

Para determinar el enriquecimiento injustificado, se tomará en cuenta:

- La situación patrimonial del investigado.
- La cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento injustificado, en relación con sus ingresos y gastos ordinarios.
- La ejecución de actos que revele falta de probidad en el ejercicio del cargo y que guarde relación, con el enriquecimiento injustificado.
- Las ventajas económicas derivadas de la celebración o ejecución de contratos u otros actos de manejo, con entidades públicas.

#### Una propuesta de análisis

El caso elegido para una práctica de este módulo, es sobre supuestos de corrupción en que incurran los diputados, relacionados con el tema del enriquecimiento ilícito.

Se toman como base para el análisis las normas de actuación, la pérdida de calidad de diputado y la inmunidad de la que gozan en el ejercicio del cargo.

Veamos algunas de las características que son necesarias en el análisis<sup>9</sup>:

1. Los diputados son elegidos por votación popular. (Art. 126)
2. Deben ser ecuatorianos por nacimiento. (Art. 127)

3. Tienen que estar en goce de los derechos políticos. (Art. 127)
4. Tener al menos 25 años al momento de la inscripción de su candidatura. (Art. 127)
5. Otros que no son necesarios detallarlos, por ahora. (Art. 127)
6. Desempeñarán sus funciones por el período de cuatro años. (Art. 127, inciso 2º)
7. Actuarán con sentido nacional. (Art. 135)
8. Serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura. (Art. 135)
9. La dignidad de diputado implicará el ejercicio de una función pública. (Art. 135, inciso 2º)
10. No podrá desempeñar otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. (Art. 135, inciso 2º)
11. Podrán desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite. (Art. 135, inciso 2º)
12. Se les prohíbe ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado. (Art. 135, inciso 3º)
13. Se les prohíbe gestionar nombramientos de cargos públicos. (Art. 135, inciso 3º)

14. No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputados. (Art. 135, inciso 3º)
15. No podrán integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación del Estado. (Art. 135, inciso 3º)
16. Perderán su calidad de diputados si aceptan nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva. (Art. 135, inciso 4º)
17. Podrán perder la calidad de diputados si el propio Congreso los sanciona de esa manera cuando incurran en violaciones al Código de Ética; (Art. 136)
18. La sanción será adoptada con el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso. (Art. 136)
19. Los diputados no serán civil ni penalmente responsables por los votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. (inmunidad) (Art. 137)
20. No podrán iniciarse causas penales en su contra sin previa autorización del Congreso Nacional. (Art. 137, inciso 2º)
21. No serán privados de su libertad, salvo en el caso de delitos flagrantes. (Art. 137, inciso. 2º)
22. El juez competente solicitará

autorización al Congreso para el enjuiciamiento de un diputado. (Art. 137, inciso 2º)

23. Si la petición del juez no fuere contestada en el plazo de treinta días, el juez la entenderá concedida. Durante los recesos se suspenderá el decurso del plazo mencionado. (Art. 137, inciso 2º)
24. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo, continuarán tramitándose ante el juez competente. (Art. 137, inciso 3º)

La hipótesis que manejamos ahora es la siguiente:

En el Congreso Nacional de la República del Ecuador, organismo compuesto de cien integrantes, uno de sus diputados (o varios de ellos) -integrante(s) de un bloque legislativo o de un determinado partido político- por razones económicas personales, decide(n) conformar parte de una mayoría relativa (de mayor amplitud a la absoluta) que se encuentra empeñada en aprobar un proyecto económico impulsado por el Ejecutivo, y cuya decisión y aprobación por parte del Congreso es de suma importancia en los intereses gubernativos, aunque en apariencia tiene costos sociales indirectos que perjudican al pueblo.

<sup>9</sup> Constitución Política de la República del Ecuador.

En nuestra tradicional manera de conformar mayorías relativas, como la expuesta en el párrafo anterior, en los pasillos del Congreso Nacional deambula “el hombre del maletín”, personaje sin identificación concreta que actúa en nombre y representación del Ejecutivo, pero sin aparente vínculo de ninguna naturaleza con el gobierno; y es quien realiza los contactos con los diputados de la tendencia opositora al gobierno, pero que son posibles adherentes a la mayoría decisoria del proyecto que se tramita.

La tarea del “hombre del maletín”, a más de detectar las posibles deserciones de diputados de la otra tendencia política al gobierno, es proponerle(s) beneficios extrapositionales que garanticen una “fidelidad” al proyecto tramitado -por supuesto que ella (la fidelidad o alineamiento) se extiende a los demás que se presenten posteriormente- y permitan alcanzar los objetivos del Ejecutivo constantes en el proyecto.

Las ofertas del “hombre del maletín” a los posibles desertores, no necesariamente las hace en moneda de curso legal, sino que aprovecha precisamente algunas de las contrapartidas que se encuentran determinadas como prohibiciones de sus funciones (num. 12: tramitar a viva voz -sin documentos que lo involucren- recursos del Presupuesto General del Estado para

sus lugares de origen; administrarlos -a través de terceras personas- los recursos obtenidos; num. 13 obtener nombramientos de cargos públicos para sus parientes o allegados; obtener -a través de terceras personas- concesiones en contratos o proyectos, etc.).

Las garantías para el cumplimiento de esta transacción, implican además la defensa del desertor político en el propio seno del Congreso y subsidiariamente en los demás organismos que se involucren con motivo de su participación en la mayoría señalada (no son sancionados por violaciones al Código de Ética, no se autoriza enjuiciamientos penales en su contra, pues no hay mayoría que autorice, etc.).

Si bien es cierto que los diputados son responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura, la “frágil memoria” de los electores es un factor que siempre se tiene en cuenta, para cruzar la frontera de su militancia política y volver a participar como candidato -salvo que sea muy notoria su vinculación con el gobierno que en las próximas elecciones recibe el “voto de rechazo” por su mala gestión-.

Planteado de esta manera ligera el asunto, conviene ahora puntualizar lo que establece la Constitución,

de manera general, para señalar las responsabilidades y la posibilidad de sanción que tienen frente a la comisión de hechos delictivos, provenientes del ejercicio de los cargos (en el ejemplo de diputado).

El Art. 121 de la Constitución Política de la República establece: “*Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.*”

Ahora bien, la probabilidad de detección de los actos corruptos de un diputado, en el ejercicio de su cargo lo podemos establecer, entre otros, de

la siguiente manera:

- a) Su votación en el Congreso que se aparta de la línea partidista, contraria u opuesta a la del gobierno, y forma parte de la mayoría que aprueba el proyecto de “interés nacional” en la presentación (de intereses particulares del gobernante en el fondo) es un indicio que su actuación tiene sesgos impropios de conducta personal;
- b) Otras “evidencias” de su deserción política y su alineamiento con el gobierno se manifiestan, por ejemplo, cuando sus familiares, amistades o “coidearios” pasan a formar parte de la Administración Pública de su localidad y las autoridades nominadoras pertenecen a la función ejecutiva;
- c) En el incremento de su patrimonio, con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos, durante el ejercicio de sus funciones.

Estas probabilidades de detección al acto cometido, tienen como salvaguarda otras acciones que se adoptan en el propio Congreso, puesto que si bien asume la responsabilidad política por sus decisiones políticas, no serán ni civil, ni penalmente responsables por los votos que emitan en el ejercicio de sus funciones y además por el respaldo de la mayoría constituida con su respaldo.

La probabilidad del riesgo político ante sus electores se reduce, en tiempo -hasta las próximas elecciones- por el beneficio de la “desmemoria política” de los votantes y hasta por la “declaración” en la nueva campaña electoral, de su participación en las obras ejecutadas, para su región, por la función ejecutiva que la hace en busca de beneficios para su candidatura. Para sus intereses personales, este riesgo se minimiza por la indiferencia social y por el enraizamiento de esta forma de “hacer política”.

La probabilidad del riesgo político frente a su partido político, se amplía por su conducta demostrada, pero antes de someterse al proceso de disciplina partidista, opta por desafiliarse y en su carrera personal posterior tiene la opción de participar por otro partido político, movimiento o simplemente desde su calidad de “independiente”.

La probabilidad de riesgo que existe en el propio Congreso Nacional se minimiza en razón de formar parte de la mayoría que ha de juzgarle con el Código de Ética, pero que no dará la suficiente votación para su procesamiento y peor aún para su sanción.

Mientras ejerce sus funciones, no podrán iniciarse causas penales en su contra, sin previa autorización del Congreso Nacional, para lo cual ne-

cesita de mayorías que permitan eso. Salvo el caso de un viraje político de extraordinarias connotaciones y circunstancias que desequilibren su participación, en la mayoría de la cual forma parte o que ésta mayoría de torne minoría, podría aumentar el riesgo político-penal, pero aún así confía en que “el poder encubre al poder”. Algunos de los juzgadores no están exentos de cometer lo mismo y no quisieran sentar precedentes, para que sus adversarios hagan con ellos lo mismo que a su tiempo hicieron su adversario de momento.

