

Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera

ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA

Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio



Las opiniones vertidas en el libro son de exclusiva
responsabilidad del autor y no comprometen la opinión
institucional del ILDIS.

REG. 0040833
CUT. 28478
BIBLIOTECA - FLACSO

35L
R618a

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: Octubre 2007
C.
Pr.
C.
Do. de ó : Gop. Tec. Holandesa

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS.

© ILDIS, 1987

Edición a cargo de:
Santiago Escobar

Diseño y Diagramación:
Charlot, Imágenes e impresiones

Secretaría:
Enna Arboleda

ILDIS, Av. Colón, 1346, of. 12, Telf. 562-103. Casilla Postal
367-A. Quito, Ecuador.

INDICE

Presentación	9
PARTE I: Origen y Evolución del Sistema Administrativo Ecuatoriano	19
PARTE II: Realidad de la Administración Pública	35
PARTE III: Lineamientos Básicos para Planificar el Cambio.	57

PRESENTACION

El paulatino ensanchamiento de las funciones estatales en la vida nacional, entre otras razones, ha determinado que en las últimas décadas el Sector Público alcance la categoría de factor estratégico en la conducción de los procesos globales de desarrollo.

Su crecimiento, en parte, es consecuencia directa de la situación anterior, pero éste, a diferencia del criterio divulgado, se ha producido no únicamente en cuanto a tamaño, sino, primordialmente en su complejidad, debido a la variedad, género y trascendencia de las nuevas áreas que el Estado ha incorporado bajo su cobertura.

En esta perspectiva la importancia del Sector Público se ha incrementado, siendo fácil constatarlo. Para el caso, baste por ejemplo, analizar su creciente expansión en el sistema económico; o verificar el alto porcentaje del producto nacional que se encuentra contenido en los presupuestos; u observar la forma directa en que gravitan sus políticas y demás decisiones en la actividad productiva, incluyendo la privada; o considerar el ámbito de su organización y funciones y el volumen y composición de cualesquiera de sus recursos.

Estas consideraciones no tienen otro propósito que resaltar la necesidad y conveniencia de asignar a la administración del Estado un tratamiento diferenciado y prioritario para dinamizar su estructura y funcionamiento, hasta convertirla en un sistema que impulse efectivamente los esfuerzos encaminados hacia el desarrollo integral.

Con tal objetivo, es imprescindible profundizar en su conocimiento y en el análisis de sus problemas. Las pretendidas medidas de solución, basadas en el superficialismo de la visión empírica, solo han aumentado los defectos organizacionales, reafirmando sus causas. Hace falta situar el fenómeno administrativo en su contexto total esto es: histórico, político, cultural y social.

Por estas y muchas consideraciones pensamos que el trabajo del Dr. Carlos Rodríguez que presentamos en las páginas siguientes es importante pues, de una manera breve y sistemática, nos introduce en un tema sobre el cual existe mucha desinformación, a pesar de constituir uno de los pilares del funcionamiento de lo jurídico-estatal.

Dr. Alexander Kallweit
Director ILDIS

ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA

Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio

**Autor:
Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera
Septiembre 1987**

Quito - Ecuador

INDICE

Presentación	17
PARTE I: ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO ECUATORIANO	19
1. Consideraciones Generales	21
2. Origen y Evolución El Incario. La Epoca Colonial. La Epoca Republicana. El Estilo de los Gobiernos. Evolución del Papel del Estado.	22
3. Los Esfuerzos de Cambio Administrativo. El Reordenamiento de los años 30. La reforma administrativa de los años 60. Principales logros. Principales Obstáculos y limitaciones. Comentario final. El desarrollo administrativo de los años 70.	26
PARTE II: REALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	35
1. Realidad Social	36
2. Realidad Administrativa Realidad de la administración pública a nivel nacional. Concepción formal predominante. Exagerado legalismo. Falsa visión conceptual de política y administración. Ausencia de un sistema de políticas públicas. Imposibilidad de unificar la administración de los	38

recursos humanos. Escasa credibilidad acerca de la importancia e incidencia de la administración pública. El formalismo en la coordinación. Excesiva centralización administrativa. Divorcio entre planificación y acción. Dependencia. La estructura ad-hocrática. La corrupción administrativa. Realidad específica de la administración pública provincial. Area de planificación. Area de coordinación. Area de recursos. Area de estructura. Area política.

PARTE III: LINEAMIENTOS BASICOS PARA PLANIFICAR EL CAMBIO	57
1. La Concepción del Cambio.	58
2. La Política Pública Necesaria.	59
3. Areas de Acción	62
Entorno Básico. Aspecto estructural.	
Aspecto funcional. Area de los sistemas.	
La capacitación de servidores públicos. Area de las empresas estatales. Area jurídica.	
Area de servicios públicos. El liderazgo político: requisito sine qua non. Reflexión final.	

El Estado y el régimen democrático, por falta de participación política, de solidaridad y disciplina social; y, de eficacia, corren el riesgo de asumir el comportamiento de aquel fabuloso animal, al cual se refería Maurice Duverger, el "Catoplébas", tan estúpido que se comía sus propios miembros sin siquiera darse cuenta.

Allan Brewer Carias

PRESENTACION

Generalmente la administración pública como tema ha estado fuera de las consideraciones teóricas acerca del estado y la política en América Latina. Más aún, se la ha considerado un área sin mayor interés, cuyos contenidos son intercambiables y cuyo espacio físico puede ser objeto de apropiación por parte de los grupos-eje y su clientela social y política.

Sin embargo, su estudio resulta imprescindible para comprender una de las formas básicas de la política, cual es la manera en que se organiza la cooperación social -por convicción o coersión- entre sujetos diversos y sobre intereses divergentes.

El despliegue del Estado en funciones como la económica, la educacional, cultural o de seguridad, no debe ser vista exclusivamente como un ejercicio del poder político estatal.

También es posible -y, quizás, muy necesario- verlo como un proceso en el cual se objetivizan concertaciones sociales de actores muy diversos.

Esta última visión gira en torno a la consideración de que la administración pública es no sólo una expresión de regulación, sino un punto de entrada de demandas sociales hacia los decisores de política y que, por lo mismo, requiere de un mínimo de reconocimiento social para una existencia real.

Un aspecto más que también interesa es aquel relacionado con la cotidianeidad de la política, que se refleja sobre todo en el funcionamiento de la vida administrativa de un país. Valores como la certeza, la seguridad y la participación ciudadana, adquieren un sentido muy personal frente a la administración, principalmente en los estratos más cercanos al usuario o demandante de administración.

En el mundo de las reflexiones anotadas, la única aspiración del presente trabajo es contribuir, profesionalmente, a despertar, o elevar, el interés acerca de un campo que, como el de la Administración, es vital para el desenvolvimiento del Estado y de la Sociedad.

PARTE I

Origen y Evolución del Sistema Administrativo Ecuatoriano

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Para este planteamiento inicial deseamos utilizar la connotación de Sistema Administrativo, antes que la de Administración Pública, para destacar la idea de totalidad y no la tradicional de aparato o maquinaria que nos parece excesivamente reduccionista, muy especialmente, cuando, como se ha vuelto común, se usan estos calificativos en forma peyorativa, al igual que el de burocracia.

Tal idea evita la percepción aislada y fraccionada, e induce a imaginar relaciones e interrelaciones tanto entre las partes de un todo, como de éste con el contexto en el que se encuentra y actúa. Resalta la dinámica del funcionamiento, el papel de los protagonistas y el tipo de transacciones mutuas.

En efecto, la Administración Pública está compuesta por un conjunto de elementos (demandas sociales, recursos humanos, económicos, materiales, tecnológicos, entre otros) que constituyen la fuerza de arranque del sistema; y de otros (sistemas, métodos, normas, estructuras, etc.), que transforman los elementos de entrada en resultados observables (producción de bienes, prestación de servicios, y expedición de regulaciones); unos y otros en acción dinámica e incesante con un amplio y complejo mundo interior y exterior, participando de una difusa red de interrelaciones, en la cual destaca la sociedad como una globalidad y dentro de ella, la economía, la legislación, la política, la tecnología, la ciencia, la competencia, etc.

Por otra parte, es un sistema que dispone de varios mecanismos de retroalimentación, en función de la evaluación que el Sistema socio-político practica sobre sus resultados, no sólo desde el punto de vista de la cantidad, sino además de la calidad, legalidad y congruencia.

Así pues, solo una visión sistémica de la Administración Pública permite comprenderla integralmente, y facilita despejar las interrogantes relacionadas con su razón de ser y con sus fines.

Lo que en definitiva se recalca es la necesidad de considerar a la Administración del Estado en su relación con el fenómeno social total bajo la premisa de que aquella nace de las entrañas de la sociedad; está para servirla, se encuentra inmersa en su cultura y, en consecuencia, es del medio social que origina y circunda a la administración comprendida como "Conjunto de factores exteriores capaces de influir en sus estructuras, en las formas y contenido de su acción, en la sicología y comportamientos colectivos de sus cuerpos y escalafones", (1) del que depende finalmente el grado de éxito o fracaso en el cumplimiento de sus responsabilidades y, así, su contribución a los objetivos del desarrollo.

2. ORIGEN Y EVOLUCION

2.1 El Incario

La génesis de la Administración Pública podría encontrarse en las formas primarias de organización de los asentamientos indígenas que residieron en lo que hoy constituye el territorio nacional, formas que se caracterizaron más bien por su simplicidad y que nacieron de un sistema autóctono de valores.

La formación del incario si bien determinó ciertos cambios organizativos, "no logró subyugar por completo a los pueblos sometidos de este territorio, a pesar de haber impuesto su lengua, costumbres, autoridades y normas reguladoras, simultáneamente con la reubicación geográfica de poblaciones enteras". (2)

(1) LANGROD GEORGE: "Tratado de Ciencia Administrativa". Ed. Instituto de Estudios Administrativos - Escuela Nacional de Administración Pública - Madrid-España.

(2) Administración Pública Ecuatoriana: "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Quito-Ecuador, 1979.

2.2 La Época Colonial

Para el gobierno de América dos fueron los órganos creados por la Corona a fin de centralizadamente administrar no sólo las riquezas de sus pueblos, sino también sus aspectos políticos, jurídicos y hasta de orden moral. Por una parte el **Real y Supremo Consejo de Indias**, órgano superior, de última instancia en lo político-social y la **Casa de Contratación**, órgano superior, en materia económico financiera, cuyos excesos fueron de tal naturaleza que llegaron a general rupturas sociales contraproducentes aún para los propios intereses de España.

Posteriormente se establecen los Virreynatos y entre ellos el del Perú, al cual perteneció Quito en calidad de Tenencia de Gobernación.

