

The background features a dark, textured surface with a network of white and orange nodes connected by thin lines, forming a dome-like shape. In the center, three glowing white gears are stacked, with the largest one at the top and two smaller ones below it. The overall aesthetic is modern and technological.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNOS LOCALES SOSTENIBLES

Edwin Miño Arcos

PRESIDENTE

Pablo Jurado Moreno

DIRECTOR EJECUTIVO

Edwin Miño Arcos

CONSEJO EDITORIAL

Prefectos provinciales

Yaku Pérez AZUAY	Leonardo Orlando MANABÍ
Vinicio Coloma BOLÍVAR	Rafael Antuni MORONA SANTIAGO
Guillermo Herrera CARCHI	Rita Tunay NAPO
Juan Pablo Cruz CHIMBORAZO	Magali Orellana ORELLANA
Jorge Guamán COTOPAXI	Jaime Guevara PASTAZA
Clemente Bravo EL ORO	Paola Pabón PICHINCHA
Roberta Zambrano ESMERALDAS	Daniel Villao SANTA ELENA
Susana González GUAYAS	Johana Núñez STO. DOMINGO DE LOS
Pablo Jurado IMBABURA	TSÁCHILAS
Rafael Dávila LOJA	Amado Chávez SUCUMBÍOS
Jonny Terán LOS RÍOS	Manuel Caizabanda TUNGURAHUA
	Cléver Jiménez ZAMORA CHINCHIPE

Gobiernos Locales Sostenibles y la Administración Pública
Publicado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador CONGOPE

Agosto 2020
Quito – Ecuador

DEDICATORIA

A Nata y Li... amor y paciencia en tiempos de pandemia.

A todos los obreros del Estado, héroes que mantienen limpias las ciudades, recogiendo la basura que generamos los cuarentenados. A los trabajadores públicos que mantienen expeditas las vías para que circulen los vehículos de emergencia, llevando a otros héroes del Estado como médicos, enfermeras, conductores de ambulancias, la fuerza pública y los bomberos, y más servidores públicos que siguen en primera línea enfrentando el mayor reto del siglo XXI: resistir y sobrevivir.

A todos quienes en medio de la muerte y el dolor de la pandemia, son tratados por los que no entienden de Estado ni de sector público, de burócrata, de gasto corriente, de gasto superfluo, de pipón y de corrupto, pero a pesar de eso siguen en primera fila prestando los servicios que hoy son más indispensables que nunca. A todos esos seres humanos que perdieron la vida en el cumplimiento de su deber. Juramos resistir, sobrevivir y hacer un mundo mejor. A su nombre.

AGRADECIMIENTO

Al maestro Carlos Rodríguez Peñaherrera, inteligente defensor de la administración pública, de quien aprendimos, desde los ochenta, que la administración pública tiene dos enemigos declarados: los neoliberales y la ineficiencia de la nuestra propia gestión pública.

Al personal del CONGOPE, a Pablo, y a los miembros de todas las instituciones públicas en las que he podido aportar. Un administrador público, al igual que los futbolistas o los guerrilleros, nunca deja de serlo, cuando realmente se compromete, pues más allá de la organización en la que trabaja, asume una concepción de esta como un instrumento para mejorar la vida de los pueblos.

A la Universidad Central del Ecuador, a su Facultad de Ciencias Administrativas y la Escuela de Administración Pública, tan incomprendida y a veces marginada, pero con mucha carga histórica desde los tratados de la Paz de Westfalia, que marcó el nacimiento del Estado nación y con ellos la administración de los negocios públicos.

A todas y todos los que apoyaron este estudio, pero más a los que lo criticaron y lo criticarán porque este trabajo marca el inicio del debate de un tema sustancial para el futuro de la civilización.

PRESENTACIÓN

La pandemia del COVID-19 tomó al mundo entero por sorpresa. Nadie pensó que el virus que estaba afectando a un país del continente asiático, se propagaría rápidamente a distintos países de Europa y, en menos de tres meses, a toda América. Han sido días difíciles, en todos los aspectos que se pueda imaginar, pero esta situación ha permitido también que muchos de nosotros nos reencontremos con nuestras familias, con nuestros padres o con nuestras compañeras de vida, con nuestros hijos, incluso con nosotros mismos. Nos hemos reordenado para trabajar de un modo que en otras circunstancias se pensaría imposible, y aprendimos también a continuar con el trabajo que requiere nuestra presencia física, incorporando hábitos simples pero rigurosos de los que depende nuestra seguridad y la de las personas que nos rodean. La pandemia nos permitió descubrir cuán capaces somos de adaptarnos a los cambios y cuán sensibles podemos ser al cuidar a los que amamos, cuidándonos a nosotros mismos. Mucho ha pasado en el mundo debido a la pandemia, aspectos positivos y también negativos que nos hacen replantearnos completamente las verdades en las que hemos creído durante toda la vida.