El mayor riesgo que enfrenta para la comisión de su acto, es que las figuras penales de cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, constitucionalmente tienen la declaración de imprescriptibles, pero a la vez se esta misma condición de imprescriptibilidad, se torna en circunstancia motivadora para la búsqueda de su reelección y mantenerse cobijado por la inmunidad.

En suma, correr estos posibles riesgos frente a los beneficios inmediatos de mayor alcance que puede alcanzar con solo el ejercicio de sus funciones, le induce a optar la decisión por el presente, considerando que la historia de estos casos (pasado) no han ido más allá de procesos (juzgamientos) internos y que no han alcanzado las esferas de la función judicial o han

“dormido” en ella, sin que se haya sancionado.

Entonces, por lo expuesto en párrafos y líneas anteriores, el diputado del ejemplo, mantiene en su contra -en el propio Congreso- una probabilidad de detección de su acto de corrupción en un 33% que corresponde a la minoría (los miembros de su partido y los de los demás que quedaron como tal) y que se constituyó durante el tratamiento del proyecto propuesto por el ejecutivo.

Como dijimos en líneas anteriores, mientras continúa en el ejercicio de sus funciones en calidad de diputado, podrían ocurrir algunas circunstancias excepcionales, en unos casos, y regular en otro, para que aumente la probabilidad de aplicación de las sanciones:

- a) Un viraje político de extraordinarias connotaciones y circunstancias que desequilibren su participación en la mayoría de la cual forma parte y pierda el control del poder; pero aún así no se garantiza que se proceda a su juzgamiento;
- b) Que la capacidad de maniobra política de la minoría anterior, sea tan eficiente que le permita convertirse en una nueva mayoría. Para ello deberá contar con todos los miembros que pertenecieron

al grupo minoritario y captar a otros miembros que pertenecían a la anterior mayoría. Puede entonces producirse el reencuentro con la “oveja perdida” y probabilidad no varía, mientras sea parte de la mayoría;

- c) La probabilidad de aplicación de la sanción política interna concluye cuando termina su período, sea que alcance a ser reelecto o que no vuelva al Congreso. En el primer caso no se aplica sanciones, porque alcanzó su reelección en nuevas circunstancias que lo alejan de las iniciales posiciones partidistas que dejó anteriormente; y, segundo porque la sanción política no afecta a quienes no son diputados.

En todo caso, en circunstancias que no sea de delito flagrante (la corrupción es reservada, oculta), la probabilidad de aplicar la sanción, una vez que existan las condiciones para su procesamiento, sin que intervengan otros elementos benéficos o perjudiciales para el autor, la podemos calcular -como en todo proceso de juzgamiento- en un 50%, puesto que la probabilidad de no aplicación de la sanción tiene el mismo porcentaje.

Las probabilidades de aplicar la sanción no se sujetan exclusivamente a lo que dispone la norma, sino que

los elementos de mercado que se manejan en la transacción juegan a favor o en contra del agente, pero el equilibrio jurídico se plantearía a partir de lo que la norma prevé.

La probabilidad de arresto del diputado, en el ejercicio de sus funciones, tiene connotaciones parecidas a las enunciadas para la probabilidad de aplicación de la sanción. Salvo el caso de delito flagrante -no corresponde al ejercicio político de las funciones que tiene un diputado- las autorizaciones para el enjuiciamiento penal del diputado, pasan por las decisiones de mayoría. Asimismo, esta probabilidad la podemos considerar en un 50%.

De esta manera, podemos plantear la hipótesis del caso:

1. Un diputado, en el ejercicio de sus actividades, incrementa su patrimonio con un significativo exceso -cien mil dólares- respecto de sus ingresos legítimos como funcionario (hay que considerar las prohibiciones que tiene como diputado y con fundamento en ellas se tiene que atender las justificaciones que se presenten).
2. La probabilidad de detección de su acto lo hemos planteado en un 33%.
3. La probabilidad de arresto lo consideramos en un 50%.

4. La probabilidad de aplicación de la sanción sería de un 50%.
5. El tiempo que se tarda en aplicar la sanción es de dos años y medio.
6. El tipo de interés es de 6% anual.

Ahora bien, aplicando la fórmula que la tesis del Análisis Económico del Derecho plantea, para tratar la eficiencia y equidad, en la comisión de actos de esta naturaleza, tenemos que:

La Probabilidad de Sanción es igual a la Probabilidad de Detección multiplicada por la Probabilidad de Arresto y multiplicada por la Probabilidad de Aplicación de la Sanción.

$$PS = PD.PA.PApS.$$

En nuestro caso la

$$PS = 0,33 * 0,5 * 0,5 = 0,0825$$

Entonces, si consideraciones que la sanción es mayor al beneficio económico obtenido por el agente, tenemos que:

$$S > \frac{B(1+r)n}{PS}$$

Por tanto:

$$S > \frac{100000(1+0,06)2,5}{0,0825}$$

que es igual a:

$$1,402,202.427$$

Esta propuesta teórica del AED, expresada en líneas anteriores, es más contundente en lo económico que lo expresado en la norma del Código Penal, pues ésta solamente contempla la condena con el doble del daño patrimonial causado, como una penalidad por el acto cometido; pero también como de restitución por el daño causado, sin configurar de esa forma una propuesta para desincentivar la comisión del ilícito.

Si la otra sanción contemplada en la norma del Código Penal (pérdida de libertad) por sí sola no es el des-

estimulante para comisión de la acción ilícita, el manejo y la aplicación de las variables del AED, especialmente en lo patrimonial, generaría un estado psicológico con mayor riesgo para el actor y las alternativas para la elección del sujeto no solo contaría con el presente, sino también con el futuro, tanto más que son ilícitos imprescriptibles. Además, el desenlace patrimonial de la aplicación del AED cumple también la sanción económica, por el hecho cometido y un aparente resarcimiento de los daños ocasionados, pues estos, en el volumen general de la población, son pocos. Sin embargo esta aplicación advierte una posibilidad de equidad social ante el daño causado.

### Bibliografía

- BENEGAS LYNCH, Alberto: "El conocimiento y la competencia: algunas consideraciones hayekianas". In. Revista de Economía y Derecho; Verano 2005/13.
- CASTELLANO, Andrea: "Comentario al Trabajo Commons, anti-commons, corruption and mafia behavior de Alfredo Canavese".
- Código Penal.
- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Convención Interamericana contra la Corrupción.
- CRESPO DEMETRIO, Eduardo: "Corrupción y delitos contra la administración pública". In. CAPARRÓS, Eduardo (Coord.): "La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos". Salamanca. 2000.



CUADERNOS PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA: "El análisis económico del derecho". <http://www.juridicas.unam.mx/publica/justicia/cuad1/cap-uno.htm>

GHERSI, Enrique: "Economía de la Corrupción". Julio 18/2005 <http://fce.ufm.edu/Publicaciones/laissezFaire/Laissez%2012/ghersi.HTM>

Introducción al análisis económico del derecho (AED); [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

NACIONES UNIDAS: OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO: "Corrupción: Amenazas y tendencias en el siglo XXI";


[www.unodc.org](http://www.unodc.org) y

[www.unisunvienna.org](http://www.unisunvienna.org)

OCDE: "Represión del cohecho en las transacciones comerciales internacionales" (Síntesis). Julio de 2004. [daf.contact@ocde.org](mailto:daf.contact@ocde.org).

POSNER, Richard A.: "El análisis económico del Derecho en el Common Law, en el sistema románico-germánico, y en las naciones en desarrollo". In. Revista de Economía y Derecho. Invierno 2005/7.

REÁTEGUI SÁNCHEZ, James: "Observaciones críticas a las conductas de corrupción de funcionarios y a las vías de imputación en la criminalidad organizada".

VOGL, Frank; "Freno a la corrupción: Supresión de los sobornadores" USIA. Perspectivas económicas. Noviembre de 1998. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijes/vogl.htm> 

## Participar para prevenir la corrupción

HERNÁN RODRÍGUEZ GIRÓN

**E**l control social de los asuntos públicos, a través de la participación ciudadana organizada en veedurías u observatorios, es uno de los mecanismos más efectivos, para prevenir posibles actos de corrupción.

Aún antes de su promulgación y más ahora que está en vigencia la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), se dan en Cuenca dos iniciativas ciudadanas, para observar lo que hacen los medios y las dos instituciones de desarrollo más importantes a nivel local y provincial.

Situación por demás curiosa, como dice una de las entrevistadas, no por el hecho de ser mujeres son necesariamente más transparentes que los hombres, pero es precisamente un grupo de jóvenes profesionales femeninas, las que lideran estos procesos de toma de conciencia y participación.