Con la expedición de la Cédula Real de 1563, se establece la organización administrativa de la Real Audiencia de Quito que, aunque regida por las leyes generales de España, adquiere una forma propia al establecer una presidencia bajo la cual se estructuran las gobernaciones de Quito, Esmeraldas, Quijos, Popayán y Yahuarsongo; y varios corregimientos.

Parecería oportuno comentar en este punto, la sensible influencia de la administración española en la formación organizativa de nuestro país. Para entonces su rasgo principal era la centralización, estilo administrativo que virtualmente se trasplanta y se impone en América y que de alguna manera ayuda a explicar tal situación en la realidad presente. Cos-Gayón, en "Historia de la Administración Pública de España" puntualiza este sentido altamente centralizado: "La Administración Pública, y las ideas centralizadoras lo han invadido todo y han tenido por lo tanto que aumentar los medios de acción y de consulta del Gobierno Supremo". (3)

(3) GUERRERO OMAR "La Teoría de la Administración Pública". Editorial Harla México, 1986, pág. 83.

2.3 La Epoca Republicana

Una objetiva presentación de la Administración Pública ecuatoriana durante la época republicana debería sustentarse al menos en dos variables fundamentales: **El Estilo de los Gobiernos** y la **Evolución del Papel del Estado**.

2.3.1 El Estilo de los Gobiernos

El papel y funcionamiento de la Administración Pública en el Ecuador ha estado influenciado directamente por el estilo de los gobiernos que han operado a lo largo de la vida republicana.

Para algunos gobiernos, la Administración Pública, antes que constituir un sistema de gestión gubernamental, ha sido utilizada como un simple medio para consolidar su permanencia en el poder, especialmente a través de la repartición indiscriminada de los puestos públicos, sin considerar que el ejercicio de los mismos exige requisitos de capacidad, experiencia y conocimiento.

Otros gobiernos la usaron para complacer los intereses de variados grupos de presión que con frecuencia han actuado en el país en función de sus propósitos, generalmente contradictorios de los del Estado, buscando por lo general la conservación del status quo. Tanto un estilo como el otro han contribuido a una progresiva desorganización y a un inorgánico crecimiento del sector público nacional.

Sólo en contados y cortos períodos se observa cierta preocupación por analizar y resolver los problemas administrativos y por vincular a la Administración Pública con los objetivos del desarrollo nacional. Lastimosamente, por distintas razones los esfuerzos desplegados no lograron la prosecución necesaria y, dada la oscilación entre los varios estilos, en su dirección ha sufrido dramáticos cambios de rumbo, así, avances logrados en un período se han visto revertidos en otros. Mirando hacia el futuro se-

ría útil lograr un consenso político respecto de la conveniencia de arraigar en la administración una orientación consistente y continua para su desarrollo.

2.3.2 Evolución del Papel del Estado

No obstante las variaciones en los estilos de gobierno, la evolución de la Administración Pública, al parecer, ha atravesado históricamente tres etapas marcadas que corresponden al desarrollo del concepto socio-político del papel del Estado en la sociedad.

En el esquema liberal del Estado, caracterizado por una actitud pasiva que respeta los patrones clásicos de una economía de libre mercado, la Administración Pública tuvo igualmente un papel limitado a la preservación de la seguridad, mantenimiento del orden interno, manejo de las relaciones externas y de las finanzas públicas. Si bien se crearon, fusionaron o suprimieron organismos oficiales, se procedió a redistribuir funciones y operar cambios en los cuadros burocráticos, estas acciones no correspondieron a objetivos orientados a transformar estructuralmente al sistema administrativo. Se originaron más bien en presiones muchas veces no sustentadas en necesidades colectivas. Históricamente se puede identificar esta etapa en el período comprendido entre el inicio de la República y el advenimiento de la Revolución Liberal. Este coincide justamente con el establecimiento de los organismos públicos más antiguos: los Ministerios de Defensa, Finanzas, Interior y Relaciones Exteriores.

Otra interpretación del papel del Estado ha conllevado una actitud menos pasiva, involucrando su participación en actividades tradicionalmente asignadas al sector privado pero limitándose a aquellas áreas en las cuales éste no estuvo operando. Así surge la participación más activa del Estado en los campos de la instrucción pública, obras públicas, correos y telégrafos, beneficencia, etc., y en la regulación de la agricultura, comercio, industria y minería.

La tónica de la Administración Pública es prácticamente la misma que en el esquema anterior, pero tiende a ampliar su radio de acción aunque como producto de una simple evolución, sin objetivos claros, principalmente como respuesta al aumento inevitable de responsabilidades. Esta etapa coincide con el período que va desde la Revolución Liberal a fines del siglo XIX hasta el fin de la gran depresión económica mundial de la década de 1930. Es, en el transcurso de esta época que toman cuerpo definitivo los Ministerios de Educación Pública y Obras Públicas y el Estado asume la responsabilidad sobre los programas tradicionales de beneficencia.

Más recientemente, el Estado adopta un papel activo, abandona su connotación primordial de consumidor e intenta convertirse en rector del desarrollo, responsabilizándose de nuevas tareas y actividades económicas fundamentales. Así es como surgen los esfuerzos nacionales por planificar el desarrollo, manejar la economía, participar en los procesos estratégicos de la actividad económica tanto de la explotación de los recursos materiales como de la producción industrial y agropecuaria; en la política de comercialización interna y externa y en la investigación científica. En América Latina los primeros movimientos en esta dirección aparecieron después de la Segunda Guerra Mundial, pero tomaron impulso decisivo a partir de la década de los 60. En el Ecuador durante este período se ve una marcada fermentación institucional alrededor de las nuevas funciones asumidas por el Estado, con la evolución hacia su forma actual de los Ministerios de Trabajo, Bienestar Social, Energía, etc. Adicionalmente, surgen una variedad de instituciones públicas de carácter semi-autónomo y empresarial orientadas a cumplir parte del nuevo papel del Estado.

3. LOS ESFUERZOS DE CAMBIO ADMINISTRATIVO

En el vaivén de estilos, estrategias, orientaciones políticas, coyunturas económicas, presiones, aciertos y desatinos que han configurado nuestra historia administrativa, es posible identificar tres

períodos importantes durante los cuales para la Administración Pública se buscó un tratamiento particularizado. Sus resultados son importantes y, globalmente, constituyen experiencias bien capitalizadas, útiles con mira hacia el futuro.

3.1 El Reordenamiento de los Años 30.

Ligado directamente al descalabro económico predominante; bajo la administración del Dr. Isidro Ayora y con la asistencia técnica de la misión norteamericana presidida por el Dr. Edwin Kenmerer, se opera el primero de los intentos formales por instaurar medidas de cambio en el funcionamiento del Sistema Administrativo. Independientemente de sus causas, este episodio debe ser destacado toda vez que actuó positivamente en la estructura y ordenamiento jurídico del Estado.

Los resultados son conocidos, sin embargo baste citar el paquete de proyectos de leyes: Orgánica de Hacienda, de Régimen Monetario, de Cambios Internacionales, General de Bancos, Orgánica de Aduanas, etc., y la creación de organismos tales como la Junta Monetaria, la Contraloría General, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, entre otros.

Si bien el propósito no fue el de transformar el funcionamiento de la Administración Pública como una totalidad, el efecto fue de tal manera impactante que hasta hoy, no obstante haber transcurrido más de medio siglo, su influjo se encuentra presente; fue, ante todo, una tarea de reorganización administrativa que incluyó reformas jurídicas trascendentales.

3.2 La Reforma Administrativa de los Años 60.

La Carta de Punta del Este de 1961 genera para los países suscriptores, una serie de compromisos expresos entre los cuales debe citarse la ejecución de las denominadas reformas básicas: tribu-

taria, educativa, política, agraria y administrativa; lo que prácticamente impuso la obligación de planificar el desarrollo.

En este contexto se elaboró el Plan decenal ecuatoriano de desarrollo económico y social, que dedicó un capítulo específico a la Administración Pública.

Bajo el título "La Organización para el Desarrollo y la Reforma Administrativa", el capítulo IV del tomo I del Plan presenta en su primera parte un diagnóstico de problemas y, en la segunda, un conjunto de recomendaciones globales tendientes a solucionar los problemas detectados.

El Plan de Desarrollo fue adoptado como instrumento de gestión por el Gobierno de la Junta Militar al asumir el poder y, la Reforma Administrativa, alcanzó el carácter de política pública. De acuerdo a estas referencias, conceptualmente la Reforma Administrativa podría ser considerada como: Un conjunto de decisiones y acciones programadas que se orientan a transformar el funcionamiento de la Administración Pública mediante el mejor uso de los recursos administrativos, de tal modo que su capacidad responda al volumen de exigencias que sobre ella pesa en términos de funciones, atribuciones y responsabilidades.

Para la conducción y aplicación de la Reforma Administrativa el Plan recomendó la creación de un organismo central al que dio el nombre de **Secretaría Técnica de Administración**. "La ejecución de un Plan General de Desarrollo exige una labor especial de coordinación central al servicio de la política planeada de desarrollo. Esta importantísima función, como aquella de Planificación Económica, debe estar a cargo de una dependencia que se halle estrechamente ligada a la Presidencia de la República". (4)

(4) Citado por RODRIGUEZ PEÑAHERRERA, CARLOS "El Proceso de Reforma Administrativa en el Ecuador". Seminario Latinoamericano de Aspectos Administrativos de la Planificación. ONU-CEPAL. Santiago de Chile, 1968.

Este organismo fue estructurado por tres oficinas de ámbito nacional: la de Presupuesto (actual Subsecretaría del Ministerio de Finanzas) que para el efecto fue trasladada del entonces Ministerio del Tesoro; la de Personal (actual Dirección Nacional de Personal) y, la de Organización (actual División de la Dirección Nacional de Personal).

Para el ámbito institucional se reproduce la estructura administrativa del Organismo Central al recomendarse la conformación de unidades de programación técnica y administrativa en los Ministerios e Instituciones importantes en las cuales formalmente se buscó coordinar las funciones de Planificación, Presupuesto, Estadística y Análisis Administrativo.

Con el objeto de sintetizar esta elaboración, se enunciarán los principales logros, obstáculos y limitaciones que, caracterizaron a la Reforma Administrativa de los años 60.

3.2.1 Principales logros.

- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Ley de Régimen Municipal.
- Introducción de técnicas modernas para la Administración del personal público (selección, clasificación de puestos, etc.).
- Desarrollo de la técnica de presupuesto por programas.
- Introducción y aplicación de un conjunto de técnicas para el análisis administrativo, simplificación de trámites, procedimientos, etc.