No obstante, muchas otras cosas no han cambiado, y aunque resulte lamentable o incluso risible, los males que nos aquejaban antes de la pandemia, lejos de ser superados, se repiten, se intensifican y desbordan. Hablo de los ataques a las instituciones públicas, de los supuestos actos de corrupción que denuncian los medios de comunicación ante la opinión pública para luego descubrir que no ha sido como afirmaron, y sin embargo no decir nada al respecto, dejando en el imaginario de la ciudadanía la falsa certeza de que las instituciones públicas robaron y se aprovecharon de la crisis sanitaria.

En este momento de la historia de la humanidad, varios aspectos merecen ser analizados. Varios problemas sociales merecen ser revisados, cuestionados, replanteados, debatidos y superados. Es por ello que, desde el espacio en que cada uno de nosotros nos desenvolvemos, vamos a poner sobre la mesa aquellos aspectos que nos compete tratar. Y en mi caso, como presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador –CONGOPE, y como autoridad del Gobierno Provincial de Imbabura, me corresponde invitarlos a revisar algunos elementos de análisis relacionados

con la administración pública, la burocracia, la administración territorial, la gestión descentralizada, las políticas públicas y la territorialización.

Muchos pensarán que en estos momentos de grave crisis sanitaria, social, económica y, por qué no decirlo, también ética, hablar de estos temas no sea prioritario, sin embargo, precisamente porque estamos atravesando esta dura situación resulta, quizás no urgente, pero sí importante considerar qué pasa con la administración pública, cuán conveniente es para el bienestar de todo el país que ésta sea fortalecida o, como muchos anhelan, eliminada.

Gobiernos Locales Sostenibles y la Administración Pública pretende repositionar a la administración pública como ciencia y como arte de la gestión del Estado, como herramienta fundamental que necesita ser desarrollada en el ámbito territorial. En ella se esgrimen argumentos de defensa a los operadores de la gestión pública, se cuestionan aquellos otros que señalan al gasto público como el origen de todos los males, y esboza una proyección de la administración pública en lo local como la permanente búsqueda del desarrollo.

Hay mucho sobre lo cual el país necesita discutir para salir adelante, con el menor número de daños posible. Este libro busca aportar a ese propósito. Cuestiona las verdades que algunos sectores declaran como irrefutables, y reprocha el uso conveniente que hacen de la administración pública sin considerar si aquello beneficia o perjudica a la mayoría.

Por todo ello el CONGOPE considera fundamental aportar con elementos de análisis que provean a la ciudadanía de fundamentos sólidos con los cuales discernir qué hay detrás de los cuestionamientos a la administración pública, y logre identificar o detectar cuándo en esas críticas existen intereses ajenos al bienestar ciudadano y al desarrollo del país.

Espero que este libro genere distintas reacciones, que despierte dudas y también dé certezas a los ecuatorianos, y con esos elementos seamos capaces de continuar con el fortalecimiento de los procesos institucionales de los Gobiernos Provinciales para la efectiva atención de la población en territorio.

Pablo Jurado Moreno
PRESIDENTE CONGOPE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
El futuro	14
La sostenibilidad	18

CAPÍTULO UNO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21
Breve historia	21
Diferencias con la administración privada	24
<i>Elementos diferenciadores</i>	26
Cambio organizacional y estrategia pública	27
Objetivos e instrumentos	30
La cultura organizacional	32
La comunicación interna	33
La comunicación interna como parte de la cultura organizacional	33
La utilidad social	40
Nivel de impacto de la inversión pública	40
Gasto e inversión pública	41
Problemática pública	43
LA BUROCRACIA	51
Max Weber y la burocracia	53
<i>Inevitabilidad</i>	54
<i>Dominación legal</i>	55
Competencias	55
Atribuciones	55
Características para su operatividad	
<i>Autoridad</i>	55
<i>Especialización</i>	56

