

ECUADOR DEBATE

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga
Carlos Rodríguez
Bertha García
Luis F. Torres
Lautaro Ojeda

ENTORNO MAGICO DE
LAS ESPECTATIVAS Y LA
FANTASIA ORGANIZADA

Alberto Acosta
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de **ECUADOR DEBATE**.

SUSCRIPCIONES: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

5,00
0212

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



EDITORIAL

COYUNTURA

Alberto Acosta
EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18
Juan Falconí
LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26

TEMA CENTRAL

REPENSAR EL ESTADO / 27
José Sánchez Parga
EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42
Carlos Rodríguez
¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52
Luis Fernando Torres
¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64
Bertha García
EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77
Lautaro Ojeda
NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92
Javier Iguínez Echeverría
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

LIBROS 109-110

ANALISIS

Martín Hopenhayn
NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117
Hernán Ibarra
"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130

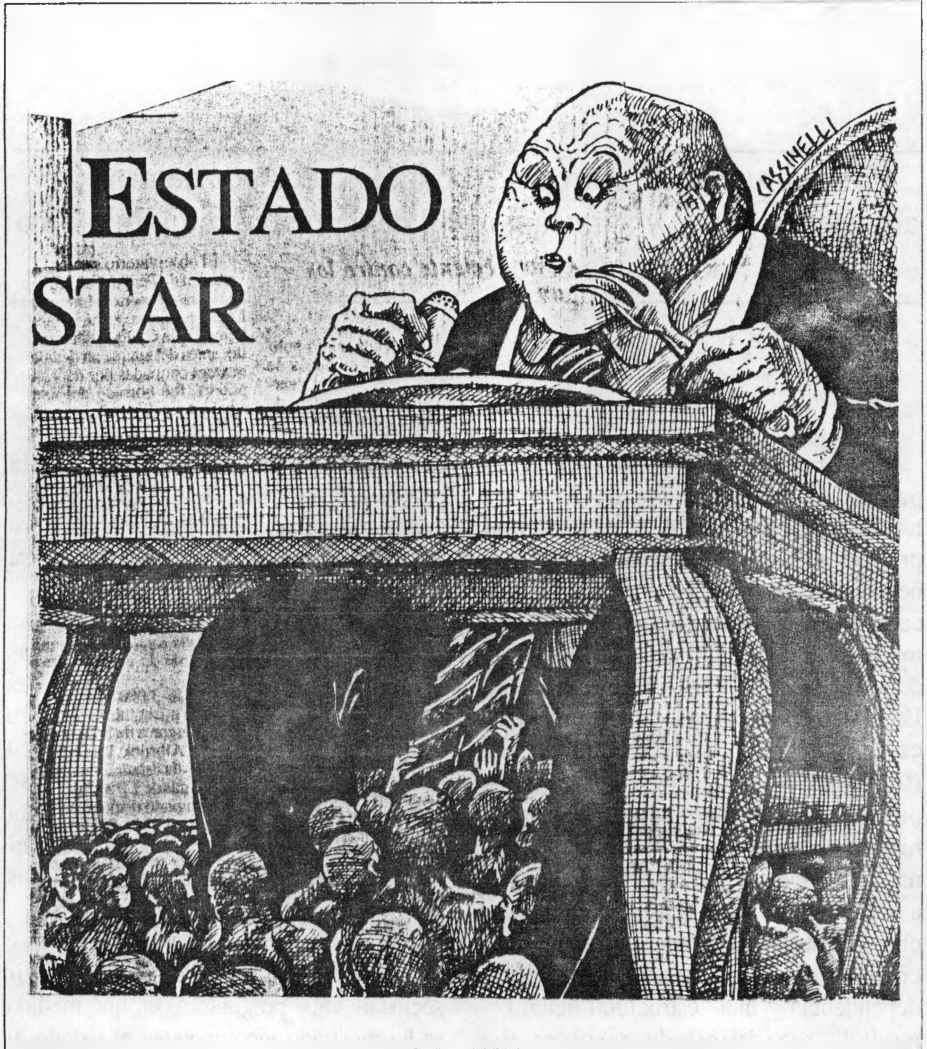
DEBATE AGRARIO

Rafael Guerrero
SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano
ENTREVISTA / 141-144

"REPENSAR EL ESTADO"



¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO?