3.2.2 Principales Obstáculos y Limitaciones.

- Ausencia de una estrategia de cambio acorde con la magnitud y complejidad del Sector Público.
- Excesiva concentración de poder en el órgano central

creado para conducir la reforma (Secretaría Técnica de la Administración.

- Naturaleza fáctica del Gobierno que acogió el programa.
- Inexperiencia en la aplicación de técnicas nuevas y en el propio proceso.
- Ausencia de mecanismos para internalizar el proceso en la sociedad y en la misma burocracia.
- Urgencia por desarrollar la reforma.
- Exagerado formalismo.

3.2.3 Comentario Final.

La experiencia de la reforma administrativa ecuatoriana de los años 60 no difiere sustancialmente de las experiencias en los demás países de América Latina, su origen fue similar, su enfoque también y con pocas variaciones también sus resultados.

Sus características se encuentran claramente recogidas en el interesante artículo "La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión conceptual" (5). En él se destacan, en resumen las siguientes:

- a) El enfoque reduccionista de la reforma.
- b) La falsa dicotomía: política/administración.
- c) El desconocimiento de la especificidad del Sector Público.
- d) El eficientismo inmediatista.
- e) La concepción errónea del papel de la variable humana.
- f) Marginación de la participación ciudadana.
- g) El modelo de modernización administrativa reflejo.

Con todo, pese a las limitaciones propias de toda primera experiencia y aún de sus errores, el capítulo ha dejado un cúmulo de enseñanzas y sirvió en su momento para revalorizar en algo el papel generalmente subestimado de la Administración Pública.

(5) "Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo" No. 3, Enero - 1983

3.3 El Desarrollo Administrativo de los Años 70.

Para la concepción de este enfoque se recogió la experiencia de la reforma administrativa de los años 60, y se definieron varias estrategias que fueron calificadas como importantes, a fin de sentar las bases necesarias que ofrezcan posibilidades de continuación. Lo anterior se puede comprobar especialmente al analizar el marco conceptual y algunas acciones específicas contenidas en la ejecución del programa.

En efecto el desarrollo administrativo, a diferencia de la Reorganización y de la Reforma, fue considerado como "Un proceso continuo ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral, que facilita el cumplimiento de sus metas a través de la investigación permanente y de la aplicación de un conjunto de reformas administrativas integradas en el marco político conceptual de la acción gubernamental.

Su estrategia no sólo busca eficiencia sino participación de la burocracia pública, como base para dar solidez y permanencia al proceso. El Desarrollo Administrativo no busca en forma exclusiva la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino fundamentalmente hacer que la administración pública promueva y rijan este cambio.

Se trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integren todos los recursos: humanos, políticos, económicos y sociales, a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple.

Un proceso de estas características no puede ser imperativo, ni patrimonio de una élite técnica o de cualquier otra naturaleza; tiene que ser participativo, de filtración de ideas que logre el convencimiento de la burocracia como titular del cambio.

Tampoco puede ser formal legal, es decir que persiga el desarrollo administrativo mediante la expedición de leyes, decretos, reglamentos o documentos similares, aunque deba utilizar, a lo largo de su ejecución, el marco jurídico, como medio para institucionalizar las reformas administrativas.

Por otra parte debe considerar el elemento humano, el HOMBRE, como principio, medio y fin, lo cual supone la necesidad de analizar su comportamiento para orientar favorablemente sus actitudes hacia el cambio, al fortalecimiento de la capacidad administrativa y a la incorporación de juicios valorativos de carácter social dentro de la burocracia. (6)

De esta breve relación se puede inferir la existencia de una doctrina para la conducción del proceso, elemento indispensable para orientar cualquier acción transformadora.

La gestión del proceso se encargó a un pequeño grupo interdisciplinario que orgánicamente fue creado en noviembre de 1974 bajo el nombre de **Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo**, adscrito a la Secretaría General de la Administración Pública de la Presidencia de la República.

Operativamente se definieron cinco enfoques: 1) Conducción gubernamental de alto nivel, con el propósito de incidir en la formulación de las decisiones superiores relativas a la solución de los problemas administrativos. 2) Fortalecimiento de los sistemas operativos para lograr la necesaria coordinación interinstitucional que facilite mejorar el uso de recursos y en general el funcionamiento del Sector Público. 3) Reforma de los Sistemas de apoyo, con la intención de gravitar en aquellas áreas que, como la Planificación, el Presupuesto, la Contabilidad Pública, la Informática, etc., con-

(6) "Reunión de Ejecutivos de Alto Nivel del Sector Público Ecuatoriano". Publicación Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo. Presidencia de la República, 1975, pág. 28.

dicionan el desenvolvimiento institucional. 4) Capacitación de funcionarios, especialmente en las áreas técnicas y de comportamiento de los mandos medios y 5) Promoción del Proceso.

En la práctica el enfoque puso énfasis en la investigación. Las áreas de investigación fueron variadas, desde una muy general como la relativa a la problemática del Sector Público (Administración Pública Ecuatoriana: 10 Problemas Básicos) hasta otras muy puntuales (Inventario Institucional de la Administración Pública; Guía de Servicios Públicos; Inventario de Cuerpos Colegiados; Régimen Impositivo, etc.). Con este esfuerzo se buscó superar uno de los graves errores que se ha cometido en el tratamiento de la Administración Nacional: aplicar soluciones sobre una base empírica, que parte de la falsa concepción de que los problemas administrativos están a la vista y son suficientemente conocidos. Así, se actuó sobre síntomas o efectos y no sobre causas, con obvios resultados. El conocimiento profundo de la realidad administrativa es vital; las causas de los problemas administrativos no son fáciles de detectar y por tanto, si se requiere actuar efectivamente, debe optarse por un proceso de investigación-acción.

Un área que mereció tratamiento específico fue el de la **Informática**. En ésta se alcanzaron resultados de gran trascendencia como son el Primer Censo Nacional de Informática; la celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Informática; la creación de la Comisión Nacional de Informática; la elaboración de un conjunto de políticas y normas sobre informática; y, el apoyo técnico y financiero internacional para esta área estratégica para una gestión moderna.

Otra realización importante fue el esfuerzo por llevar conciencia, especialmente a los niveles superiores, acerca de la importancia del desarrollo administrativo, para lo cual se efectuaron sesiones especiales de gabinete y reuniones específicas sobre este tema.

En esta apretada síntesis también cabe destacar la ejecución de estudios particularizados acerca de la organización y funcionamiento de varias entidades, ejecutados bajo la estrategia de la **autogeneración del desarrollo administrativo**, esto es, contando con la participación del personal de las instituciones, bajo el reconocimiento de que los problemas no son comunes a todas ellas y que, por tanto, no se prestan a soluciones masivas. Se consideró que quienes protagonizan el funcionamiento de cada organización se encuentran en mejores condiciones para identificar causas y formular propuestas de solución.

Para finalizar este punto, parecería importante citar lo que al evaluar los esfuerzos de Reforma Administrativa desarrollados en América Latina, al referirse al caso ecuatoriano, afirma Ignacio Pérez Salgado funcionario de la Organización de las Naciones Unidas, en su ponencia "Balance de los Movimientos de Reforma Administrativa en América Latina: Enseñanzas": "No hay duda que el Grupo de Desarrollo Administrativo quiso introducir un enfoque un tanto diferente para abordar los problemas de la Reforma Administrativa. Le da el nombre de desarrollo administrativo al proceso de la reforma y trata de ligar estrechamente este proceso con los objetivos del desarrollo integral. El Grupo perdió por completo su liderazgo con el establecimiento del sistema democrático después de la elección del presidente Roldós".

Finalmente, es menester anotar que mientras en el caso de la Reforma Administrativa, el organismo creado para ejecutarla desapareció junto al gobierno que lo patrocinó, dispersándose sus oficinas componentes; en el caso del Desarrollo Administrativo, el Grupo de Coordinación permanece aún dentro de la estructura orgánica de la Presidencia de la República.

PARTE II
Realidad de la Administración Pública

1. REALIDAD SOCIAL

Para comprender el fenómeno administrativo, es indispensable situarlo en el contexto de la realidad social dentro de la cual se desenvuelve.

La actual, es una realidad caracterizada por avances y transformaciones vertiginosos especialmente en el campo de la tecnología y del desarrollo científico, pero al mismo tiempo por un altísimo grado de obsolescencia, no sólo en los aspectos tecnológicos y materiales, sino aún en aquellos que tradicionalmente constituyeron la esencia misma de los sistemas de valores que cobijaron la acción y el comportamiento de los individuos, de los pueblos y sus organizaciones. Así por ejemplo, mientras que en épocas pasadas la justicia social fue considerada como irrelevante y hasta subversiva a todo esfuerzo por corregir hondas desigualdades, hoy es concebida no sólo como un valor imprescindible, sino también estratégico para el desarrollo de la humanidad y, aún, como un derecho que, en el plano de la aspiración, ni siquiera requiere como contrapartida el cumplimiento de un deber.

Está igualmente matizada por un medio ambiente cada día más complejo y turbulento y como tal en alto grado desconocido e incierto, dado especialmente la interdependencia de las personas, de las sociedades y de los países. El aumento inverosímil de la incertidumbre que amenaza a todo intento de seguridad; la fuerza de las circunstancias sociales, las nuevas formas de demandas que expresan las necesidades, y, en fin, todas estas **explosiones** que a juicio de Huxley, obligan diariamente al hombre a cambiar sus propias ideas, acerca de su papel en las organizaciones, y en la sociedad, como continente de éstas. Es más, le han forzado a aprender a convivir con una nueva forma de nostalgia, que hasta hace poco tiempo no era totalmente conocida, y que hoy, independientemente de edades, sexo, y status, pero de distintas maneras, forma parte del estado general de la humanidad: la depre-

sión, como la expresión más evidente de la angustia existencial del hombre de fines de siglo.

En definitiva, es una realidad social en crisis. Fernando Savater en mordaz afirmación dice: "Hoy la crisis es un lujo al alcance de todos. Usted también podrá disfrutar de ella, sea cual fuere su edad, sexo, condición o trabajo". Mientras que para unos analistas el problema abarca la universalidad del Sistema Capitalista, para otros comprende a los distintos sistemas sociales y prácticamente a todos los aspectos esenciales de las organizaciones contemporáneas.

La interpretación en cualquier caso es trágica: Estamos frente a una crisis integral, cuyas raíces se encuentran en los comportamientos humanos, en la negativa práctica de los valores vigentes o en su transposición y, en última instancia, en la distorsión, conciente o no, inducida o no, deliberada o no, de la inteligencia social.