<i>Jerarquizada</i>	56
<i>Formalizada</i>	56
<i>Operativa</i>	56
<i>Impersonal</i>	56
<i>Carrera profesional</i>	56
La política y la burocracia	57
Nota crítica final	58
CRÍTICOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	59
Anarquismo	60
Liberalismo	61
Marxismo – Leninismo	62
LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	64
No se construyó un proyecto nacional	65
Crecimiento y desarrollo desigual en las distintas regiones del país	67
Inestabilidad institucional pública en el Ecuador	69
Falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno	70
<i>La planificación</i>	70
<i>Los niveles de gobierno</i>	70
<i>Las competencias y funciones</i>	70
Poca transparencia y participación comunitaria – ciudadana	71

CAPÍTULO DOS

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL	73
Una breve reseña municipal	73
La ciencia administrativa territorial	74
LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: UNA VISIÓN TÉCNICA DESDE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	76
Formulación de proyectos públicos	76
<i>Matriz básica de marco lógico</i>	77
Breves elementos para la elaboración de proyectos de servicio público ...	79

<i>Factibilidad técnica</i>	80
<i>La demanda</i>	81
DIFERENCIACIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	82
POLÍTICAS PÚBLICAS: LOCALIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN	83
La descentralización	85
REGIONALIZACIÓN	87
Introducción	87
Hipótesis	89
Territorio y territorialidad	89
Región y regionalismo	91
<i>Las Competencias</i>	92
Desarrollo económico local (DEL)	95
BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

No son los mejores momentos para hablar de la Administración Pública (AP) ni de sus elementos, peor aún de la cultura burocrática o de los mínimos necesarios para el buen funcionamiento del sector público, o de la eficiente prestación de los servicios públicos. Nuevamente los enemigos, no tan gratuitos de la ciencia administrativa y de la gestión pública, arremeten contra los efectos que genera; y en esto hay que estar claros, el nivel de hipocresía intelectual –de neoliberales, neoclásicos y populistas de derecha– hace que hablen convenientemente de lo necesaria que es la estructura administrativa pública, inclusive cuando están en el gobierno la utilizan y hasta la incrementan, pero durante las crisis económicas es al sector que primero culpabilizan, plantean reducirla, y los más radicales incluso buscan eliminarla. Pues bien, esos son los tiempos que vivimos ahora en Ecuador.

El gobierno anterior, luego de un período en que intentó dar al sector público mayor solidez y capacidad de gestión, ante las primeras señales de crisis planteó procesos de concesión, de delegación y hasta privatización, pero es necesario reconocer que nunca intentó degradar el servicio público. Hoy, los detractores en el poder, presididos por un Licenciado en Administración, arremeten con toda su fuerza contra el sector público, utilizando los mismos argumentos recalentados de la década de los ochenta cuando las privatizaciones, delegaciones privadas y la reducción de impuestos (para los que más tienen) estaban a la orden del día.

Se debe entender que no es una concepción contra la Administración Pública, como ciencia social de estudio. No. Es una posición contra el Estado y sus competencias. Ronald Reagan, ex presidente de EEUU, lo

dijo claramente: “El gobierno no puede resolver el problema. El problema es el gobierno.” Pero siempre disfrazarán esta visión ideológica de menos Estado y más individuo, para ocultar la pretensión que tienen los grupos de poder de disminuir el pago de impuestos, y para ello argumentan contra los gastos del sector público.

La Institucionalidad Pública es -como toda institucionalidad- no solo la estructura, sino sus competencias, sus recursos, su gente, los usuarios, la cultura de funcionamiento, las tradiciones... y la estructura es apenas una parte. Sin embargo, es sobre la cual en primera instancia se arremete, para reducirla, sin estudios ni preparación.

A pesar de esta problemática de subsistencia, la AP¹ trabaja en varios frentes y uno que está por desarrollarse es la administración pública local. Las generalizaciones a partir de las visiones neoclásicas intentan mostrar un solo tipo de administración eficiente – léase la privada- es por eso que este trabajo tiene la intención de desarrollar dos diferenciaciones básicas: la primera entre la administración pública y la administración privada (y de una vez me adelanto SON TOTALMENTE DISTINTAS, DIFERENTES); y la segunda diferenciación entre la administración pública central, la administración pública local, y dentro de esta última una nueva diferenciación entre los distintos niveles de gobierno.

Este trabajo se presenta como un aporte para enriquecer el debate con una visión desde la teoría administrativa y desde la experiencia del autor, precisamente porque en los peores momentos la experiencia y la inteligencia deben aflorar y aportar, aun cuando los detractores se cierren en tres supuestas verdades y en sus dogmas neoclásicos.

Este trabajo, como se verá, tiene varios objetivos y finalidades. Esta enumeración nos acerca un poco a ellos.