En el caso del Observatorio Ciudadano de la Comunicación

(OCC), aparecen como voceras en la mayoría de las ocasiones las concejales María Caridad Vásquez y Sandra López, apoyadas por las integrantes del Grupo de Apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay (GAMMA), Sandra Peñaherrera y Nidia Pesántez.

### **Cambiar mensajes**

Desde un enfoque de género, el OCC intenta cambiar el contenido de los mensajes publicitarios, que ubican a la mujer en un papel de subordinación y de objeto comercial manipulable.

Para ellas, son los ciudadanos los que al final deben transformar sus mentes y exigir un mejor producto comunicacional, a los que se autocalifican como "creativos" en el mundo de la publicidad para prensa, radio y televisión.

Por otra parte, el Observatorio de Políticas Públicas del Azuay (OPPPA), cuyas cabezas visibles son Rosana Alvarado y Marcela Paredes, logró firmar un convenio de cooperación con el prefecto, Paúl Carrasco, para transparentar las cuentas del Gobierno Provincial. (En una fecha reciente también lo hizo con la Municipalidad de Cuenca).

Para ellas la participación ciudadana en Cuenca, "sigue siendo ambigua" y el control social casi no existe. Por eso es importante que las ini-

ciativas se multipliquen, para ponerle un freno a la corrupción.

### **¿Cómo nació el Observatorio de la Comunicación?**

**Nidia Pesántez.-** El Observatorio nace como parte de la propuesta del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) entre mujeres y hombres. Cuando se desarrolló el Primer PIO, se propusieron nueve ejes de trabajo. Uno de esos ejes fue la comunicación. Se plantearon campañas en torno a la situación de las mujeres. Se necesitaba trabajar en cómo los medios están manejando la imagen de las mujeres y cómo podrían aportar en la construcción de una sociedad equitativa. Así nació el Observatorio Gamma que asumió la responsabilidad para desarrollar este proceso y su funcionamiento. Conversó con las organizaciones que ahora forman parte, que le han dado vida a este espacio.

### **¿Qué experiencias suman?**

**Sandra López.-** Como Observatorio, empezamos analizando la publicidad, que es lo que más llama la atención, por la frecuencia con la que se presenta, sobre todo en la televisión, por las imágenes y las palabras. Según un diagnóstico para el arranque del Observatorio, se estableció que los mensajes publicitarios son discriminatorios, ocultan a las mujeres.

Con el Comité Permanente se buscaron espacios, para lograr una relación directa con las personas, a que empiecen a actuar y que la ciudadanía vea de una manera diferente los mensajes y denuncie. El Observatorio se ligó a un proceso mundial de monitoreo de medios que tiene la UAC, organización cristiana de medios, que cada dos años celebra un día mundial de monitoreo de cómo aparecen las mujeres en las noticias. Participaron este año 76 países. Se recogen noticias de prensa, radio y televisión y se analiza el protagonismo de las mujeres, qué hacen, qué se dice de ellas, cuántos hombres, cuántas mujeres aparecen y la temática de género. Participar en este monitoreo es importante para el Observatorio. Nos alimenta mucho para tener más ideas. Lo que tenemos este rato son evidencias. Se han hecho cuatro seguimientos técnicos. Los mensajes publicitarios tienen todavía o necesitan un fuerte trabajo de conocimiento sobre contenidos y las consecuencias que tienen las imágenes. Se inició un trabajo con medios de comunicación, intentando motivar, mostrarles estos resultados, para que la creatividad sea puesta en juego y toda la habilidad comunicacional, utilizando diferentes mensajes.

### **¿Qué aprendieron con el Primer Salón de la Comunicación?**

**Sandra Peñaherrera.-** El Salón de la Comunicación se realizó en marzo de 2005, con ciudadanas y ciudadanos, estudiantes de universidades y de colegios. Una amplia gama de gente lo visitó y tuvo la oportunidad de pronunciarse. Ellos determinaron cuáles fueron las publicidades atentatorias contra los derechos humanos.

### **¿Cuáles son las estadísticas del Salón?**

**Nidia Pesántez.-** Visitaron la muestra mil doscientas personas, de las cuales cuatrocientos ochenta y uno votaron a favor de la iniciativa. Uno de los argumentos que tienen los creativos de publicidad, es que a la ciudadanía le gusta eso y eso les dan. Sin embargo, en el Salón, los comentarios generalizados -en las ocasiones que pude escuchar- es que a la gente eso no le gusta. Uno de los comentarios más evidentes era "por fin hay donde quejarse, porque ya es demasiado, sobrepasa lo tolerable". Eso da cuenta de que no es que a la gente le guste, no es que la población está pidiendo circo y sangre. La población está consumiendo lo que le dan. Como no tenemos una cultura de exigibilidad, no nos movemos hasta la exigibilidad de un producto comunicativo de calidad.

**Sandra Peñaherrera.-** En una de las cosas en que coincidían dife-

rentes generaciones, chicos de doce años con personas adultas y ancianas, es que realmente no es solo cuestión de mal gusto, sino que esas publicidades eran atentatorias contra los derechos humanos.

## **El Observatorio de Políticas Públicas**

### **¿Cómo nació la experiencia del Observatorio de Políticas Públicas?**

Marcela Paredes.- Está en vigencia desde junio de 2005 y nace con la idea de hacer un efectivo ejercicio de control social. El tema de la participación ciudadana estaba un poco gaseoso, no se había concretado y es por eso que se pretende hacer un ejercicio que nos de cuenta de información, qué tanto se ha adelantado en el tema anticorrupción y ver la calidad del servicio en políticas públicas. Se presentó el proyecto a OFIS, una ONG de la ciudad, que lo entregó al Programa Sí Se Puede, financiado por la AID y se consiguió que desde junio se lleve a cabo.

### **¿Existe participación ciudadana?**

Rosana Alvarado.- Sigue siendo ambigua. La participación como contraloría social es casi inexistente. Prueba de esto es que el Observatorio se configuraría en una de las experiencias primeras dentro de la provincia,

un Observatorio de Políticas en particular, porque existe ya un Observatorio de Medios de Comunicación, incluso hacen algunas actividades específicas. Pero el Observatorio de Políticas Públicas encontró que por eso mismo a veces la gente cuestiona el tema, porque no logra asociarlo con la contraloría social. Si a esto sumamos un ingrediente tremendo, que es el desconocimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entonces vemos que prácticamente la participación ciudadana o social sigue siendo un concepto muerto.

### **¿Para qué observar?**

Rosana Alvarado.- El Observatorio es una consecuencia de la corrupción. De acuerdo a Transparencia Internacional, Ecuador está ubicado en el lugar ciento diecisiete de los países más corruptos en el mundo, en un índice de ciento cuarenta a ciento cincuenta países. Sigue manteniendo un Stándar de corrupción elevado. Es un índice de percepción internacional, externo. No podemos cegarnos y decir que eso es lo verdadero. Pero provoca que nos demos cuenta que el problema de la corrupción no es únicamente de leyes, sino también de personas. El Observatorio encuentra asidero en la necesidad de transparentar la gestión pública.

### **¿Hay una participación masiva de la gente?**

Rosana Alvarado.- Es una tarea muy ardua y requiere de muchos mecanismos, que como Observatorio los hemos ido desarrollando, para propiciar que la gente participe. No hay una cultura de participación innata. Esa es nuestra tarea principal, como conformamos en primera instancia una comisión de observación ciudadana que responda a los intereses de diversos sectores de la población, que sea un grupo heterogéneo y desde diversas perspectivas se pueda coincidir en políticas comunes, que les competen a todos los ciudadanos. Con esta comisión de observación ciudadana se han dado las primeras indicaciones, los primeros objetos del monitoreo social. Hemos implementado un sistema de gestión de indicadores, para que esa observación no sea sesgada, sino que sea un ejercicio ciudadano, que cualquier persona pueda participar. Otro de los mecanismos inventados, porque es una actividad pionera y estamos experimentando como primera actividad en la localidad, es un foro virtual al que cualquier ciudadano puede acceder ([www.oppa.com.ec](http://www.oppa.com.ec)) y participar. Hemos desplegado algunas actividades de capacitación. Tenemos una campaña con los colegios, "Cero Chendos" y estamos trabajando a nivel de periodismo.