Esta es la realidad de una sociedad, mezcla de perplejidad e inconformidad, de incomprensibles desarrollos e indecibles miserias, una sociedad en la que lo instantáneo supera todo ritmo, como bien lo anota Toffler cuando dice: "La comida es instantánea, la educación es instantánea, incluso las ciudades son instantáneas y hasta la celebridad es instantánea pues, ningún producto sicoeconómico como éste se fabrica más rápidamente, o se destruye más implacablemente".

Todo esto constituye, en definitiva, el desafío del mundo de hoy y obliga a reflexionar acerca de aquellas estrategias que nos hagan viable enfrentar la gran escasez, los cambios y su velocidad y, más aún, la inmediatez de esos cambios que, en conjunto, condicionan y lo harán más en el futuro nuestra capacidad de respuesta como individuos, como organizaciones, como pueblos, como Estados y en suma como humanidad.

Es dentro de este contexto que se desenvuelve este producto de la sociedad que es la Administración y por eso, es desde esta plataforma que deberíamos avisorar su futuro.

2. REALIDAD ADMINISTRATIVA

Describir la situación de la Administración Pública ecuatoriana, como la de cualquier otro país, obviamente no es una tarea fácil. En primer lugar por la ausencia de investigación en este campo y en segundo porque sus problemas nunca podrán cuantificarse en su totalidad, especialmente porque cada uno de ellos, a su vez, contiene un sinnúmero de otros problemas o subproblemas, entretejiendo una verdadera red de interrelaciones para conformar inclusive lo que podría ser calificado como un sistema de problemas.

No obstante, destacando la necesidad del abordaje científico, a continuación se presenta un esbozo de los que podrían ser los principales problemas de nuestra administración. A fin de reducir el grado de generalidad, preferimos describirlos con dos enfoques: uno referido a la problemática global a nivel nacional y uno particular relacionado con la Administración Pública Provincial.

2.1 Realidad de la Administración Pública a Nivel Nacional.

2.1.1 Atomización Estructural del Sector Público.

El crecimiento por agregación de nuestra Administración Pública ha dado lugar a una estructura compleja, imposible de clasificar por la falta de delimitación conceptual, orgánica y funcional, produciendo una verdadera atomización del Sector Público. Esto es fácil advertir prácticamente en todos los niveles de gobierno.

Las figuras jurídico-administrativas de autonomía, semiautonomía adscripción, entidad privada con finalidad social o pública, aplicadas a distintos organismos del Estado no han sido claramente defi-

nidas, pero sí indiscriminadamente utilizadas. Esta situación ha dificultado especialmente la aplicación de los criterios de universalidad y equilibrio en la planificación del desarrollo y en la administración de los recursos.

La Administración Pública, paulatinamente ha ido agregando a sus fines tradicionales una innumerable cantidad de nuevos fines o propósitos, que si bien son intermedios, por su naturaleza, han complicado su organización y funcionamiento, sin que por otra parte se haya actuado sobre ella sistemáticamente para adecuarla a estas variaciones.

La Administración de hoy es multifinalista y sus fines muy complejos; ya no se encuentra integrada por conjuntos de actividades, sino por conjuntos de sistemas; está regida por un medio ambiente no sólo de índole nacional sino también internacional; los recursos que maneja son voluminosos y delicados; el número de sus servidores es apreciable; ha incorporado tecnologías nuevas y sofisticadas; las regulaciones que la rigen son incontables e intrincadas; en fin es un sistema cuyo comportamiento es impredecible, pero que debe responder cada día a exigencias mayores; todo lo cual prueba la conveniencia de examinar nuevas formas para su tratamiento.

2.1.2 Concepción Formal Predominante.

El formalismo se expresa en el énfasis al tratar a las instituciones públicas, mediante la aplicación de criterios generalizados de carácter masivo, simplista y reduccionista, sin reconocer que cada organismo del Estado genera y mantiene un sistema propio y por lo tanto particular de valores, es decir una cultura propia a cuya naturaleza se condicionan en la práctica las estructuras, los planes, los manuales, los procedimientos y en definitiva todos los aspectos formales de la organización. De nada serviría en última instancia modificar los organigramas si no se transforma la cultura organizacional.

Por otra parte, el formalismo se explica en la tendencia a considerar que la sola creación de organismos resuelve los problemas nacionales.

Esta visión del fenómeno administrativo ha originado un estado de rigidez tanto en las estructuras como en los comportamientos.

Un viejo pensamiento advierte que las organizaciones deben responder a la edad histórica en que viven. Parecería ser que en el caso del Sector Público se ha pretendido que sus estructuras se vuelvan atemporales, sin considerar la indispensable innovación y adaptación que exigen, no sólo el crecimiento y las nuevas demandas que debe atender, para una sociedad altamente dinámica y sensible, sino aún más, el ambiente problemático y en crisis dentro del cual actúa.

Refiriéndose a las organizaciones privadas Alvin Toffler sostiene "cuando una ola tan arrolladora de cambios se estrella contra la sociedad y la economía, los gerentes tradicionales, acostumbrados a operar en aguas tranquilas, se van de cabeza por la borda, como es ya típico. Ahora los hábitos de toda una vida -esos mismos hábitos que les ayudaron a triunfar- resultan contraproducentes.

Y eso mismo es aplicable a las organizaciones. Precisamente los productos, procedimientos y formas organizativas que les ayudaran en el pasado a alcanzar el éxito, suelen evidenciar ahora su ineficacia. En verdad, el primer precepto para la supervivencia es bien claro: no hay nada tan peligroso como el éxito del ayer". (7)

Refiriéndonos a la organización pública podríamos afirmar que la edad histórica actual ya no resiste los usos ortodoxos de la autoridad, las formas eminentemente piramidales de las estructuras administrativas, el trabajo individualizado, la exagerada especializa-

(7) TOFFLER ALVIN: "La Empresa Flexible", Mayo 1985, pág. 14

ción de funciones. "En lugar de tratar de detallar el último elemento, el organigrama, el manual de puestos, la descripción de funciones, los procedimientos, etc. Los avances modernos en Gerencia enfatizan la utilidad de la ambigüedad organizacional. Una estructura atada a un cuadro organizacional totalmente detallado tiende a desarrollar fenómenos de rigidez importantes". (8)

En estos términos las estructuras organizacionales de una buena parte del Sector Público corresponden casi exactamente a su época de creación. Las variaciones que en ellas se han operado han sido básicamente para expandirlas no para dinamizarlas, por ello seguramente la capacidad actual de la mayoría de las instituciones del Estado tal vez alcanzó para funcionar adecuadamente en las décadas de los 40 o de los 50 pero jamás, en la época de hoy. En ésta se requieren criterios innovadores que posibiliten administrar la escasez con mayor racionalidad, para lo cual se necesita, entre otras exigencias, nuevos modelos y otras habilidades producto de un nuevo pensamiento que más que incrementalista debería ser estratégico.

No se debe buscar el perfeccionamiento de lo existente, que muchas veces es incorrecto o inconveniente, sino pensar en formas nuevas o en esquemas distintos eliminando lo que, por rutinario, se ha vuelto indispensable, pero inefectivo.

2.1.3 Exagerado Legalismo.

Ni la Administración Pública en su conjunto, menos aún los mecanismos e instrumentos jurídicos que la limitan y accionan constituyen fines en sí mismos.

Este problema podría ser definido de diferente modo por cada uno de los servidores públicos, indistintamente de su nivel, status o

(8) KLIKSBERG BERNARDO: "La Transformación del Estado en América Latina. Del Estado Heredado al Estado Necesario". 1987.

sector en el que actúe, a base de su experiencia personal. No sólo se refleja en el volumen de la legislación sino también en su versatilidad lo cual posibilita su interpretación en las más variadas formas, dificulta la toma de decisiones y en general el funcionamiento organizacional, e impide la introducción de medidas sustantivas para mejorar la estructura y agilidad del Estado.

Desde otro ángulo, se podría afirmar que frente a un notable crecimiento de las responsabilidades de la Administración Pública, su regulación se ha mantenido y por tanto en muchos aspectos se ha vuelto obsoleta. La situación en otros casos ha llegado al extremo de paralizar las decisiones por temor a la acción legal.

2.1.4 FALSA VISION CONCEPTUAL DE POLITICA Y ADMINISTRACION

La Administración no se inicia desde el punto donde termina la política. Una y otra, en la práctica, son dos acciones que se complementan, formando a la vez parte de un mismo fenómeno.

La visión contraria, que desgraciadamente prevalece, ha dado lugar a formulaciones y enfoques, para el tratamiento de la Administración Pública, alejados de la realidad, que han influido negativamente en su organización y funcionamiento, al basarse en el contrasentido de que, mientras más se separa el campo administrativo del político, mayores son las posibilidades de éxito en el desempeño de la función pública.

En la realidad, el efecto inmediato, no ha sido otro, que el de elevar el grado de resistencia en el sector político, subestimando el poder de decisión que le es consustancial para la conducción del Sector Público; y el de provocar en éste actitudes defensivas, hábilmente disimuladas en el ejercicio del poder burocrático, con lo cual se ha perjudicado, entre otros aspectos, la calidad y agilidad de la gestión gubernamental.

Con mucha razón se ha expresado, que siempre resultó fatal considerar a la política como factor relevante de irracionalidad, causa principal de los problemas administrativos, e igualmente a la burocracia del Estado, como causa capital de los problemas nacionales. La política no es incompatible y en el hecho diario detiene las expectativas a veces desmesuradas de la administración, ubicándolas dentro de los parámetros de la racionalidad factible.

Pero tampoco lo es la administración, ya que a su vez, en acción recíproca, también introduce correctivos en las actuaciones del sector político y hasta logra "enderezar los caminos del gobierno" cumpliendo, de tal forma, una misión importante, aunque de carácter no formal.

Comprender positivamente las interrelaciones entre política y administración beneficiaría notablemente a la función de los gobiernos y, gradualmente, haría desaparecer las graves distorsiones producto de una parte, de la nociva influencia de la politiquería y de otra, de la equivocada interpretación e indebido uso del poder burocrático, con beneficio último para la sociedad.

2.1.5 Ausencia de un sistema de políticas públicas.

Sin pretender una conceptualización profunda y completa, en forma sencilla concebimos a la política pública como el conjunto de lineamientos gubernamentales básicos que permiten identificar hacia donde se quiere llegar y por qué camino se va a conducir la gestión del Estado.

Es tal la necesidad de disponer de ellas que, en forma extrema se podría decir que frente a la ausencia de planes, éstas se constituyen en la única garantía de racionalidad para la acción.