1 “La administración pública se ha perpetuado porque ha sabido fluir a través de sus organizaciones, así como por su actividad (programas, políticas y funciones), que la nutren de vida y le inyectan suficiente innovación para prosperar. Y aunque para nadie es un secreto que sus cualidades burocráticas son las que más obran en pro de su perpetuación, cierto es que la administración pública podría vivir sin ellas, y a pesar de ellas”. GUERRERO, Omar. La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica. México. 2010. Página 21.

1. POSICIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Como ciencia y arte de la gestión del Estado

1.2 Como necesidad de desarrollarla en el ámbito territorial

1.3 Diferencias con la técnica y sus aplicaciones (el desarrollo organizacional, las reingenierías, etc.)

2. DEFENSA DE LOS OPERADORES Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA

2.1 La economía neoclásica y su crítica al Estado, al gobierno y, por derivación, a la AP

2.2 El gasto público como origen de todos los males

3. PROYECCIÓN DE LA AP EN EL FUTURO

3.1 La gestión pública en lo local como futuro para la permanente búsqueda del desarrollo

Los críticos y teóricos hemos intentado por todos los medios explicar por qué, a pesar de sus detractores, la Administración Pública siempre ha tenido resurgimientos y reposicionamientos. Sabemos que mucho se debe a la forma de organización del Estado, y porque hasta la fecha no se ha inventado nada mejor ni parecido que sustituya al Estado y a su brazo operativo, aun así, debemos empezar a ocuparnos de su sostenibilidad en el tiempo. Para nosotros el futuro está en lo local con visión nacional y global. Pero como toda institucionalidad, es necesario construirla de a poco.

Cuando hablamos de sostenibilidad, inmediatamente me viene a la mente la relación con el futuro, y una institución es sostenible cuando perdura en el tiempo y mantienen determinado espacio sobre el que actuar, y el futuro es el escenario sobre el cual desarrollará su sustentabilidad y/o sostenibilidad. Por eso quiero avanzar sobre algunas ideas sobre el futuro y la forma como los seres humanos lo hemos concebido para construirlo o vivirlo. Ya sea desde la planificación o la brujería, hemos buscado maneras de conocer lo que nos depara el tiempo, y en alguna ocasión hemos celebrado mediante ceremonias especiales al acierto en alguna definición del futuro, y conocemos que ahí se desarrollarán los gobiernos locales y la civilización. Por supuesto que tratamos el tema de la sostenibilidad y su confusión con sustentabilidad, y al final del día será el lector quien saque sus propias conclusiones.

Nos adentraremos en la construcción de una idea concepto sobre la Administración Pública, a partir de un breve recorrido sobre la historia de la administración, y luego trataremos su separación con la administración de los negocios, más conocida como administración privada.

En un rápido argumento sobre la necesidad de la administración pública y su ciencia, desarrollaremos la utilidad social y más factores que espero demuestren la justeza con la que hay que tratar a este sector.

Para terminar, intentaremos acercar al lector a la diferenciación existente entre la misma administración pública y la planificación territorial, que tiene relación con las formas de organización de los distintos niveles de gobierno subnacionales y sus propias peculiaridades. Las conclusiones las sacará el mismo lector.

Empecemos con dos elementos fundamentales para el desarrollo del tema que nos atañe: el futuro y la sostenibilidad.

El futuro

Sin lugar a equivocarme, puedo afirmar que una de las mayores obsesiones de la humanidad ha sido conocer el futuro y, en ese afán, ha probado de todo, desde la brujería, descifrar a los astros y también la planificación – que sin ser excesivamente positivista²- considero es la mejor forma de prepararse para el devenir. No porque permita conocer lo que vendrá más adelante, sino porque nos permite estar preparados para ello.

La primera consideración que tengo para la distorsión o planificación del futuro, es que el capitalismo, al igual que algunas religiones, ha hecho del sacrificio en el presente la condición *sine qua non* para mejorar el futuro, no tuyo necesariamente sino el de tu familia. Tú, como padre, tienes que sacrificar tu bienestar para ofrecer una carrera y brindar mejores oportunidades y capacidades a tus hijos, y parece muy loable, sin

2 Entendido el positivismo como la certeza que solo el conocimiento científico y la debida comprobación de hipótesis genera realmente saberes científicos.

embargo, ellos, en un futuro no muy lejano, también se sacrificarán para ofrecer una mejor vida a sus propios hijos (tus nietos) y así sucesivamente, por generaciones. Tú, hipotecas tu presente por un futuro incierto, en la mayoría de los casos.