### **Periodismo ¿para qué?**

Rosana Alvarado.- Ese es un análisis que debemos hacerlo ante todo. ¿De qué nos sirve?. Creemos que la información que obtengamos y la que podamos difundir, tiene que servir para educar, para prevenir. ¿En qué sentido? Queremos provocar y somos muy enfáticas: la prevención. La desinformación, el ocultamiento, es la principal aliada de la corrupción. El momento en que transparentas, en que difundes, en que das a conocer, es muy beneficioso para la misma autoridad pública, para la organización, la posibilidad que se les da de que abran sus puertas y transparenten y hagan ver que por dentro las cosas fluyen, de una manera legal y legítima. El momento en que tengamos una ciudadanía más informada, más educada, consciente de sus derechos y de sus obligaciones, allí podemos hacer frente a una prevención efectiva de la corrupción.

### **Se trata de prevenir, no de enfrentarse con hechos consumados**

Marcela Paredes.- Es un Observatorio de Políticas Públicas. Si el Estado estableció la anticorrupción como una de sus políticas, es importante cuestionarnos qué estamos haciendo en función de esta política. Desde ahí tenemos que ir desagregando. Para esta política hay una Ley de Transparencia. ¿Cuál es el progra-

ma que como ciudadanos nos hemos comprometido a desarrollar? o ¿Cuánto estamos enterados los ecuatorianos para trabajar en esta política contra la corrupción? Con el Observatorio de Políticas Públicas, lo que queremos ver es el largo alcance: cuánto los ciudadanos están comprometidos, por ejemplo: con la anticorrupción como política. Ahora, dentro de las conversaciones que hemos tenido con la comisión de observación ciudadana, se ha visto también la necesidad de monitorear temas como el medio ambiente. Así por el orden, tenemos tantas y tantas políticas que son objeto de monitoreo. En el caso puntual del Azuay se está ejecutando en el Municipio y el Gobierno Provincial, que son quienes están siendo los interlocutores, estableciendo ordenanzas.

### **¿Cómo consiguieron despertar el interés en el caso del Prefecto?**

Rosana Alvarado.- La firma del convenio con el Gobierno Provincial, tal vez demoraría cuarenta y ocho horas. Eso es algo que hay que decir y diferenciar, porque con el Municipio estamos ya casi seis meses, papel tras papel, esperando que pasen sus informes, que encuentren el oficio extraviado. Entonces creo que es im-

portante hacer una diferenciación. Ya, la percepción de cada uno de ellos, yo entendería que en el caso del Consejo Provincial decidieron abrir sus puertas y Paúl Carrasco enseguida firmó. Yo sí creo que es una posición mucho más progresista.

### **¿Tal vez les interesa que puedan saber más?**

Marcela Paredes.- Sí, además que no es ningún favor al firmar un convenio de cooperación. No es nada más que hacer ejercicio de la Ley de Transparencia. Sin embargo, sí se pudo evidenciar esa voluntad política, mucho más tangible en el caso del Gobierno Provincial, que en el Municipio. No se trata de una defensa, pero seguramente el alcalde ni conoce de esto.

### **¿Estamos frente a un elemento por lo menos de negligencia?**

Marcela Paredes.- Así es. Esas sí son prácticas inadecuadas, prácticas inapropiadas, que no permiten la transparencia.

### **¿Es una carrera de resistencia entre los burócratas y los ciudadanos?**

Rosana Alvarado.- Así es. Pero parece que no nos vamos a cansar. **R**

## **El fantasma de la corrupción con espíritu de cuerpo**

ALBERTO ORDÓÑEZ ARAY

*“El precio de la libertad es la eterna vigilancia”*

**E**l Ecuador ha mantenido un marcado liderazgo en índices de corrupción en Latinoamérica, en momentos en que se cumple este 9 de diciembre, el segundo año del Día Internacional contra la Corrupción.

“En el Día Internacional Anticorrupción, empezamos la búsqueda de espacios de discusión y concertación, elementos de una cultura de transparencia”, ratificó Rosana Alvarado, directora del Observatorio de Políticas Públicas del Azuay.

“Con estos antecedentes -añade- el periodismo y la comunicación encuentran mayores razones para el cumplimiento de su trabajo”. Por lo que citó a Jefferson, que bien lo definió: “El precio de la libertad es la eterna vigilancia”. Es pues la información una valiosísima herramienta de pre-

vención de la corrupción y parte integrante de los denominados Sistemas Nacionales de Integridad, vigentes ya en varios países de América Latina, víctimas de su impavidez frente a la tolerancia de lo corrupto.

En su artículo "Derechos Humanos y Corrupción", Alberto Luna, presidente del Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, manifiesta con elocuencia: "Necesita la corrupción análisis más profundos y estudios comparativos más reales. Detalles, de innegable evidencia, nos distraen de la realidad, nos caricaturizan hechos y conductas y, poco a poco, comulgamos con piedras de molino y damos a graves y grandes signos de corrupción, en todo orden ético, el carácter de detalles insignificantes..."

Mariana Martínez, columnista de la BBC Mundo, da cuenta que en el 2004, "Ecuador aparece liderando la lista de países de la región con los políticos más corruptos, mientras que a nivel de instituciones, los partidos políticos, los parlamentos, la policía y el poder judicial, se llevan los primeros galardones".

En el Barómetro Global de la Corrupción 2004, Ecuador aparece como el país de Latinoamérica con los políticos más corruptos. En escala del 1 al 5, donde 1 quiere decir no corrupto y 5 extremadamente corrupto, Ecuador alcanzó 4,9 puntos, seguido

de Argentina y Perú, con 4,6; y, Bolivia, Brasil, Costa Rica y México, con 4,5 puntos.

A nivel de legisladores y parlamento, Ecuador también recibió el mayor puntaje, con 4,8, seguido por Argentina y Perú con 4,6 y 4,5 puntos respectivamente.

Transparencia Internacional (TI) define a la corrupción "como el abuso de poder para beneficio privado. Las encuestas utilizadas tienden a hacer preguntas con respecto al abuso del poder público para beneficios privados, con un enfoque en el soborno de funcionarios públicos o en el dar y recibir soborno en una contratación pública".

### **Constitución ecuatoriana da saltos al vacío**

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 6) Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.

Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades: 14) Denunciar y combatir los actos de corrupción; 17) Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente; 18) Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética; 20) Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar.

Art. 109.- Los ciudadanos ten-

drán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Art. 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

Art. 219.- El Ministerio Público: ...coordinará y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber.

### **"Un crimen casi perfecto"**

Rosana Alvarado explica que el Índice de Percepción de la Corrupción que publica anualmente Transparencia Internacional (TI), ubicó nuevamente al Ecuador entre los países de mayor práctica corrupta a nivel mundial. Aclara, eso sí, que se trata de un "Índice de Percepción" externo y posiblemente, provisto de un modelo de aplicación general.

Sin embargo, subraya que esta percepción de la corrupción, saca a la luz pública, lo que es imposible ocultar: las espeluznantes consecuencias sociales, económicas y políticas que causa este fenómeno, que prácticamente, vuelve imposible, cualquier intento de desarrollo de los pueblos.

La existencia de una amplia tolerancia hacia privilegios injustificados de ciertos funcionarios que han sobrepuesto sus intereses mezquinos a los intereses ciudadanos; una "inventiva de la ilegalidad extraordinaria", imaginada por quienes están seguros de que las leyes no son para todos; el escaso o casi nulo "sentimiento de ciudadanía" y su ambigua definición, han ocasionado que la comunidad haya llegado a tolerar, cada vez más, ciertas actuaciones que van de la inmoralidad a la corrupción.

Si a esto, le sumamos el "abono" que constituye para este mal, la desinformación, estamos entonces frente a un "crimen casi perfecto": la ignorancia y concretamente, la falta de información, provoca mayor secretismo y discrecionalidad; la ausencia de información da paso al absolutismo en el poder, al manejo distorsionado de lo público, a la apropiación privada de lo que debería ser de dominio público, concluye.

## Un sistema efectivo de asistencia legal mutua

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue lanzada el 9 de diciembre de 2003 en Mérida, México, y es un hito en los esfuerzos globales para combatir la corrupción según Transparencia Internacional (TI).

La ceremonia de la firma de la Convención el 9 de diciembre, designado Día Internacional contra la Corrupción por la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue el resultado del esfuerzo llevado a cabo por 129 países durante 3 años, para actuar a nivel global en contra de la corrupción.

Treinta países tenían que ratificar la Convención para que esta se ponga en marcha. Entre el 1 de enero de 2004 y el 29 de septiembre de 2005, veinte y nueve países lo habían hecho. El día 14 de septiembre de 2005 el Congreso de la República del Ecuador ratificó la Convención para iniciar el período de noventa días, ante su vigencia oficial que es el 14 de diciembre de 2005.

Jim Wesberry, director del Proyecto Anti-Corrupción ¡Sí Se Puede! destaca que la Convención adoptó el criterio de que una definición amplia de la corrupción no era necesaria ni viable.

La convención de la ONU pro-

vee un sistema efectivo de asistencia legal mutua. Esto simplifica la persecución de casos de corrupción transnacionales. Habitualmente los casos son abandonados por falta de cooperación desde el exterior, lo que hace casi imposible seguir la ruta del dinero pagado en sobornos.