La situación en el sector público nacional no ha sido muy feliz en este sentido pues, generalmente se ha decidido y actuado al margen de estas orientaciones debidamente articuladas entre los di-

versos niveles de Gobierno. De ahí que se explican las bruscas alteraciones en la gestión administrativa de las entidades públicas al menor cambio en sus niveles ejecutivos, impidiendo la lógica continuidad que debería existir al menos dentro de un mismo período gubernamental. Un mecanismo racional presupone una adecuada articulación entre las políticas gubernamentales y las de carácter institucional en el marco de la planificación del desarrollo.

El sector público ecuatoriano cuenta con varios mecanismos formales dedicados a distintos aspectos de la formulación de políticas públicas. Entre los más destacados se encuentran:

- a) La formulación de directrices esenciales para la orientación en la gestión gubernamental, de responsabilidad principal del Presidente de la República y el Gabinete.**
- b) La planificación del desarrollo socio-económico, bajo el liderazgo del CONADE.**
- c) La planificación de la seguridad nacional, bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional.**
- d) El establecimiento de la política Financiera del Estado en la que participan principalmente la Junta Monetaria, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas.**
- e) La programación del gasto público a través del presupuesto.**
- f) La regulación de la administración de personal, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Personal.**
- g) La auditoría y el control, orientados por las políticas de la Contraloría General del Estado.**

Dada esta infraestructura, bien se podría imaginar una situación dinámica y efectiva de formulación de políticas gubernamentales.

Desafortunadamente la actuación de estos mecanismos en su conjunto no siempre produce una articulación clara de políticas consistentes. Con frecuencia decisiones importantes en el sector público se toman sólo cuando existe una crisis que exige una resolución inmediata, sin poder contar con la debida orientación de un marco general y consistente.

Entre los problemas que crean esta situación se pueden destacar los siguientes: Cada uno de esos mecanismos, en grados más o menos significativos, carece de las condiciones necesarias para cumplir perfectamente su papel. Hay falta de recursos humanos, tecnológicos, organizacionales, de comunicación interinstitucional, y, en ciertos casos, la ausencia de un mandato claro y de los recursos financieros adecuados. Entre los mecanismos no existe el debido entrelazamiento y coordinación. Quizás el ejemplo más claro es la falta de relación orgánica entre el Plan y el Presupuesto e inclusive entre lo que se planifica y lo que la decisión política finalmente determina.

El análisis de las políticas debe realizarse en múltiples planos, entre otros:

- 1) En cuanto a la situación problemática de las estructuras y los procesos socio-económicos y socio-políticos nacionales;
- 2) En cuanto a los objetivos hacia donde se quiere llevar las estructuras y procesos;
- 3) En lo relativo a la viabilidad estructural de las transformaciones propuestas; y,
- 4) En cuanto a la factibilidad administrativa de poder efectivamente, realizar las transformaciones fijadas.

Este es un problema íntimamente relacionado con el de la toma de

decisiones, el que a su vez se origina, entre otras, en las siguientes causas:

- Deficiente coordinación.
- Desvinculación entre los niveles técnicos y políticos.
- Excesiva concentración del poder decisorio en los niveles más altos de la estructura organizacional.
- Hermetismo, secretismo administrativo, celo institucional, inconciencia de las decisiones y divergencias continuas en la información oficial.

La planificación y programación de la totalidad del trabajo de la administración pública presenta cada vez más dificultades, abarca muchas más y más variados campos de acción en los diversos sectores socio-económicos y, por lo tanto, exigen consideración de nuevas y múltiples demandas, a veces contradictorias y por tanto, la fijación de prioridades entre elementos difíciles de comparar. Todo esto, desde y dentro de una óptica multidisciplinaria y de una acción esencialmente coordinada.

Si las políticas públicas no son coordinadas efectivamente, lejos de orientar la acción darán lugar a que cada sector, e inclusive cada institución, se fije su propio rumbo a un costo demasiado alto.

2.1.6 Imposibilidad de unificar la Administración de los Recursos Humanos.

Este es un punto neurálgico porque atañe a las aspiraciones de la burocracia pública que constituye el factor dinámico inevitablemente objetivo y real, y por ende, condicionante y sustantivo de toda acción gubernamental.

Desafortunadamente, en contraste, la burocracia no ha sido precisamente tema de estudio y peor considerada como una variable independiente, por su naturaleza sensiblemente influyente en todo esfuerzo y tipo de desarrollo.

El problema mayor está dado por la diversidad de regímenes vigentes dentro de un único sector público, cada uno regido por una ley especial como son la Orgánica de Educación y Escalafón y Sueldos del Magisterio, Orgánica de Servicio Exterior, Código de Trabajo, Orgánica de la Función Judicial, Orgánica de las Fuerzas Armadas, de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

"La carrera administrativa, que constituye un incentivo para mejorar el rendimiento de la burocracia pública, no ha logrado desarrollarse; las garantías de otros grupos de trabajadores del mismo sector público amparados por el Código de Trabajo o por regulaciones especiales y la inelasticidad de los salarios, ha provocado un patrón de comportamiento que ha dado como resultado una baja notable en la productividad, así como cierto apego a las prácticas rutinarias en el marco de una actitud negativa y temerosa al cambio y a la innovación". (9)

Por otra parte, la realidad demuestra un progresivo ascenso de la sindicalización en las entidades del Estado, muy particularmente a raíz de la vigencia de la actual Constitución Política cuyo artículo 125 constituye la prescripción formal de mayor relevancia. Pero que al no haber sido interpretada uniformemente ha generado diversidad de criterios en su aplicación, complicando aún más la administración del recurso humano al haber originado antagonismos institucionales inconvenientes para el equilibrado funcionamiento de los servicios.

2.1.7 Escasa credibilidad acerca de la importancia e incidencia de la Administración Pública.

Entre los varios condicionamientos, en los que toda administración pública descansa destaca lo que en términos generales se podría denominar como poder legítimo o legitimación. Está dado

(9) Administración Pública Ecuatoriana "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, Quito-Ecuador, 1979.

jurídica y políticamente por la representación que tiene el servidor público para devolver a la sociedad, a través del desempeño de sus responsabilidades, la confianza que ésta deposita en él y, en términos reales por el apoyo social que reciba la administración pública en contrapartida a su efectividad.

Desafortunadamente ciertas conductas del servidor público han minado su imagen, existe escepticismo respecto a la importancia y papel de la administración pública y a su capacidad para cumplir las responsabilidades que el Estado actual le impone, lo cual ha restado viabilidad, al erosionarse el apoyo de la sociedad que la circunda. Esta circunstancia ha generado una paradoja: se demanda mucho del Estado, pero se espera poco de él, en una actitud de pesimismo, desaliento y frustración.

En este orden de ideas la dimensión conceptual de la administración pública que en todo sentido destaca su papel y trascendencia, especialmente en el marco de los esfuerzos del desarrollo, ha sido sustituida por una derivada de la simple imagen (obviamente negativa), más bien producto de la experiencia individual en el quehacer administrativo ciudadano.

2.1.8 El Formalismo en la Coordinación.

La coordinación es un mecanismo indispensable, todos sabemos; sin ella no es posible integrar esfuerzos, acelerar acciones, optimizar propósitos; en suma lograr y aumentar efectividad. Mas, la práctica administrativa ha demostrado que la coordinación formal, es decir aquella derivada de las normas, o de la ubicación estructural, o de la integración por mandato legal, no es suficiente y quizás no sea la más apropiada a la informalidad que caracteriza al funcionamiento burocrático. Este problema se manifiesta, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Cada institución involucrada en un acto de coordinación espera que sean las demás las que inicien el proceso, con lo cual rara vez se logra coordinar.

- Las lealtades que cada institución desarrolla, ponen en duda la buena fe de las demás instituciones involucradas en los procesos de coordinación.
- Los centros informales de poder que en toda organización funcionan, alteran los pocos resultados de la coordinación tanto interna como externa.

Los problemas derivados de la escasa o débil coordinación inter-institucional se reflejan con especial fuerza en las discrepancias, diferencias y contradicciones permanentes que caracterizan a la información oficial, con lo cual se contribuye al deterioro de la imagen institucional del sector público, se desprestigia a la planificación y se genera un ambiente de desconfianza.

2.1.9 Excesiva Centralización Administrativa.

No hay que abundar en este fenómeno, por ser honradamente sentido. El problema se comprueba con una simple reflexión acerca del siguiente criterio contradictorio: a lo largo de la historia administrativa se han creado entes de la administración central en casi todas las regiones y provincias del país, pero ninguno de ellos ha podido efectivamente adoptar decisiones bajo su propia responsabilidad, y menos aún administrar directamente recursos y proyectos; el grado de efectividad en su gestión ha dependido siempre de la buena voluntad y grado de organización de la "matriz".

Por otra parte, la gestión de la Administración Pública no ha sido producto de la participación equilibrada de las diferentes zonas de la patria, lo cual ha gravitado en un excesivo grado de centralización no necesariamente consecuente con la naturaleza unitaria de la organización política del Estado ecuatoriano.

En todo caso debe enfatizarse que el problema de la centralización no tiene un contenido exclusivamente administrativo, en su origen

y conformación subyacen aspectos culturales, económicos, políticos y sociales. De allí que cualquier solución debe ser enfocada con una visión de carácter integral.

La sola creación de estructuras con un criterio espacial, lejos de coadyuvar a solucionar el problema, lo ha agudizado, principalmente al estimular reacciones de mayor inconformidad.

2.1.10 Divorcio entre Planificación y Acción.

Desafortunadamente en especial la experiencia vivida en los dos últimos períodos de gobierno deja un saldo desfavorable al analizar lo ocurrido con la planificación del desarrollo, cuya repercusión ha sido mínima en la gestión del Estado.

La Planificación es, por sobre todo, un instrumento de gestión y no de contradicción, sin embargo lo sucedido en estos últimos tiempos, parecería demostrar lo segundo.

La Constitución Política establece que la Planificación es obligatoria para el Sector Público e indicativa para el Sector Privado. En la realidad, el Sector Público prácticamente ha funcionado sin un sistema de planificación, lo cual de por sí es sumamente grave y más aún, si al hacerlo, se viola la Constitución.

Varias son las causas que han originado tal desfase, pero la más evidente sin duda es el distanciamiento casi característico entre el Presidente de la República, último responsable de lo que se ejecuta, y el Vicepresidente, a la sazón responsable de la función planificadora.

2.1.11 Dependencia.

La Administración Pública nacional proviene de un modelo acrítico extraído de un caduco modelo burocrático, producto de experiencias de organizaciones de fines de siglo e indiscriminadamente

aplicado en contextos organizacionales que, como el nuestro, se encuentran caracterizados por comportamientos abismalmente distintos a los que protagonizaron esas experiencias.

Depende en general de tecnologías importadas, y en particular, de una tecnología administrativa que, en muchos aspectos, chocan con las características particulares de nuestro medio.