Carlos Rodríguez Peñaherrera

El Estado informal ha superado las capacidades del Estado legítimo. La proforma estatal no es un problema administrativo sino social y político

1 INTRODUCCION

Es muy conocido, que las preocupaciones acerca del Estado en general y en particular de su organización, fines y administración no son nuevas. Ya que en la complejidad de lo filosófico-doctrinario, o en la simplicidad de lo cotidiano, el tema del Estado con tónicas y énfasis variados siempre se ha encontrado presente.

Los griegos buscaron la construcción del Estado perfecto. Fue precisamente en el esplendor de la filosofía griega cuando se concibió la figura del Estado ideal. Aristóteles consideró que el fin último de la investigación de las ciencias del Estado, debía ser el conocimiento del mejor Estado y que, conocer el Estado que mejor realice su propio fin era el objetivo más digno que

puede proponerse el conocimiento práctico.

El carácter y papel del Estado también han sido materia de análisis. Son bastante difundidas las diversas corrientes de pensamiento, sabiamente fundamentadas que, en unos casos apoyan la inserción amplia y activa del Estado en la vida y destino de las sociedades, mientras en otras, únicamente su participación relativa, e incluso las que atribuyen espacios de autoridad y control prácticamente absolutos.

Los análisis han rebasado lo teórico para abarcar lo que podría denominarse el lado práctico del Estado es decir su administración; así lo evidencia por ejemplo ese gran movimiento cameralista desarrollado entre los siglos XVII y XVIII

y las invaluable contribuciones del verdadero fundador de las ciencias administrativas el francés J.C. Bonnin, desafortunadamente poco estudiado entre nosotros.

En definitiva, el tema no es nuevo, quizá lo que varía en la actualidad sea la óptica desde la que se lo está mirando y el alcance con el que se lo está tratando. En efecto, desde la década anterior y con mayor fuerza ahora la óptica es de repudio y el alcance más bien limitado.

Se pone en tela de juicio los grados de intervención, se cuestiona su capacidad, se objeta su tamaño y en general se promueve su desmantelamiento. Mientras para unos la fórmula es menos Estado más Sociedad, para otros menos Estado más Individuo. La obesidad, la corrupción, la negligencia, el tráfico de influencias, etc. son los objetos centrales de la preocupación acerca del Estado en el presente. La crisis por un lado, las grandes transformaciones por otro, la caída, muerte y sepultura de los paradigmas, la veda de las utopías, las nuevas dinámicas repletas de sorpresas, contradicciones y complejidades; y, en definitiva todo este ambiente de perplejidad que nos invade, han relanzado el fenómeno del Estado y la necesidad de su transformación.

En este contexto buscan colocarse las ideas de este artículo cuya pretensión es la de abordar, al menos sucintamente, algunos tópicos del Estado de hoy, describir críticamente para advertir sobre la confusión que se percibe en América Latina respecto de la reforma, destacar la importancia de desenvolver un gran proceso en este sentido y articular unas líneas directrices.

La intención no es sino la de aportar con algunas reflexiones adicionales a las innumerables que se están formulando para estimular la busca de las definiciones indispensables que cada sociedad debe decidir como punto de partida para estructurar un proceso serio y responsable que asegure impactos ciertos.

2. LA CRISIS DEL MODELO

Al repasar los libros de administración pública se encuentra que la crisis del modelo de Estado absolutista dio origen a muchas voces de reforma. Turgot en Francia, Burgos en España, Von Stein en Alemania, aludieron a la falta de articulación entre sus componentes, al deterioro de las relaciones entre aquel y la sociedad y a la desunión al interior de ésta. “Diríase que vuestra majestad está en guerra con el pueblo” “La causa del mal señor es que vuestra nación no tiene Constitución” expresaba Turgot a Luis XVI.

Así mismo, Von Stein sostenía que uno de los más graves problemas del Estado prusiano era la ausencia de una “Constitución de Estado”, pues, la “Constitución de Gobierno” que a su juicio era la que imperaba, no era suficiente porque no precisaba las competencias entre poderes. “La derrota de Senna es solo una batalla perdida sino la catástrofe del estado prusiano en su conjunto” sostuvo. En España, Burgos clamaba por una recomposición de la economía, por una amnistía que permita el reencuentro de la sociedad y por la reforma de la administración civil.

Estas y otras referencias entre las cuales no faltaron las relativas al desorden administrativo, a la necesidad de "dar vida a las comunidades" al estilo autocrático y a la deshonestidad evidenciaban la crisis del modelo. Las referencias son tan similares a las de hoy que parecerían transportadas, en regresión, desde fines del siglo XX.