Con la Convención de las Naciones Unidas, se espera también que los fondos transferidos al extranjero por líderes corruptos, se puedan devolver a los países de origen y ser usados para el bienestar de sus ciudadanos.

Esta es, además, pionera en incluir en un instrumento legal internacional el concepto, la descripción y los procesos para cooperación internacional en la recuperación del dinero robado de esa manera. La Convención establece además el derecho de aquellas personas que han sufrido daños por la Corrupción, de iniciar acciones legales contra los responsables, analiza Wesberry.

## Un país sin institucionalidad jurídica

Para Luis Urgilés, defensor del Pueblo del Azuay, el problema de la corrupción es de palpitante actualidad. "Por méritos propios, ocupamos un destacado lugar entre los países más corruptos del mundo", sostiene.

En un sondeo sobre "Ética y

Corrupción en el Ecuador" (Napoleón Saltos) Entrevistas y conversaciones a treinta generadores de opinión, realizado en marzo de 1999, se demuestra que el problema de la corrupción se agrava progresivamente.

"En una calificación sobre 10 tenemos las siguientes cifras:

Jaime Roldós (1979-1981)	4,15
Osvaldo Hurtado (1981-1984)	4,75
León Febres Cordero (1984-1988)	6,56
Rodrigo Borja (1988-1992)	6,52
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	7,66
Abdalá Bucaram (1996-1997)	9,10
Fabián Alarcón (1997-1998)	9,10

Lo que vino después, con los gobiernos de Mahuad y Gutiérrez, fue lo peor. Hoy tenemos un país fracturado, fragmentado, sin institucionalidad jurídica. El Estado tiene un aparato administrador de justicia que carece de confianza ciudadana.

Todos los poderes del Estado han violado la Constitución y han burlado la ley. La frondosa burocracia ha perdido el horizonte del servicio y más bien ha generado temor en la población que se ve impedida de asistir con un mínimo de confianza a recibir los servicios que le corresponden, explica el defensor.

## Arcaico tratamiento penal

Entre otros aspectos, el Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción, de la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción (CCCC) considera:

Que durante muchos años, la sociedad ecuatoriana ha pagado las pérdidas ocasionadas por la corrupción, las cuales no solo han sido económicas sino y sobre todo morales, llegando a constituir en verdadero riesgo para la pacífica convivencia de la población y que ha generado peligros para la democracia.

Que el arcaico tratamiento penal que existe y persiste para sancionar conductas que se pueden considerar objetivamente como actos de corrupción, impide que exista una verdadera sanción, atentando con el fin preventivo que debe tener la condena en materia penal.

Que cualquier iniciativa relacionada con temas del derecho punitivo, no puede ignorar los principios constitucionales y los tratados internacionales relacionados con los principios fundamentales, como es la dignidad de la persona humana, de legalidad, de proporcionalidad, los cuales son una muralla infranqueable y necesaria que limitan y controlan el derecho de castigar inherente al Estado y establecen alguna utilidad a las pe-

nas impuesta.

Que es deber fundamental del Estado Ecuatoriano, tal como lo establece la Carta Política, procurar una Administración Pública libre de Corrupción.

Que las iniciativas que nacen para efectuar un efectivo combate a la corrupción son incompletas, si no permiten obtener la retribución por los actos culpables realizados.

Que es un agravante general, que el acto haya sido cometido por funcionarios públicos, depositarios de la Fe pública que le otorga la representación del Estado y a los particulares que a nombre del Estado y sus instituciones actúan.

Que una agravante específica y de más importancia existe para los servidores de elección popular, quienes a más de la representación de Estado, son depositarios de la confianza y fe de los ciudadanos y de sus electores, por lo que en todas sus acciones deben mostrar rectitud, imparcialidad y honestidad.

Que el Ecuador ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, por la cual adquirió compromisos de irremediable cumplimiento, entre los cuales se halla tipificar los actos de corrupción constantes en el documento internacional, pero siempre adaptándolo a la realidad nacional. ■

## El Observatorio de Políticas Públicas del Azuay: su experiencia en el control social

MARCELA PAREDES ENCALADA

**E**l Observatorio de Políticas Públicas del Azuay "OPPA", es un espacio ciudadano, conformado por representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es modificar prácticas recurrentes de corrupción y clientelismo a través del control social en Instituciones Públicas.

### Situación inicial

La crisis de gobernabilidad que vivió el país, tras el derrocamiento de su último presidente elegido por votación popular Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, trajo tras de sí cierta inestabilidad por parte de aquella sociedad civil que supo organizarse en su momento, para exigir sus derechos y que ahora más que nunca necesitaba de canales, para ejercer su participación ciudadana.

A más de ello, el latente y creciente problema de la corrupción: un mal enquistado en el poder, y por tan-

to, amenaza potencial de cualquier intento de desarrollo de los pueblos, son factores que incidieron directamente en la formulación de mecanismos de participación desde el ejercicio del control social, como una de las opciones que tiene la sociedad civil.

La deslegitimación de los sistemas "democráticos" y particularmente de los partidos políticos, son limitantes que conllevan a buscar nuevos mecanismos por parte de la sociedad, entendiendo al control social como un proceso de redefiniciones de las relaciones entre sociedad civil y Estado que emerge en una fase de globalización y de reformas que promueven la reducción de las funciones estatales, bajo el despliegue de procesos de reingeniería o de concesiones a manos privadas. Este control social surge del cuestionamiento del rol del Estado, pero también en un ambiente de cuestionamiento a los sistemas políticos y de activación de la participación social, en la gestión de lo público.

En este escenario, la propuesta del Observatorio partió desde un enfoque de **prevención antes que represión** de la corrupción, y para lograrlo, se planteó la utilización de las mejores herramientas que disponemos: la información y el conocimiento que más allá de un simple saber, se trans-

forme en un saber hacer y saber ser, es decir, que proporcione los insumos necesarios, para pasar de ser habitantes inadvertidos de una sociedad en hombres y mujeres con derechos y obligaciones, conscientes de su condición y compromiso de ciudadanos.

### Escenario legal

Ventajosamente, el iniciar un Programa de Observación de las Políticas Públicas, supone la aplicación fiel de la ley y de los principios constitucionales vigentes que reconocen "El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características". (Artículo 23, numeral 7 CPE) De igual manera, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP, expedida en mayo de 2004 y cuyo Reglamento fue aprobado en enero de 2005, institucionaliza como política de Estado, el acceso libre y sin censura a la información pública, como una medida para evitar la discrecionalidad de servidores públicos, en lo que se refiere a la transparencia informativa, como uno de los derechos ciudadanos.

Con las condiciones legales propicias, la propuesta del OPPA tuvo asidero, en un momento y espacio ideales que desencadenarían procesos

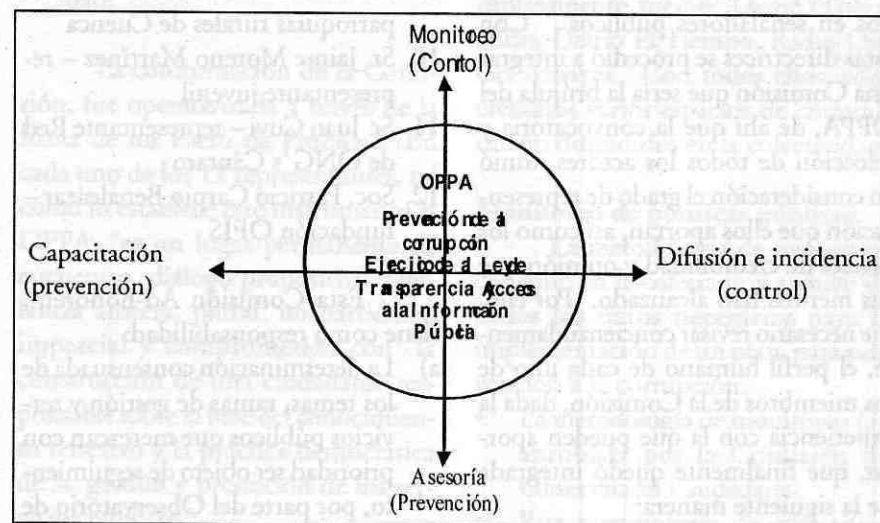
legítimos, amparados en la Legislación Ecuatoriana.

### El proceso de intervención

El Observatorio de Políticas Públicas del Azuay nace como una respuesta a la sentida necesidad de transformar procesos desde la sociedad civil. Desde esta óptica resultaba

preciso encontrar los mecanismos más idóneos que legitimen este espacio ciudadano.