2.1.12 La Estructura Ad-hocrática.

Figura muy nueva en el ámbito del Sector Público ecuatoriano la ad-hocracia en la forma de **Unidades Ejecutoras** ha introducido un nuevo elemento de análisis que hace más compleja la estructura administrativa.

Especulativamente las justificaciones de este tipo de organización pueden situarse entre dos extremos que van, desde el afán de alcanzar la mayor agilidad posible en el manejo de ciertas responsabilidades para cumplir mejor con la sociedad, hasta el de aprovecharse de la función administrativa con fines eminentemente políticos, deformando la naturaleza de la responsabilidad. Sin embargo, sea cual fuere el origen, lo cierto es que evidencia desconfianza en la **organización burocrática**.

El sistema ad-hocrático, en sí mismo no podría ser calificado como conveniente o inconveniente pues, si se adopta como respuesta planificada a la necesidad de flexibilizar la rigidez de una estructura obsoleta, propiciando su menor temporalidad y el desarrollo de equipos con un estilo de administración por proyectos, aparece como conveniente. Mas si se establece con el mismo carácter permanente que el de la organización tradicional, dejando a ésta intacta, es a todas luces perjudicial, pues produce superposiciones funcionales, de autoridad y de decisión, duplica esfuerzos y debilita la estructura institucional tanto en el gobierno central, como en el provincial y local.

Pero quizá el problema mayor, en el segundo caso, sea el de la **tipología de comportamiento** ya que en la burocracia, existe un cierto compromiso insitucional y social, en tanto que la ad-hocracia conforma su **sistema de valores** más bien en base a lealtades de carácter personal.

2.1.13 La Corrupción Administrativa.

Independientemente de la época, la corrupción, trágicamente, parecería ser connatural al ser humano y de este modo, a la sociedad. "Todos los líderes políticos y de la sociedad hablan contra la corrupción y prometen luchar contra ella, pero la colectividad y esos mismos líderes saben que ella está presente en todos los niveles, producto de un facilismo sin precedente, de la degradación del trabajo y de un encubrimiento cómplice de las maquinarias de los partidos". (10)

Por su parte, Bonnin en el siglo XVIII afirmaba: "La Administración Pública hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre, la que originó la sociedad". Así, el calificativo de "administrativa" junto al término corrupción únicamente se explica por el ámbito en que a aquella se la inscribe ya que, en modo alguno es patrimonio exclusivo de la burocracia y es más, posiblemente hasta no se origine en su seno.

Sin embargo es innegable que, concomitante con el aumento de la responsabilidad y la expansión del Sector Público, se ha ampliado también en el **sistema** de corrupción administrativa.

Imposible de describir con precisión sus causas, no obstante, entre otras, las siguientes contribuyen notablemente a generar esta sensible situación.

(10) BREVER CARIAS, ALLAN "Política, Estado y Administración Pública". Editorial Ateneo, Caracas, Venezuela 1979, pág. 82.

- El esquema altamente centralizado del Sector Público que impulsa la formación de innumerables e indefinibles centros de poder.
- La fragilidad del propio sistema democrático y la multiplicidad de partidos que inducen a la práctica del botín político.
- La ausencia de efectivos mecanismos de control político sobre la administración pública.
- La subestimación del papel de la Administración Pública y de su burocracia.
- La ausencia de políticas públicas específicas que efectivicen los contenidos legales para la profesionalización del servicio público.
- La desvalorización social de principios fundamentales de la conducta ciudadana con respecto a los recursos del Estado, la cual tiene su principal origen en la formación del individuo y en su concepción y práctica de valores de ética nacional.
- El tratamiento institucional discriminatorio, en especial en el régimen de remuneraciones.

2.2. Realidad Específica de la Administración Pública Provincial.

Para la descripción de este punto se han seleccionado cinco áreas generales; Planificación, Coordinación, Recursos, Estructura y Política. Para cada una de ellas se describe sólo lo que se estima como problema mayor.

2.2.1 Area de Planificación: Falta de identificación e integración de las necesidades locales en la planificación nacional.

La ausencia de un verdadero sistema de planificación capaz de recoger, interpretar y formular soluciones a la problemática socio-económica con una visión nacional, ha impedido que los planes de desarrollo reflejen con fidelidad las aspiraciones y necesidades de todas las provincias. Esto se explica en razón del carácter básicamente centralizado de la planificación y de la tendencia a buscar soluciones fundamentalmente a los problemas de las ciudades **más grandes**. Tanto es así que generalmente los mayores logros, en cuanto a desarrollo provincial, han sido principalmente producto de la labor de los órganos regionales o, de esfuerzos esporádicos ligados a ciertas circunstancias especiales de coyunturas de carácter político, o a gestiones de tipo personal de determinados funcionarios o ciudadanos.

2.2.2 Area de Coordinación: Débil coordinación interinstitucional.

En casi todas las provincias se ha reproducido estructuralmente, mas no funcionalmente, la organización central de la Administración Pública. Es así como los organismos administrativos centrales, especialmente Ministerios, disponen de mini-representaciones provinciales. Cada una de ellas se ha desenvuelto al amparo de los ofrecimientos de recursos y de poder de decisión para "poder" administrarlos, lo cual no ha sucedido en la mayoría de los casos y cuando se ha hecho presente en alguna dependencia, ha causado intensos desequilibrios en el conjunto de la Administración Provincial.

En condiciones como las expuestas, la coordinación interinstitucional dentro del régimen provincial se vuelve más importante. No sólo como una búsqueda de consuelo a la queja del abandono, sino para aunar las escasas posibilidades y, en acción integrada, producir más de lo que indiscutiblemente se puede en semejante situación, si se actúa aisladamente; y, en definitiva, para evitar duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos.

En todo caso, la coordinación no ha sido el denominador común en el funcionamiento de la administración pública provincial.

2.2.3 Area de Recursos: Escasez de Recursos.

Tal problema no se manifiesta solamente en lo relativo a los recursos materiales y financieros que, más allá de la poca atención ya tradicional en especial para las provincias mal denominadas **chicas**, se inscribe también el el subdesarrollo administrativo que para el caso podría expresarse así: ingresos propios que dejan de recaudarse por negligente administración y recursos percibidos del Gobierno Central que no se los emplea efectivamente.

Pero quizá el problema mayor sea el relativo a la escasez de recursos humanos calificados.

Aunque para ciertas provincias esta situación se ha aliviado relativamente, en especial debido al funcionamiento de Universidades locales, aparte de las deficiencias propias del sistema educativo nacional, persiste la tendencia de los nuevos profesionales a emigrar hacia los centros de atención laboral, muchas veces para lograr sólo frustraciones.

Lógicamente para las provincias que no disponen de estos centros la situación es peor, aunque la solución tampoco sea la de crear Universidades por todas partes.

2.2.4 Area de Estructura: Desintegración entre la gestión local y la del gobierno central.

Independientemente del volumen y calidad de los recursos disponibles en las dependencias de la administración pública provincial, de la falta de coordinación interinstitucional, de las discrepancias entre las necesidades provinciales y la planificación nacional, en la práctica no ha existido la necesaria integración entre la gestión local y la central. La actuación de la administración des-

concentrada se ha visto limitada al ejercicio de controles y supervisiones, vía informes permanentes que en muchos casos han obstaculizado su normal desenvolvimiento. En este sentido no ha existido una planificación uniforme y, como ya se anotó, integrada a la planificación nacional. En el régimen de presupuestación no ha habido la necesaria participación, el apoyo técnico ha sido escaso y para el manejo de los recursos, no se ha dotado de la suficiente capacidad de decisión. Si a este esquema agregamos la ausencia de evaluación y seguimiento definidos en forma sistemática, efectivamente podemos calificar a esta clase de desintegración como uno de los principales problemas. Es una verdadera dicotomía entre decisión y acción la que se ha producido, al mantenerse el poder de decisión en el centro y demandarse el cumplimiento de la acción en la periferia.

2.2.5 Area Política: Influencia restrictiva de la política.

Este es un mal general que aqueja y aquejará a la administración pública en su condición de sistema integrado al político gubernamental. Por el **valor social** que causa el ejercicio del poder a través del cargo público, el que se encuentra directamente ligado a la dimensión de cada provincia, sin duda los impactos del problema son más tangibles y de efectos múltiples. Uno de ellos es la inestabilidad y, en la generalidad de los casos, la interferencia, superposición, y hasta imposición del nivel político en la estructura y ejercicio de la autoridad administrativa establecida, con lo cual se agravan aún más los problemas originados en otras causas.

PARTE III

Lineamientos Básicos para Planificar el Cambio

1. LA CONCEPCION DEL CAMBIO

El primer aspecto que debería ser considerado al abordar un esfuerzo de cambio es el de su filosofía, naturaleza y alcance conceptual. Al respecto es necesario reiterar que la Administración Pública no se encuentra organizada y menos aún funciona en la práctica como un ente independiente del contexto. Así entonces, la economía, la política, la opinión pública, las presiones y decisiones externas, los ciudadanos, sus aspiraciones y actitudes, los valores sociales, etc., la influyen y condicionan y en gran medida imprimen su ritmo y comportamiento.

Esta realidad obliga a pensar que cualquier cambio, no depende exclusivamente de lo que se haga en la administración, sino también del contexto donde ésta funciona.

En este orden de ideas, el desarrollo de la administración debe ser enfocado como un **proceso de cambio social** que por tal, precisa modificaciones de fondo en la estructura de poder, en los comportamientos políticos y en las mismas valoraciones de la sociedad; es decir que debe inscribirse en el ámbito de una virtual reforma del estado. "La Reforma del Estado implica no sólo reformar las estructuras administrativas sino también reformar aspectos políticos básicos de su funcionamiento y ambos cambios conllevan redistribuciones muy importantes en la correlación de poder". (11)

El alcance de la reforma debe ser principalmente cualitativo: tal vez lo más importante no sea el tamaño estructural del Estado, sino la aptitud e inteligencia que posea para comprender la magnitud y dificultad del actual momento histórico, y la habilidad y capacidad para brindar respuestas acordes con la naturaleza y características de las demandas.

(11) KLIKSBERG BERNARDO: "La Transformación del Estado en América Latina: Del Estado Heredado al Estado Necesario". 1987.

Es necesario admitir que en el mayor de los extremos, una política de desmantelamiento, quizás lograría descargarle de algunas de sus actuales responsabilidades, pero jamás, alcanzaría a reducir su complejidad hasta volver insignificante su papel.