Efectivamente, en líneas generales, el actual modelo de Estado resulta escaso para la época, la edad histórica que vivimos exige una forma de organización distinta: dinámica para la instantaneidad, flexible para la realidad y, revolucionaria para la naturaleza de los cambios. Sin embargo, las características del modelo vigente se destacan más bien por ser exactamente contrarias a aquellas. Baste subrayar tres de las más relevantes para demostrar esta aseveración:

2.1 Rigidez

La inflexibilidad es manifiesta, se refleja prácticamente en todas las instituciones del Estado: en las del sistema político, en las del sector público y en las de los demás sectores. Desde el Estado, inflexible en sus estructuras, hasta la organización familiar, en orden descendente o viceversa, adolecen de comportamientos incompatibles con esta hora histórica, que cierran el paso a la solución de los problemas e impiden el esfuerzo participativo indispensable para cimentar un futuro en democracia.

La sacralización de las jerarquías ha degenerado en la desnaturalización del concepto y uso del poder y autoridad, ha simplificado la participación, ha atomizado

el sentido de la lealtad y ha legitimado el celo institucional, con lo cual logró eliminar toda posibilidad de coordinación e integración de esfuerzos y recursos.

La rigidez, en el diagnóstico organizacional, seguramente sea la peor enfermedad del siglo.

El legalismo del Estado se descubre primordialmente en la inclinación a solucionar los problemas mediante la expedición de disposiciones formales o la creación de instituciones y en el exceso de regulaciones para el control. Sus consecuencias más claras: parálisis por análisis, temor a decidir y constitución de una legislación informal compuesta por reglas de conducta particulares, acatadas por los ciudadanos y consentidas por la administración.

2.2 Centralismo

Ningún estado nacional de derecho ha podido superar esta característica típica del modelo de estado absolutista.

El presidencialismo, el manejo cupular de los partidos políticos, el discrimen en la distribución de recursos, el clientelismo y el paternalismo son prototipos de una cultura centralista inescrutable que estimula la administración por desconfianza y que de no alterarse seguirá impidiendo todo esfuerzo de descentralización y desconcentración.

A lo largo de la historia administrativa ecuatoriana se han creado entes de 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 nivel de organización de la "matriz". La sola creación de estructuras con un criterio espacial, lejos de coadyuvar a la solución de problemas, los ha agudizado principalmente al estimular reacciones de mayor inconformidad.

2.3. Autismo

Relacionada en gran medida con las dos anteriores, esta tercera característica se mide en la poca o ninguna atención que se presta entre sí el Estado y la Sociedad. Tanto en las esferas política y burocrática como al interior de la sociedad se actúa con esquemas de problemas y lenguajes diferentes, cada vez más ineligibles. Esta

circunstancia, ha dificultado la participación para el análisis de temas trascendentes, para el encuentro de soluciones compartidas y para la ejecución de acciones concertadas.

En cualquiera de sus dimensiones, la democracia se fortalece en función del mayor grado de participación de sus diversos actores; en una situación de autismo ésta es imposible, entonces la democracia se debilita.

3. EFECTOS DEL MODELO

3.1. Profundización de la crisis social

La desinstitucionalización del Estado profundiza la crisis social, en su dimensión cualitativa y comportamental. Del esquema valorativo actual es muy difícil extraer ideas fuerza. Su grado de deterioro impide hacerlo. Han desaparecido principios consubstanciales, el hombre y la convivencia.

América Latina atraviesa un momento delicado en este contexto: Hay países en los cuales el Estado informal ha llegado a superar las capacidades del Estado legítimo y no sólo hay pugna entre ellos sino que, en algunos, el predominio del primero es notable; los elevados niveles de corrupción institucional, la subvaloración del individuo en privilegio del producto, la práctica degenerada del culto a la personalidad y la insaciable búsqueda del status, el irrespeto interpersonal como norma de conducta, la flagrante violación

de leyes y normas, el abuso del poder y el autoritarismo, la sustitución de la ideología de servicio por la del empleo o de la remuneración, la sustitución del concepto del valor por el de precio; y, en definitiva, el advenimiento de una cultura hedonista, configuran un cuadro crítico estimulado por un modelo centralizado, rígido y autista.

3.2. Confusión de roles y superposición de funciones

El impacto se opera en las constantes interferencias entre las competencias asignadas legalmente a las funciones o poderes del Estado.