Gráficamente, el Observatorio, como espacio de prevención de la corrupción y de aplicación de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, tiene las siguientes aristas:



A su vez, este proceso implementó metodológicamente los siguientes instrumentos:

### Estructuración de una Comisión de Observación Ciudadana

El primer paso para iniciar las actividades como Observatorio, era precisamente la integración de este espacio ciudadano. Al respecto, fue

necesario analizar el grado **participación social**, característica del *estado social y democrático de derecho* que implica una actitud responsable y crítica del sistema de gobernabilidad. Bajo estos antecedentes, uno de los organismos mundiales que trabaja en Transparencia, manifiesta a través de su Presidente: "No sentimos que el trabajo de sacar a la luz, investigar y



llevar a los tribunales casos individuales de corrupción deben ser dejados a aquellas instituciones calificadas para ello -ya sean periodistas, fiscales, jueces, auditores- con el objetivo de que mejoren los resultados de su trabajo..."

"Nuestro papel central constituye en enfocarnos en la reforma estructural, y en no ser investigadores de casos particulares, de no convertirnos en señaladores públicos". Con estas directrices se procedió a integrar una Comisión que sería la brújula del OPPA, de ahí que la convocatoria y selección de todos los actores, tomó en consideración el grado de representación que ellos aportan, así como los niveles de credibilidad y opinión que sus méritos han alcanzado. Por ello, fue necesario revisar concienzudamente, el perfil humano de cada uno de los miembros de la Comisión, dada la experiencia con la que pueden aportar, que finalmente quedó integrada de la siguiente manera:

1. Dr. Wilson Barahona – Defensor del pueblo
2. Monseñor Luis Alberto Luna – Comisionado de Derechos Humanos
3. Dr. Mario Jaramillo Paredes – Universidad del Azuay
4. Dr. Jaime Astudillo Romero – Universidad de Cuenca
5. Dr. Luciano Bellini Feddozzi – Universidad Politécnica Salesiana

6. Ing. Eduardo Ramírez Malo – Cámaras de la producción de Cuenca
7. Srta. Mónica Banegas – movimiento social "Participación Ciudadana"
8. Lic. Felipe Abril Mogrovejo – movimiento social "Ruptura de los 25"
9. Dr. Rubén Calle – Asociación de parroquias rurales de Cuenca
10. Sr. Jaime Moreno Martínez – representante juvenil
11. Sr. Juan Cúvi – representante Red de ONG's Cántaro
12. Soc. Patricio Carpio Benalcázar – fundación OFIS

Esta Comisión Ad-honorem, tiene como responsabilidad:

- a) La determinación consensuada de los temas, ramas de gestión y servicios públicos que merezcan con prioridad ser objeto de seguimiento, por parte del Observatorio de Políticas Públicas.
- b) La aprobación de los Acuerdos que deban suscribirse con las entidades públicas, para garantizar las acciones de transparencia, conocimiento y seguimiento de las actividades, gestiones y servicios públicos que sean objeto de conocimiento, por parte del Observatorio.
- c) La aprobación consensuada de

recomendaciones con respecto a las acciones y servicios que son objeto de seguimiento, por parte del Observatorio.

- d) La aprobación de reglamentos internos que favorezcan su mejor funcionamiento, en aras de garantizar las declaraciones y principios que constan del Pacto de Probidad.

La conformación de la Comisión, fue operativizada a través de la firma de un Pacto de Probidad con cada uno de los 12 representantes, tal como lo establece este instrumento el OPPA, "es un lugar permanente de encuentro, diálogo propositivo, vigilancia austera, plural, no partidaria, imparcial y comprometida con la construcción de una ciudadanía responsable sobre la base del conocimiento reflexivo y la práctica democrática de la gestión y prestación de los servicios públicos".

Dentro de la **Comisión de Observación Ciudadana**, se consideró la participación de importantes medios de comunicación radial y escrita, local y nacional, a fin de lograr su compromiso en la tarea de difundir los objetivos del Observatorio y sus actividades. Sin embargo, su participación activa se ve impedida por motivos de determinación interna, dada la prohibición implícita de intervenir

en cualquier grupo o asociación que pueda alterar la neutralidad que debe mantener el medio de comunicación o el periodista. En cambio, lo que han comprometido totalmente, es la cobertura íntegra, veraz y oportuna de la información del Observatorio de Políticas Públicas. Los medios de comunicación que se comprometieron expresamente, fueron: Diario El Mercurio, Diario El Tiempo, Radio Ondas Azuayas. Con todos ellos, concretamos varios espacios de comunicación difundidos en la colectividad.

### **Monitoreo de políticas públicas**

La metodología de monitoreo consistió en la colección y archivo de todos los datos necesarios para la implementación de un plan, para prevención a la corrupción.

- La metodología de monitoreo fue aprobada por la Comisión de Observación Ciudadana.
- Esta metodología de monitoreo fue validada en el COPOE.

**Universo de análisis:** El análisis se realizó en forma detallada a las dos entidades clasificadas por la Comisión de Observación Ciudadana, validando la propuesta previamente en el Consejo de Programación de Obras Emergentes.

Se tomó en consideración la información publicada por los si-

güentes organismos:

- Ministerio de Economía y Finanzas. Definición de Indicadores de Alerta. Gestión Financiera.
- Municipio de Cuenca. Listado General de Contratistas, cédulas presupuestarias, informes de actividades, etc.
- Consejo Provincial del Azuay. Cédula Presupuestaria 2005, roles de pago, cédulas presupuestarias, informes de actividades, etc.
- Reglamentos de cada Institución.

**Fuentes:** Las fuentes utilizadas han sido a través de visitas personales, complementadas con información disponible en las páginas web y llamadas telefónicas a los interlocutores designados para el efecto.

**Período analizado:** El monitoreo condensó la información revelada a lo largo de los meses monitoreados (septiembre 2005 – febrero 2006). De ahí y bajo criterios de mayor impacto respecto a cada organismo, se resolvió analizar lo siguiente:

**COPOE:** Análisis de administración de los años, puntualización y análisis exhaustivo del caso “Cerro Tamuga” y “Canteras Tomebamba”.

**CONSEJO PROVINCIAL:** Análisis de administración de los años, puntualización y análisis exhaustivo del caso de procesos precontractuales

y contractuales en obra pública y personal.

**MUNICIPIO DE CUENCA:** Análisis de administración de los años, puntualización y análisis exhaustivo del caso “Barrio para mejor vivir”.

En el caso en que los órganos publicaran datos y registros en forma retroactiva, dicha información no será considerada para el informe, ya que la norma prescribe que la información disponible debe ser actualizada.

**Denuncias:** El monitoreo incluyó entre los datos revelados, aquellas denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo, respecto del incumplimiento con la LOTAIP.

**Sistema de Gestión de Indicadores:** La información obtenida en la investigación requería de un sistema que arrojará información clave, de ahí que se establecieron dos herramientas para conseguir información:

- Matriz Financiera (para datos presupuestarios)
- Matriz con indicadores encaminados a: anticorrupción, calidad en el servicio, acceso a la información

**Capacitación en valores y anticorrupción**

**Externamente**

El Observatorio consideró un

Programa de Capacitación a diferentes actores sociales, sobre la estructura anticorrupción ecuatoriana, principalmente con énfasis en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que entre sus objetivos, busca principalmente reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos, en la entrega de la información solicitada.

Los talleres fueron impartidos para trabajarlos interactivamente, a través de dinámicas de grupo y dramatizaciones que finalmente concluyan con sus propias percepciones, con relación al fenómeno de la corrupción. Este aprendizaje desde “nuestras realidades”, pretendió focalizar el concepto de la transparencia informativa y democracia: entendida como una forma de prevención a la corrupción, con fundamento en la información y el conocimiento, de manera que para hablar de una política anticorrupción, es necesario que exista transparencia en la función pública; derecho ciudadano a la información; rendimiento de cuentas del funcionario y una verdadera democracia participativa, en la que el pueblo no sea objeto del Gobierno, sino objeto que gobierna.

**Grupos seleccionados:** Estudiantes de colegios particulares y fiscales de Cuenca y Oña: Rafael Borja, Benigno Malo, Asunción, Rosa de Je-

sús Cordero, Garaicoa, Colegio Técnico Nacional de Oña, y, Colegio de Susudel; periodistas, estudiantes de derecho, funcionarios públicos y público en general.

**Internamente**

Constituimos un núcleo de ocho observadores capacitados técnica y políticamente, para hacer control social. Este proceso supuso la realización periódica de seis talleres consecutivos, con expertos en el tema de finanzas públicas, presupuesto municipal, manejo legislativo en gobiernos locales, y Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública.

Al cabo de este período, el personal adquirió las destrezas y conocimientos necesarios, para auscultar la información que más adelante se traduciría en informes, de cara a la ciudadanía.