Por ello, lo realista, es situar el fenómeno en la órbita de la capacidad e inteligencia de la gestión para lo cual debe prestarse un tratamiento serio y sostenido a sus distintas instituciones y especialmente a la Administración Pública y a su burocracia, en virtud del peso que tienen en el éxito o fracaso de la acción gubernamental. Se requiere impulsar el incremento de su capacidad técnico-administrativa para fortalecer el ejercicio de la planificación en vista a su ejecución efectiva en procura de una eficaz dirección del proceso de desarrollo integral. Las Naciones Unidas conciben a esta capacidad como "La habilidad del gobierno de implementar sus programas económico-sociales para el mejoramiento del bienestar de toda la población de modo que todas las consideraciones sociales y culturales relevantes sean tomadas en cuenta y que la administración de dichos programas y sus costos totales sean restringidos a un nivel que asegure la maximización de beneficios a todos los sectores de la comunidad que necesitan esos servicios".

En definitiva, aumentar la capacidad técnico-administrativa supone no solo eficiencia, es decir el mejor uso de los medios, sino también eficacia, es decir calidad del impacto de las acciones; en otras palabras efectividad, no sólo para estructurar orgánicamente un conjunto coherente de decisiones, sino también para concretarlas armónicamente.

2. LA POLITICA PUBLICA NECESARIA

De la lectura de las partes I y II seguramente se infieren ciertas líneas que podrían orientar la formulación de una política pública para el desarrollo de la administración; sin embargo, las siguientes, de manera concreta, podrían servir como un marco de referencia.

2.1. La administración pública ecuatoriana integra un gran y complejo sistema, inorgánico y lleno de falencias. Su influencia en la vida del país es cada vez más decisiva, especialmente por su impacto directo en la calidad de los esfuerzos gubernamentales dirigidos al desarrollo económico y social, y en sus resultados.

2.2. Reformar la administración no es tarea de corto ni largo plazo, y por tanto no es de responsabilidad de un gobierno en particular, es un proceso permanente ligado a la existencia misma del Estado. Para lograr un propósito de semejante alcance se vuelve indispensable un mayor grado de conciencia política a fin de alcanzar, vía concertación partidista, los acuerdos necesarios para asegurar continuidad en la ejecución de programas, al menos en aquellos sectores que por su carácter estratégico deben ser políticamente reconocidos como vitales para la existencia misma de la nación. No debería olvidarse que la eficiencia y eficacia del aparato público es una fuerza coadyuvante para el fortalecimiento de la democracia y que corresponde, fundamentalmente a los partidos políticos, impulsar todas las acciones posibles en esta dirección. "La política traza los fines, establece las metas; la administración supone la capacidad para alcanzarlos. De nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos; de poco serviría una eficaz administración persiguiendo fines contrarios a los deseables o carente de finalidades. Recta administración significa tener fines y saber alcanzarlos; es querer y poder, saber y actuar, conocer para transformar y transformar para conocer. El pueblo demanda democracia y eficacia no quiere que a nombre de esta última se expongan sus derechos, no quiere que a nombre de la primera se sacrifiquen o difieran sus necesidades; quiere, a la vez democracia y eficacia. (12)

(12) REYES HERODES JESUS "Política y Administración" - Serie Praxis (5) INAP, México.

Ahora bien, como este planteamiento todavía luce utópico en el marco de nuestra realidad política, aunque no por esto hay que descartarlo, debe centrarse la atención en una política de plazo inmediato, para lo cual, entre otros aspectos, los siguientes pueden ser de utilidad:

- a) Ubicación temporal entre los límites del período gubernamental, sin perder de vista su prospección hacia el futuro.
- b) Objetividad, para evitar propuestas espectaculares, que a la postre lo único que crean son altas expectativas, difíciles de satisfacer en la realidad, y que, en tal condición, terminan defraudando a visionarios, protagonistas, actores, opinión pública y ciudadanía en general.
- c) Gradualidad como estrategia para la ejecución del proceso.
- d) Selectividad, es decir abarcamiento de áreas prioritarias y, dentro de ellas, articulación de proyectos concretos.
- e) Énfasis en la imbricación entre la planificación, el presupuesto y las decisiones públicas.
- f) Incremento de la capacidad técnico-administrativa del Estado.
- g) Coordinación interinstitucional y el trabajo interdisciplinario, como formas para enfrentar la complejidad que caracteriza el Estado moderno.
- h) Reconocimiento de la importancia de la investigación-acción y de la capacitación, a fin de actuar sobre realidades, desarrollar las aptitudes y mejorar las actitudes burocráticas.
- i) Necesidad del tratamiento diferenciado para el Sector Público, ya por la especificidad de sus fines, ya por la estructura y contenido de su sistema de valores, e igualmente de cada organismo, para favorecer la autogeneración del cambio.

3. AREAS DE ACCION

3.1 Entorno Básico.

La premisa para cualquier proceso, programa o acción gubernamental respecto a la administración del Estado debe ser la necesidad de su descentralización. Bajo el título "Del Régimen Administrativo y Seleccional" nuestra Constitución establece como una estrategia para el desarrollo armónico, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional.

El cumplimiento de este precepto constitucional debe iniciarse por definir la naturaleza, el alcance y los mecanismos principales, para luego, elaborar un Plan Básico. Lo importante será la selección de las áreas críticas en las cuales se inducirá la descentralización; en este sentido quizá convendría escoger dos o tres áreas fundamentales.

La descentralización permitirá la progresiva participación ciudadana en la gestión pública integrando adecuadamente la burocracia a la sociedad. Desde este punto de vista se convierte en importante recurso político para estimular el fortalecimiento de la democracia. No hay que perder de vista que el centralismo tiene una clarísima connotación de carácter político. "Uno de los retos planteados a los administradores públicos contemporáneos de América Latina, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países a las regiones y comunidades. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización, revitalizando los niveles federales autónomos o creando regiones autónomas, y solo así podremos rehacer, en el interior, nuestros países. (13)

(13) BREWER CARIAS ALLAN: Op. cit.

Para el caso ecuatoriano los Municipios, Consejos Provinciales y entes de desarrollo regional, constituyen la base lógica para crear capacidades autónomas. Dicho de otra manera hay que desencadenar un proceso para estimular el desarrollo a través de lo que podría denominarse LA PROVINCIALIZACION. No se trata obviamente de independizar a las provincias, sino de viabilizar más directamente su desarrollo aliviando a su vez, la sobrecarga de responsabilidades del nivel central pero fortaleciendo en éste, simultáneamente, su capacidad para la planificación nacional, para la formulación y manejo de políticas públicas, para la conducción de la gestión, para el mejoramiento de una coordinación que ofrezca mayor coherencia a las decisiones y para el ejercicio de un efectivo control de resultados.

Se trata entonces de una descentralización en la práctica, que supere el discurso político, que no se limite a crear dependencias en regiones y provincias, sino que se materialice, a través de una efectiva cesión de poder, delegación de autoridad y asignación de recursos, creando las condiciones óptimas para despertar capacidades propias en todo el territorio, robusteciendo el papel y funcionamiento de los órganos de gestión regional, provincial y local. Tal decisión demandará no obstante un hondo sentido de identidad nacional y la indispensable subordinación de los intereses particulares, partidistas y políticos a los intereses nacionales. No es por todo lo expuesto, ni una decisión, ni un proceso fácil e instantáneo, pero mientras más pronto se lo aborde, la posibilidad de evitar el caos será más cierta. "Descentralización para la acción" debería ser el lema. No importa para el caso, la estrategia o metodología que finalmente se utilice, lo que importa es iniciar concientemente el proceso y dinamizar su desarrollo.

3.2 Aspecto Estructural.

Es necesario, igualmente con carácter selectivo, introducir reajustes en la estructura administrativa del Sector Público. Los lineamientos orientadores podrían ser los siguientes:

a) Definir el ámbito del Sector. Es imprescindible para tal efecto aplicar dos criterios fundamentales: prioridad y productividad, sin perder el sentido de eficacia que lo caracteriza.

b) Propender al fortalecimiento de la administración pública con un criterio sectorial, lo cual presupone revitalizar el papel de los ministerios como cabeza de sector, definir jurídica y administrativamente los conceptos de autonomía y de adscripción y luego establecer los límites estructurales convenientes. En este mismo orden de ideas debería evaluarse la figura administrativa de las unidades ejecutoras.

c) Buscar la flexibilidad de las estructuras. La expansión piramidal de las organizaciones del Estado ha multiplicado sus niveles administrativos extraviando la comunicación, el control y la coordinación. Se impone entonces la necesidad de simplificar niveles, modificando a la vez el estilo tradicional de trabajo, **por compartimientos**, para dar paso a uno **por proyectos**, en el cual, la tónica sea la participación interdisciplinaria y el trabajo de equipo. Así, en forma paulatina las actuales estructuras se volverán menos temporales.

3.3. Aspecto Funcional.

Es necesario investigar las áreas donde aparentemente se evidencia duplicación de funciones. El resultado de este trabajo permitirá introducir medidas de fusión, sustitución o eliminación. Para el caso también se debe establecer prioridades, de tal modo de facilitar las acciones y obtener resultados visibles en un tiempo prudencial.

3.4. Area de los Sistemas.

El esfuerzo podría concentrarse en cuatro sistemas específicos: a) Planificación, hasta estructurar en efectivo sistema nacional que garantice la participación, que vincule el nivel central con las re-

giones y provincias y se convierta, en instrumento que guíe la gestión del Estado, garantizando eficiencia y eficacia en las decisiones públicas. Trato específico debe merecer la definición acerca del funcionario que deba conducir el proceso de la planificación gubernamental, a la luz de la experiencia de los últimos años; b) Sistema de presupuesto hasta lograr una prudente descentralización en especial de la fase de ejecución; c) Sistema de administración y desarrollo de recursos humanos, hasta alcanzar la plena vigencia de la carrera administrativa mediante el desarrollo profesional de los servidores y la descentralización de los aspectos operativos; y d) Sistema de Información, hasta estructurar un esquema único que ofrezca seguridad, coherencia y uniformidad a las decisiones, y confianza pública.

El desarrollo del sistema de recursos humanos debe considerar una política específica orientada a regular con criterio de justicia y equidad las relaciones a los servidores con el Estado.

Debe generarse interés por el estudio de la sindicalización en el Sector Público, a fin de respaldar la adopción de decisiones que dentro de la especificidad del Sector, contribuyan a su desarrollo, en el marco del equilibrio ya anotado, que evite, o al menos atenué los tratamientos discriminatorios entre instituciones, especialmente en los aspectos remunerativos. La perspectiva permanente debe ser siempre la de la dignificación de la burocracia estatal.