Las interpretaciones de los preceptos constitucionales en general no obedecen ni al interés colectivo y ni siquiera a la lógica del derecho sino al mayor peso de quienes actúan dentro de un juego de intereses diversos en el cual la confrontación es el principio. La práctica del veto ha sustituido a la del voto, trastocándose el sentido esencial de lo democrático.

“Los grupos con mayor capacidad de veto aspiran a mejorar su posición negociadora para obtener la mayor porción de bienes escasos. Para los grupos más débiles de la sociedad, la participación política es una oportunidad de obtención de beneficios directos que mejoren de manera inmediata sus condiciones de vida, no a través del establecimiento de políticas públicas sino de la apropiación casi patrimonial del Estado”¹.

1. Escobar Santiago, Informe de Consultoría, SENDA 1990.

3.3. Baja capacidad de gobierno

Otro de los efectos es la dificultad, a veces imposibilidad de gobernar, no solo como destreza para la captación, integración y uso adecuado de recursos, sino también como inteligencia para la concertación alrededor de objetivos nacionales trascendentes y para la proyección mediante esquemas de políticas públicas que rebasen la inmediatez, el corto plazo y la coyuntura.

Para Matus gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno como contenido positivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos; gobernabilidad del Sistema, como relación entre variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno; capacidad de gobierno, como capacidad de conducción o dirección en cuanto a técnicas, métodos y destrezas².

En una época de crisis el desarrollo de la capacidad del Gobierno no debería ser para perfeccionar la administración de la crisis, sino para tratar de superar sus causas y efectos, lo que exige no solo buena voluntad, sanas intenciones y estructuras adecuadas, sino básicamente claridad en los objetivos, certeza en las acciones, coherencia en las decisiones y continuidad en los esfuerzos.

3.4. El aumento de la desigualdad

La magnitud de este impacto ha sido ubicada en una categoría irónica: "deuda

social". Sus indicadores son elocuentes y obviamente dramáticos. Del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sobre "Desarrollo Humano" correspondiente a 1991, se extrae lo siguiente:

Más de 1.000 millones de personas viven en condiciones de absoluta pobreza; de unos 180 millones de niños, uno de cada tres sufre de grave desnutrición; mil quinientos millones de personas carecen de atención médica básica; aproximadamente mil millones de adultos no saben leer o escribir; más de 100 millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela.

Un informe del PNUD respecto de América Latina dice: "la pobreza y la violencia estructural que lo produce son la causa de muerte de un millón y medio de personas al año, de las cuales setecientas mil son menores de un año. Por ninguna otra causa mueren tantas personas".

La pobreza aumenta en escala ascendente, los programas para el ajuste de la economía han contraído la ejecución de proyectos en las áreas sociales. Por sobre el tamaño del Estado es precisamente en el campo de la equidad donde debe reivindicarse su papel. Esta clase de intervención es con natural a su razón de ser. Impulsar la práctica democrática sin satisfacer las necesidades básicas es una dicotomía difícil de entender. Intervenir no es sinónimo de invadir es: priorizar, coordinar, definir parámetros de actuación en el marco de la globalidad de un sistema. Desde luego debe ser cualitativa, selectiva y producto del pacto social.

2. Ver: MATUS Carlos. "Adios Señor Presidente". Ed. Pomaire, Venezuela 1987.

La direccionalidad y orientación para salir de la crisis con democracia es de responsabilidad del Estado, este es su papel histórico. La función de equidad social no se la puede entender desde las redes de las fuerzas del mercado. Los problemas de la pobreza crítica ¿miseria crítica?, no podrán resolverse en la filantropía de lo privado.

3.5. Obsolescencia del proceso decisional

Un resultado derivado directamente del carácter centralista y centralizador del modelo de Estado es la desestructuración de los procesos decisorios públicos; esto significa que las instancias, organismos y niveles, únicamente representan lo formal; lo más importante, lo funcional, ya sea por desgaste, superposición o comportamientos burocráticos no influyen efectivamente en los procesos.

La discontinuidad y desintegración entre fases y niveles de decisión es producto de lo que alguien calificó como “segmentación patológica del proceso de toma de decisiones”.

El exagerado número de filtros burocráticos mediatizan las iniciativas -recursos cada vez más escasos- hasta esterilizarlas. No existen sistemas de valuación y de rendición de cuentas y es nula la vinculación entre política y planificación. En suma, el proceso decisional es incongruente, inestable, lento y a veces indeterminado.

Cuando las decisiones no responden a un sistema de políticas públicas -estatales y gubernamentales- es el personalismo el que define la acción con peso negativo para la gobernabilidad.