Las capacitaciones brindadas durante el proyecto, permitieron dotar de conocimientos nuevos a sus participantes, sobre todo aquellos que se realizaron de manera práctica, razón por la cual se asegura además la perdurabilidad de los nuevos aprendizajes.

**Sistema de asesoría legal**

Esta iniciativa fue operativizada a través del ingreso a la página web: [www.oppa.com](http://www.oppa.com). Desde este portal, los

usuarios pueden conocer paso a paso cómo solicitar un recurso de acceso, hacer denuncias e instruirse más con respecto a la aplicación de la LOTAIP, de manera práctica. De igual manera, podrían denunciar hechos de corrupción, toda vez que se encuentren sustentados.

Los resultados con relación al número de visitas a esta página son:

### Resumen general

Peticiones exitosas: 1,099

Promedio de peticiones exitosas por día: 8

Peticiones exitosas por página: 1,020

Promedio de peticiones exitosas por página por día: 7

Archivos diferentes solicitados: 81

### Informe mensual

Este reporte enlista la actividad en cada mes

Mes:	No. peticiones:	Páginas:
Oct 2005	63	63
Nov 2005	115	115
Dic 2005	313	292
Ene 2006	431	385
Feb 2006	176	164
Mar 2006	1	1

Mes de mayor tráfico: enero 2006 (385 peticiones por páginas).

### Resumen diario

Este reporte enlista la actividad total por cada día de la semana, sumados por todas las semanas en el reporte.

Día	No. peticiones:	Páginas:
Domingo	23	23
Lunes	200	190
Martes	219	208
Miércoles	299	282
Jueves	146	110
Viernes	144	139
Sábado	68	68

### Plan de comunicación

Importantes aliados para el desenvolvimiento de las acciones realizadas por el Observatorio, fueron los medios de comunicación, quienes nos apoyaron con cobertura mediática en todas las actividades realizadas. Las entrevistas en radio, televisión y periódico, constituyeron actividades continuas del personal, la perspectiva manejada por el OPPA, ha sido citado como referente en temas anticorrupción a nivel local, factor que da cuenta de la incidencia que paulatinamente se ha venido ganando este organismo.

Otro medio de difusión que abarca un tipo de audiencia más selectivo, relacionado con el tema de desarrollo, constituye la emisión de

nuestro Boletín Electrónico, medio que ha estado presente por catorce ocasiones, durante los nueve meses de vida de este proyecto.

A la par de las actividades contempladas dentro del plan comunicacional, se establecieron estrategias de impacto para sectores determinados, como son los casos de:

- Concurso de periodismo investigativo "Prevención a la Corrupción, Legítimo Derecho Ciudadano", el proceso incluyó la convocatoria a través de medios de comunicación escritos, en donde se indicaron las bases del concurso y plazo de entrega. A este fin se sumaron organizaciones ligadas al tema periodístico como: La Unión Nacional de Periodistas, el Colegio de Periodistas del Azuay y a más de la convocatoria, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, apoyó con la donación de dos becas en estudios de cuarto nivel, para los primeros lugares que se sumaron al premio monetario donado por el OPPA de \$500 y \$300 respectivamente. Delegados de cada uno de los convocantes participaron dentro del jurado, que declaró ganadores a dos importantes trabajos investigativos que aportan propositivamente dentro del tema de prevención a la corrupción.

- Resultó importante trabajar a un nivel más sintonizado con la ju-

ventud que días antes participó de varios espacios de capacitación, y con este fin impulsamos la "Campaña cero chendos" con estudiantes de colegios, con quienes a través de distintas formas de arte visual: pintura, títeres y teatro, el día 9 de diciembre "Día Mundial Anticorrupción" se presentó a la ciudadanía las distintas perspectivas juveniles para decir cero mentiras, cero chendos, no más corrupción.

De esta manera se logró sensibilizar a sectores claves como constituyen los jóvenes, así como presentar a la ciudadanía una propuesta responsable que parte de la lógica juvenil. Estas actividades se desarrollaron en la glorieta del parque Calderón y tuvieron la participación de escuelas invitadas y público en general que bordearon el número de doscientas personas.

- Consideramos como una estrategia puntual y clave la edición del suplemento informativo que incluya información relevante de importancia local, este medio es el instrumento más idóneo, para dar a conocer al público en general, la relación entre lo público y la sociedad civil y medir el grado de incidencia que como ciudadanos, podemos tener frente a las decisiones públicas, promoviendo la participación ciudadana responsable y con capacidad de propuesta.

Los mecanismos descritos

constituyen las herramientas básicas, con las que el OPPA ha podido operar los resultados previstos, bajo la premisa de un estado como ente social y democrático de derecho que supone el accionar en las tres líneas que se mencionan: lo social, como el fin último del accionar de mecanismos de participación ciudadana en general, y en nuestro caso, del observatorio, la **democracia**, vista como el poder de cada ciudadano para incidir en el curso de la historia gubernamental, y el **derecho**, como la legitimidad constitucional, de normativa y reglamentación en la cual se basan las acciones que surjan de este conjunto de actores sociales, responsables cuyas líneas de acción traerán efectos a escala nacional.

## Aprendizajes y Proyecciones

### Positivos

Son varias las lecciones que este proceso nos da. Quisiera puntualizar las lecciones más importantes en:

1) **Alianzas:** Son la base para este tipo de espacios, una alianza bien concebida con responsabilidades y niveles jerárquicos definidos, se constituye en un espacio con reconocimiento en la sociedad.

2) **Difusión e Información:** El Observatorio maneja básicamente información, en la medida en que esta

información sea canalizada analíticamente por los medios de comunicación, nuestra presencia tiene reconocimiento en el medio, lo que no se difunde, no existe.

3) **Capacitación:** En las diferentes etapas en las que operó el Observatorio, se generaron espacios para capacitación, y este aprendizaje vivencial con distintos sectores nos traen más elementos de análisis en el tema "anticorrupción" y generan nuevas iniciativas más cercanas a la ciudadanía, factor a tenerlo en cuenta para futuros procesos.

### Negativos

Hemos seleccionado los problemas más importantes, a ser tomados en cuenta dentro de las acciones desplegadas por el OPPA. Estos son:

1. **Interpretación mucho más consistente y potente sobre las instituciones observadas:** Haciendo un análisis al interior, consideramos que este es un tema de especialización, que requiere experticia, este primer proceso inicial, nos da luces para las investigaciones a futuro; sin embargo, se pueden generar más elementos de análisis.

2. **Lograr compromisos serios y duraderos:** Si bien las alianzas son importantes en temas de control social, el nivel de comprometimiento de quienes se alían, resulta clave para que

efectivamente esta alianza resulte estratégica para las dos partes.

3. **Falta de asesoría y relacionamiento con expertos en el tema:** Fueron muchos los problemas resueltos de acuerdo a nuestro criterio. Aquí consideramos que una asesoría puntual con expertos en el tema, podría habernos solventado cualquier falencia.

4. **Objetivos muy ambiciosos:** Dada la complejidad que implica la conformación de un Observatorio como el que nos planteamos, resultaron algunos objetivos muy ambiciosos. Una vez que conocemos en la práctica todo lo que implica este proceso, un nuevo planteamiento resultará con acciones más específicas capaces de cumplirlas.

### ¿Qué aprendizajes nos quedan que podamos replicar y fortalecer futuras intervenciones?

Existieron acciones dignas de ser replicadas en nuevos procesos, estas son:

1. Capacitación a jóvenes
2. Monitoreo a Instituciones
3. Cobertura mediática
4. Construcción del Sistema de Indicadores

Pues, en los cuatro casos, se trata de procesos producidos con un objetivo claro, capaz de cumplirlo, y con-

tó con la participación activa de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el tema de control social.

### Sugerencias

1. Necesidad de focalización precisa en temas de observación.

2. Las alianzas deben ser con funciones y responsabilidades, no únicamente nominativas o figurativas.

3. Necesidad de contar con elementos metodológicos solventes.

4. Un proceso de esta naturaleza necesariamente debe contar con el involucramiento de los medios.

### Proyecciones

En un tema tan extenso son varias las posibilidades de abrirse campo, más aún con el bagaje de experiencias construido con la experiencia expuesta; sin embargo, de manera sucinta describimos las posibles vías en las que trabajará el OPPA, en una segunda etapa, partiendo de que el tema prioritario fue el acceso a la información pública, como mecanismo de prevención a la corrupción, y hacia allá estuvieron encaminados todos nuestros esfuerzos.

No obstante, luego del análisis de las Instituciones, surgió una interrogante muy fuerte, en relación a la sincronía que debería existir entre los dignatarios (concejales y consejeros) elegidos por votación popular y la Ins-

titución en donde semana a semana, discuten temas que no están completamente ligados a las necesidades ciudadanas.