3.4.1 La Capacitación de Servidores Públicos.

Por su carácter e importancia este sistema debe ser tratado de forma particularizada. Al tenor de la crisis actual, la capacitación se vuelve instrumento vital como factor estimulante de la creatividad, organizador de criterios para la austeridad. Frente a la escasez de recursos resulta indispensable mejorar el uso de los disponibles para lo cual urge enseñar o, siendo igual, aprender, nuevas formas, nuevas estrategias, nuevas tecnologías para administrar dicha escasez, es decir, la crisis.

"En el marco de esta realidad, la capacitación puede actuar como factor estratégico, mismo que si bien no alcanza a distinguirse como el único -ningún factor por sí solo podrá superar ninguna crisis- al menos por su naturaleza, puede penetrar hondamente en sus raíces al actuar directamente en el comportamiento de una parte de la sociedad: la burocracia pública.

Un personal capacitado, es un personal motivado, creativo, de visión amplia, con posibilidades de superar deficiencias y dimensiones de escasez. Sin duda la verdadera riqueza de los países se encuentra en el potencial de la inteligencia social, así pues, se podría afirmar que, frente a la pobreza del recurso económico y al deterioro de otros que valoran y cualifican a los países y a sus pueblos, el único verdaderamente abundante es la inteligencia de los hombres. En este sentido, hasta se puede encontrar como una ventaja de la crisis a la oportunidad de valorar o revalorar la principal e inagotable riqueza que es el HOMBRE. De ahí que, cualquier acción que se oriente a explorarla y humana y positivamente explotarla, será a la postre una acción productiva. De este modo, el recurso humano se evidencia como el patrimonio más importante. Su desarrollo es el desarrollo nacional y todo lo que contribuya a él no solo producirá resultados cuantitativos, sino que aún abrirá perspectivas duraderas, de resultados positivos indeterminados".
(14)

Cualquier programa o acción tendiente a mejorar la estructura del Estado y el funcionamiento de la burocracia pública, debería asentarse en la capacitación de sus miembros.

Ahora bien, para que la capacitación alcance efectivamente sus objetivos básicos, sería conveniente tomar en consideración al menos los siguientes criterios:

(14) RODRIGUEZ PEÑAHERRERA CARLOS: "Capacitación y Crisis", 1986.

- a) Que se inscriba en el marco de una clara política pública y responda a una adecuada planificación de Recursos Humanos a nivel nacional. Es la mejor forma de compatibilizar y complementar los esfuerzos para la formación de los Recursos Humanos, con las necesidades reales del Estado. Tal política en el marco de la descentralización, debería identificar sectores e instituciones estratégicos que por su naturaleza tengan una mayor relevancia inmediata en el desarrollo. Esta circunstancia permitirá a la capacitación atender objetivos de desarrollo nacional antes que de personas o de instituciones en forma aislada.
- b) Que se integre a procesos de cambio o de desarrollo administrativo, orientados a elevar la capacidad de gestión de estos sectores e instituciones.
- c) Que se establezcan sistemas de capacitación que permitan aplicar efectivamente el principio de la **continuidad selectiva**, esto es una continuidad que responda a la dinámica de las circunstancias.
- d) Que dentro de la dimensión anterior, la práctica de la capacitación se efectúe en forma sistemática, considerando al hombre como sujeto en evolución constante, también en su relación con el ejercicio de sus responsabilidades públicas.
- e) Que la capacitación se oriente principalmente hacia los niveles de decisión, a fin de generar comportamientos que faciliten la coordinación de esfuerzos y optimización de recursos entre instituciones y especialmente la formación de una ideología del mayor esfuerzo.

Las crisis unas veces se originan y otras se agravan entre otras razones por la incomprensión del verdadero **valor de los valores**, por las tendencias hacia el despilfarro, por la práctica indebida en el uso de recursos, por la falta de entrega de las personas a causas bien entendidas o por la desvalorización de conceptos. La capacitación en este sentido puede actuar como **agente revalorizador**,

corrector de estilos caduco; y perjudiciales de trabajo e introductor de valores éticos respecto al manejo de los recursos del Estado. Al darse las condiciones anteriores la Capacitación en el Sector Público sería prioritaria en lugar de compensatoria. Las prioridades se derivarían tanto de la planificación nacional de Recursos Humanos, como de los resultados de las investigaciones puntuales que el proceso de capacitación exige.

Finalmente la capacitación debería formalizarse como un derecho constitucional, incorporarse como un incentivo al proceso de desarrollo profesional del servidor público, pero a su vez, ser considerada por éste como un privilegio que requiere dedicación y entrega.

3.5 Area de las Empresas Estatales.

Una de las dimensiones modernas de la acción del Estado es el de las Empresas Públicas. En este sector, se ha concentrado un conjunto de actividades de la más variada índole: producción, comercialización, servicios, almacenamiento, explotación, etc., determinando paulatinamente un crecimiento cuantitativo y cualitativo de enorme importancia para el país, ya que además una buena cantidad del ingreso público se genera en este ámbito.

En otras palabras, este sector se ha constituido en cardinal para la vida del Estado y de la sociedad, lo cual amerita otorgarle un tratamiento especial, compatible con el tipo de recurso humano, en general calificado, que exige la naturaleza de las funciones que cumple, por el tipo de tecnología específica que utiliza, y principalmente, por el carácter altamente dinámico que debe tener y con el cual debe responder, pues muchos de sus componentes inclusive deben atender a un contexto internacional en permanente ebullición. No cabe entonces la aplicación de regímenes en muchos casos obsoletos o al menos convencionales aun para la administración tradicional, (ministerios y entidades antiguas) en un sector con características, fines, formas jurídicas y tipología totalmente distin-

tos, responsable del manejo de recursos, en especial, precisamente no tradicionales.

Una propuesta válida sería la de disminuir la práctica del botín político, seleccionando rigurosamente a un grupo de profesionales ecuatorianos para capacitarlos específicamente en "Gerencia de Empresas Públicas", del cual se escogerían los ejecutivos responsables del sector. Una acción en este sentido ayudaría a unificar el estilo de manejo y daría estabilidad y congruencia a los esfuerzos, profesionalizando la administración en estos organismos que controlan recursos vitales para el país.

Concomitantemente debe prepararse y dictarse la Ley de Empresas Públicas, que establezca el ordenamiento jurídico y los mecanismos administrativos diferenciados para aplicarlos al sector en su conjunto. Hay proyectos elaborados, lo cual facilita la recomendación. Un aspecto fundamental es el relativo a la definición de los vínculos que deben mantenerse entre las Empresas y el Gobierno Central, es decir de la lógica relación de aquellas con las políticas gubernamentales, espacio en el cual, deberá resaltarse lo relacionado con el control de gestión. En América Latina existen experiencias muy valiosas en el campo de las Empresas Públicas, las cuales deberían ser analizadas, a fin de asimilar lo que se estime adecuado para nuestro medio.

3.6 Area Jurídica.

Una solvente reforma del Estado supone la revisión y actualización del marco jurídico en el que se desenvuelve su gestión. Este es un trabajo de largo plazo, sin embargo se debería seleccionar aquella legislación sustantiva de la cual depende el ritmo del funcionamiento estatal y estructurar un proyecto específico al cual debería otorgársele alta prioridad.

En otro orden de ideas la simplificación podría ser una tarea complementaria.

3.7 Area de Servicios Públicos.

Se estima necesario que se continúe en el esfuerzo por mejorar la prestación de los servicios públicos y por ende la atención al ciudadano. Para tal efecto, este proyecto, ligado a las áreas que se seleccionen para iniciar el proceso de descentralización podría ser parte del plan de mejoramiento. Las metas en este campo deben ser objetivas, esto es factibles para lo cual debería descartarse la pretensión de cubrir todo el Sector Público. Hay que concentrar los esfuerzos en tareas prioritarias. En todo caso, para su ejecución, debería aprovecharse la experiencia del programa de la desburocratización que se ejecuta desde 1984.

3.8 El Liderazgo Político: requisito sine qua non.

Los propósitos y programas gubernamentales, en cualquier campo y por ello también en el que nos ocupa, para su concreción, requieren de un esquema organizativo formal que asuma la responsabilidad en forma directa. Es evidente entonces la necesidad de un organismo que disponga de la suficiente capacidad técnica para planificar y actuar y que a su vez goce de la confianza del nivel político para sustentar su funcionamiento y asegurar el influjo efectivo de su acción. Estos dos requisitos deben estar presentes en forma simultánea y constante.

Muchos programas de cambio administrativo se han visto limitados por falta de un ente adecuado que los dirija o del liderazgo político correspondiente el cual, de acuerdo con diversas experiencias deben provenir del más alto ejecutivo del Gobierno y ser manifiesto. En nuestro país, estos dos argumentos son perfectamente válidos de acuerdo a las experiencias en esta clase de esfuerzos.

Sin embargo, es menester aclarar que no se trata de crear más estructuras, gravando costos, ya que en la propia organización central del Sector Público, existen las unidades administrativas de

base como para conformar una entidad especializada que bajo el liderazgo del Presidente de la República podría situar su ámbito de acción principalmente en los siguientes campos:

- a) Definición filosófico - doctrinaria para la orientación del proceso.
- b) Planificación del cambio administrativo en la perspectiva de la reforma del Estado.
- c) Formulación y actualización de Políticas Públicas para el fortalecimiento de la gestión estatal.
- d) Coordinación y asesoría a las instituciones para la elaboración y desarrollo de proyectos específicos de desarrollo institucional.
- e) Investigación socio-administrativa.
- f) Diseño y ejecución del Plan de descentralización administrativa, del sistema de información para la gestión pública, y de otros proyectos prioritarios, dentro de su jurisdicción funcional.

REFLEXION FINAL

En suma, es importante desencadenar un proceso agresivo que actúe sobre la burocratización del aparato estatal, considerada no sólo como sinónimo de excesivo crecimiento de la burocracia, sino fundamentalmente, como producto de las contradicciones y franca obsolescencia de las distintas instituciones sociales, la actitud negativa frente al usuario de los servicios; la presencia de estructuras administrativas rígidas y complicadas; la falta de coordinación intra e interinstitucional; la debilidad e irracionalidad en la adopción de decisiones; la ausencia de políticas públicas y la desarticulación de los sistemas básicos de gestión; la superposición de funciones; el incumplimiento de normas y mandatos formalmente vigentes; la práctica de arcaicos estilos de trabajo; la indefi-

nición de objetivos, políticas y metas institucionales; la legislación enmarañada; y, en definitiva, como un gran complejo que efectivamente debe ser transformado y adecuado al ritmo en que vive y se debate la sociedad.

Hacerlo, o al menos iniciarlo será una inolvidable contribución patriótica, una manifestación evidente de progreso y una demostración objetiva de conciencia nacional.