4 LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

En función del panorama descrito se puede comprender por qué es indispensable la reforma del Estado; pero no una reforma de relumbrón político o de escaso alcance, o por efecto de presiones externas o simplemente por moda, sino, como producto de una conciencia social resultante de la realidad actual.

Una reforma así originada, al emerger de las entrañas de una sociedad castigada por la crisis e inconforme con la manera como le administran su destino, permitiría desencadenar un proceso participativo legítimo y legitimado, destinado a transformar la realidad.

Sin embargo, la situación de los intentos de reforma que han surgido en el escenario latinoamericano, al parecer están lejos de esta aspiración. La impresión es que, en general, se está aplicando la ley de la importancia invertida: “Cuanto menos pienses hacer respecto de algo, tanto más debes hablar de ello”.

En efecto, la “reforma del estado” en algunos casos no está llegando más allá de las acciones que caracterizaron a la reforma administrativa tradicional; en otras, se la comprende únicamente como “reducción del tamaño del estado” o sólo se la considera como instrumento justificativo para compensar los programas de ajuste, o se la presenta en la superficialidad de fórmula mágica de efecto inmediato y sin reacciones secundarias.

La moda ha influido en el discurso y en forma demagógica con una microvisión de la política se la ha incorporado a él en la

creencia de que genera réditos.

Esta situación esta creando confusión, el tema se está dislocando; la Reforma del Estado es algo demasiado serio como para ser tratada de modo tan simplificado.

Si no se la concibe como un proceso de cambios sustantivos de largo alcance, terminará por desgastarse, y se desprestigiará aún antes de haberse iniciado. Producirá frustraciones, ahondará la crisis, o, en el mejor de los casos, se contraerá a esfuerzos aislados por parte de algún gobierno, sector o institución burocrática, y aunque se logren modificaciones y cambios en el aparato estatal, no causará efectos sustantivos. Esto parece ser lo que está sucediendo en América Latina y si es así hay que entrar al rescate antes de que sea tarde.

4.1. Un Estado de bolsillo

La versión más socorrida es la que equipara la reforma con la reducción del tamaño de Estado; es decir ubica el ojo del problema en una dimensión cuantitativa que expresa que al eliminar una parte de los entes públicos ya sea por traspaso a manos de particulares o simplemente por supresión de burocracia, el Estado se volvería automáticamente eficaz y eficiente, no sólo para atender las demandas actuales sino aún para anticiparse con respuestas funcionales a la dinámica de los cambios y su velocidad.

Ciertamente que no se puede negar que el Estado ha crecido, es más, su crecimiento ha sido inorgánico, paulatinamente se le agregaron entidades y funciones al margen de un esquema mínimo de políticas públicas lo cual obliga a una

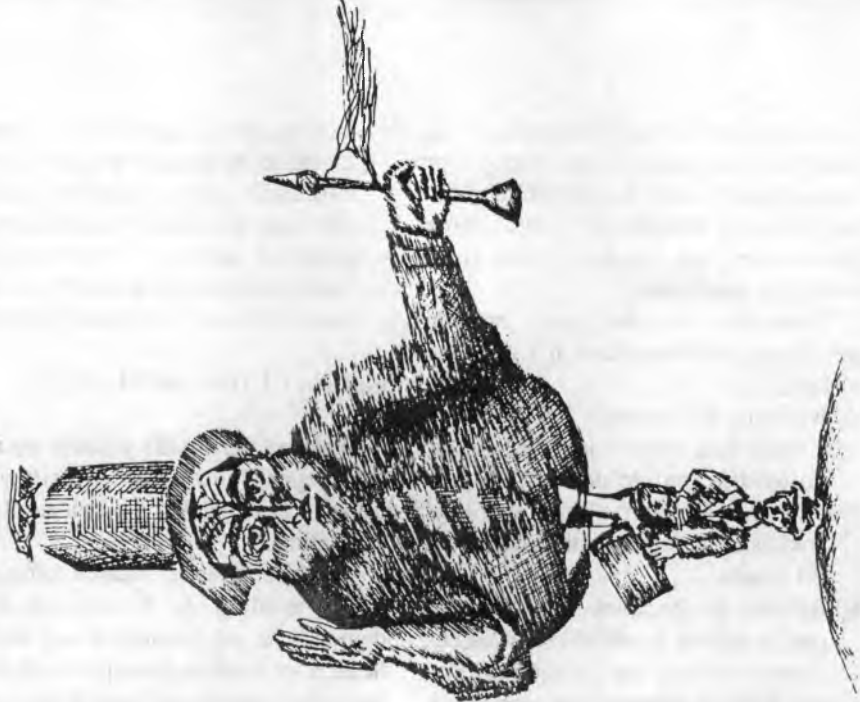
revisión integral para redefinir su tamaño. Sin embargo, el problema central obviamente es cualitativo, en otras palabras es de capacidad total, es de inteligencia, es de velocidad y creatividad para la adaptación y la acción.