- Planteamos la posibilidad de cubrir en una segunda etapa "Mesas de Rendición de Cuentas a dignatarios elegidos por votación popular", iniciativa que fue apoyada por el Banco Mundial, con quien en adelante se realizará esta segunda fase de Observación.

- El tema de control social, en un inicio, promueve niveles de resistencia en las Instituciones monitoreadas, de ahí que el nivel de proposición co-participativa con que se maneje debe ser la estrategia para ingresar.

- El monitoreo no debe culmi-

nar con las evidencias posibles de arrojar, más allá de eso está la posibilidad de operativizar las recomendaciones y ejercer un control sobre estas, por parte de la ciudadanía.

- Resulta necesario el rescate de experiencias que permitan difundir la información realizada, con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y la conformación de alianzas y redes que persigan fines comunes en temas de observatorios y veedurías, tan nombrados hoy en día.

- Los niveles de participación y compromiso es un reto difícil de mantener y manejar. Las proyecciones en concretar mejores mecanismos de participación, son esfuerzos de doble entrada: a nivel personal y a nivel Institucional. **R**

## LOS COLABORADORES

El doctor HERNÁN COELLO GARCÍA, reconocido catedrático de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, nos ofrece en esta oportunidad dos artículos: el primero, sus eruditas palabras de presentación de la segunda edición del Epítome del Título Preliminar del Código Civil; el segundo, "Inimputabilidad", conferencia magistral, pronunciada en el contexto del "Primer Congreso sobre temas cruciales entre el Derecho y la salud mental" organizado por el Instituto de Criminología y Medicina Legal de la Universidad de Cuenca.

El doctor CARLOS CASTRO RIERA, ex decano de la Facultad y hombre público de la ciudad y el país, formula algunas propuestas concretas de reforma política del Estado que deberán traducirse en reformas a la Constitución y leyes de la República, en el momento crucial en el que vive el Estado Ecuatoriano.

El doctor JOSÉ PEÑA RUIZ, conspicuo abogado de la región, perito jurista del Derecho Penal y ex decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, esboza a su peculiar manera "Un código de conducta" para magistrados y jueces que suponemos tendrá -de manera profética- trascendencia en el ámbito jurídico nacional.

El doctor JORGE MORENO YANES, catedrático de la Universidad de Cuenca, comparte su conferencia "Formas de gobierno. Conveniencias de los sistemas unicameral y bicameral en la función legislativa" pronunciada, en su calidad de presidente del Tribunal Supremo Electoral del Azuay, en el evento de trascendencia nacional denominado "Foro de Reformas Constitucionales" desarrollado en la ciudad de Cuenca, en el mes de julio de 2005.

El licenciado LUIS D. ARANEDA ALFERO, experto en Investigación Científica y catedrático de la Facultad de Jurisprudencia, teoriza una vez más, de manera sólida, un tema de carácter científico: "Producción de conocimientos: un reto y desafío para muchas disciplinas" que aspira -suponemos- concienciar en la comunidad científica universitaria, la necesidad de trabajar de manera rigurosa.

El magíster RAÚL CASTILLO POBLETE, prestigioso profesor de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Jurisprudencia, presenta a la comunidad azuaya y

del austro una nueva Carrera: "Orientadores Familiares: nuevos profesionales al servicio del austro" como una alternativa profesional, necesaria e imprescindible en la sociedad actual.

El economista MEDARDO MORA PEÑA, catedrático de la Facultad de Jurisprudencia, expone un tema fundamental: "La pobreza actual y la desigualdad, como producto de la economía política neoliberal". Aporta así al análisis de la problemática actual del Ecuador y demás países latinoamericanos e intenta algunas propuestas, desde su óptica socioeconómica.

Las flamantes doctoras LOURDES ÁLVAREZ CORONEL, GRACIELA ENCALADA OCHOA y MÓNICA JARA VILLACÍS, postgradistas del Diplomado Superior en estudios para la prevención de la corrupción, efectúan el "Análisis económico del Art. 121 de la Constitución Política de la República del Ecuador".

En esa misma línea y en el mismo evento académico, los doctores JORGE FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA JERVES, MARCO ANTONIO MACHADO CLAVIJO y RÓMEL MACHADO CLAVIJO realizan "El análisis económico del Derecho. Un caso hipotético de corrupción".

El licenciado HERNÁN RODRÍGUEZ GIRÓN, polémico periodista de la ciudad, escribe el artículo "Participar para prevenir la corrupción", lo que le valió conseguir el primer premio en el concurso "Prevención de la corrupción: un legítimo derecho ciudadano", organizado por el Observatorio de Políticas Públicas del Azuay (OPPA), la Unión Nacional de Periodistas (UNP) Núcleo del Azuay, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca, el Proyecto Anticorrupción Sí Se Puede y La Fundación OFIS.

El licenciado ALBERTO ORDÓÑEZ ARAY, denodado periodista del diario "El Mercurio" grafica al "fantasma de la corrupción con espíritu de cuerpo", con el cual logró el segundo lugar en el mencionado concurso "Prevención de la corrupción: un legítimo derecho ciudadano".

La ingeniera MARCELA PAREDES ENCALADA, coordinadora del Observatorio, da a conocer la labor del Observatorio de Políticas Públicas del Azuay: su experiencia en el control social y sus proyecciones, como una actividad novedosa y sin embargo, necesaria, en nuestro contexto y especialmente en nuestra situación de realidad nacional. ■

## HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO

### Decano

Dr. Jorge Morales Álvarez

### Subdecano

Dr. Teodoro González Argudo

### Vocal Docente

Lic. Víctor Vanegas Campoverde

Primer vocal estudiantil: Srta. Dalys González Jiménez

Segundo vocal estudiantil: Sr. Ángel Arias Inga

### Representante al Honorable Consejo Universitario

Alejandro Mogrovejo Gavilanes

### Presidentes de Asociación Escuela

Derecho: Carlos Cuenca Salazar

Trabajo Social: Diana Sarmiento Capón

### Fiscal de la Facultad

Dr. Hernán Coello García

### Secretaria-abogada

Dra. Graciela Encalada Ochoa

### Auxiliares de Secretaría

Sra. Mery Farfán Vázquez

Lic. Marcia Cedillo Díaz

Ing. Jhoanna Guillén Gárate

## PERSONAL DOCENTE

### ESCUELA DE DERECHO

Dr. Blasco Alvarado Vintimilla	Dra. Ximena Medina Zea
Dr. José Andrade Vélez	Econ. Medardo Mora Peña
Dr. Raúl Andrade Zea	Dr. Jorge Morales Álvarez
Econ. Max Bernal Villa	Dr. Florencio Morales Torres
Dr. Carlos Castro Riera	Dr. Leonardo Moreno Aguilar
Dr. Edgar Coello García	Dr. Jorge Moreno Yanes
Dr. Hernán Coello García	Dr. Homero Moscoso Jaramillo
Dr. Teodoro Coello Vázquez	Dr. Caupolicán Ochoa Neira
Dr. Patricio Cordero Ordóñez	Dr. Teodoro Ordóñez Monsalve
Dr. Fernando Domínguez Dávila	Mgtr. Manuel Quesada Orellana
Dr. Pablo Estrella Vintimilla	Dr. Enrique Quintanilla Terán
Dr. Teodoro González Argudo	Dr. Edgar Tamayo Jaramillo
Dr. Marco Machado Clavijo	Dr. Gabriel Tenorio Salazar
Dr. Kaiser Machuca Bravo	Dr. Pablo Vintimilla González

### ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Dr. Eduardo Raúl Gómez  
Director

Lic. Luis Araneda Alfero  
Prof. Walter Bell Bast  
Lic. Lucila Bermúdez Coronel  
Mgtr. Raúl Castillo Poblete  
Lic. Cecilia Castro Ledesma  
Dra. Yolanda Dávila Pontón  
Lic. Diana González Montesinos  
Dr. José Montalvo Bernal  
Lic. Pablo Román Alemán  
Lic. Víctor Vanegas Campoverde

## CONSULTORIO JURÍDICO

Dr. Rómel Machado Clavijo  
Secretario

## INSTITUTO DE CRIMINOLOGÍA

Lic. Lucila Bermúdez Coronel  
Directora

Dr. Manuel Orellana Cabrera  
Secretario

Sra. Maribel Vintimilla Barzallo  
Auxiliar de Secretarías

Lic. Esperanza Guambaña Morales  
Dra. Mariana Ochoa Rosales  
Personal Técnico

## CENTRO DE CÓMPUTO

Mgtr. Javier Sanmartín Rojas  
Sr. Elías Mora Rodas

## PERSONAL DE SERVICIO

Sr. César Barbecho  
Sr. Luis Solís Ullauri

Sr. Luis Guachichullca Heredia  
Sr. José Loja Illescas