Aún reduciendo su tamaño, al Estado le corresponderán siempre grandes responsabilidades para las cuales debe adecuar su esquema. Hoy por hoy es como un gran gigante pero anémico y quizá agónico, al cual hay que insuflarle el vigor necesario para enfrentar los retos que se renuevan diariamente, en tiempos ilógicos con rapidez incomprensible, con formas de presión cada vez más diversas y en agudas y agudizadas relaciones de dependencia tanto con el mundo externo como con el interno.

En suma, los problemas del Estado no se resuelven con dimensiones geométricas, así como no se incrementa la inteligencia de una persona obesa con solo disminuir su peso.

4.2. La privatización

Otra versión igualmente corta es la que explota el estigma de la ineficiencia del Estado en particular en el manejo de sus empresas, por ello seguramente se muestra como un producto de fácil colocación. No obstante, es necesario advertir sobre la conveniencia de analizar prudente y cautelosamente su viabilidad, particularmente cuando su ámbito de aplicación se concreta en el área empresarial del Estado, en la que no sólo se encuentran actividades de carácter estratégico sino inclusive de naturaleza vital para el



desarrollo de los pueblos.

Las experiencias que se exhiben como exitosas o no pertenecen al mundo subdesarrollado u ocultan desventajas. América Latina y aún cada uno de sus países tienen culturas y rasgos propios, con espacios explotables pero también con grandes y graves limitaciones. El que la privatización haya tenido éxito en algunos casos, no asegura por sí mismo el éxito para todos. Una política de privatización como toda política pública debe basarse en el estudio serio, en la consulta y, hasta en la experimentación.

5. UNAS RUTAS PRIORITARIAS

Considerada la Reforma del Estado como un proceso, es decir con carácter permanente, es menester calificar su naturaleza, y esta es eminentemente

política en su concepción filosófica doctrinaria, técnico-burocrático en su planificación y socialmente participativa en su desarrollo.

En consecuencia, un objetivo de tanta magnitud no puede ser ni coyuntural ni de exclusividad de un gobierno o sector político, y menos aún de una institución pública o en general de la burocracia. En el caso de esta última el peligro es inmenso: podría ser “como entregar una bomba a un alcohólico y pedirle que la coloque en el bar de su casa”.

Al ser de largo plazo rebasa la temporalidad de su gobierno, y por su género demanda compromisos sociales de múltiples actores como base de un gran proyecto nacional.

En este orden de ideas, la concertación político-social para la definición e impulso del proceso es la única estrategia posible.

La reforma del Estado concebida con la naturaleza expuesta no puede ser imperativa, ni sufrir cortes prolongados que no sólo afectarían a los logros alcanzados sino a todo el proceso al debilitar la confianza.

Pensando en voz alta y como punto de partida se podrían plantear tres áreas básicas:

a) Reforma Educativa.- La crisis del sistema educativo es tan objetiva que no tendría sentido detenerse a describirla. Una reforma integral en esta área es la base para la transformación del Estado.

b) Reforma Institucional.- Especialmente para actualizar los objetivos del Estado, descentralizar su estructuración, redefinir la constitución económica, precisar sus ámbitos y competencias, delimitar operativamente sus funciones y reconceptualizar la organización y fundamento del sistema político.

c) Reforma del Sector Público.- Al menos en cuatro aspectos estratégicos: desconcentración, con énfasis en la de los sistemas de administración central, empresas públicas, y, fortalecimiento institucional para el desarrollo con énfasis en los sectores productivo y social.

6 UNA ULTIMA REFLEXION

Reforma del Estado y democracia son interdependientes. Sin la primera la democracia se debilita, sin ésta la reforma es ilegítima.

El objeto de la reforma es construir el nuevo modelo de Estado, el de la democracia: sustentarlo; la aspiración: llevar a un modelo participativo, flexible, adaptativo, operacional, basado en el valor del individuo y de la sociedad, en la justicia y equidad para el desarrollo, capaz de reedificar la moral pública y de proyectarse en la visión del futuro.