Hay un informe de Cáritas que destaca dos indicadores fundamentales: 81% de las personas crecidas en hogares con problemas económicos, tendrán las mismas dificultades cuando sean adultos, y 8 de cada 10 personas que durante su infancia estuvieron en condiciones de pobreza, continuaron en esa situación cuando llegaron a la edad adulta. En el caso escolar, el estudio dice que la deserción escolar es hereditaria: 80% de padres que desertaron verán a sus hijos hacerlo también. Esa es la razón por la que fue necesaria la creencia de que había otra vida donde la humanidad gozaría según los sacrificios que hiciera en el presente. Esto tiene una explicación lógica, y nada tiene que ver ahí la religión sino la exclusión y la marginalidad. Hoy, quienes renegamos de esta visión de sacrificar el presente por un supuesto futuro de éxitos para futuras generaciones, exigimos que la gente viva bien en el presente, y que como humanidad seamos lo suficientemente positivos como para construir el futuro en que vivirán las nuevas generaciones.

La segunda consideración que quiero mencionar es que hemos evolucionado bastante. Quedaron atrás los primeros métodos de adivinación del futuro y dimos paso a la planificación, a la visión estratégica del futuro, a la determinación de un horizonte de desarrollo. Aprendimos que lo más lógico es planificar el presente y construir el futuro a través de una visión prospectiva, mediante técnicas e instrumentos que nos permiten estar preparados para entender el futuro, intentar cambiarlo o, en último caso, adaptarnos.

Por esto, muchas veces no entiendo los MBA de administración privada que se concentran en construir capacidades para adaptarse al cambio, y aseguran que lo único seguro es el cambio, se preparan y entrenan para eso, y de pronto, solo al sector público, sobre todo fiscal y tributario, le exigen seguridad jurídica como si solo este sector debiera permanecer sin cambios. Bastante ridículo resulta el argumento de los políticos empresarios. Ustedes podrán confirmar que a lo largo de la historia este sector se ha opuesto a toda reforma tributaria (excepto a aquella que le baje impuestos), y exigen la famosa “seguridad jurídica” que ni ellos mismos saben definirla, y se resisten vehementemente a que las reglas del juego cambien. ¿Nos hemos

preguntado sobre las características de las inversiones de riesgo? ¿Cómo así hay inversiones en Irak o Siria? Pero lo contradictorio es que cuando se les pregunta a los banqueros ecuatorianos por lo alto de las tasas de interés, ellos contestan que es por el grado de riesgo... O sea que sí hay inversión en el riesgo y la utilidad es mayor si no hay el accidente para el que fue preparado el inversionista.

La tercera consideración que más nos interesa tiene que ver directamente con la planificación, y aquí me apoyaré en lo que el maestro Yehezkel Dror dijo en su libro *Enfrentando el futuro*: “la planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamientos sistémicos”³, en el marco de la teoría general de la planificación. Como verán se trata de un tema bastante grande y que da para mucho desarrollo.

Lo fundamental es la reflexión, la investigación y el pensamiento sistémico, tres elementos básicos que la AP ha desarrollado. Los mejores ejemplos mundiales de planificación están en dos grandes sectores: el militar con las guerras, y el de la investigación aeroespacial, no por coincidencia son sectores que tienen que ver con lo público. Al respecto adelanto una conclusión: en la AP el problema no es la planificación ni su calidad, sino su aplicación, y sé por experiencia propia que la planificación la hacen los mandos medios de una AP, pero su ejecución debería estar empoderada por los directivos. Se trata de un problema de solución simple, pero no hemos encontrado la forma de resolverlo.

El maestro Dror señala 4 dimensiones de la planificación que hoy me parecen sumamente actuales:

- a) Una dimensión relacionada con el ambiente y las condiciones externas en las que se desarrolla la planificación.
- b) Otra relacionada con el aspecto de la actividad social, que es el tema de la planificación.
- c) Otra dimensión relacionada con la forma del plan

3 DROR, Yehezkel. *Enfrentando el Futuro*. Fondo De Cultura Económica. México. 1990. Página 39.

d) Y otra relacionada con las características institucionales del programador.⁴

Si nos guiamos por estas dimensiones, no existiría un solo plan, sino varios, y cada plan tendría su forma. Considerando esto les cuento que la AP ya casi ha logrado completar estas diferenciaciones, por ejemplo: tenemos planes por nivel de gobierno (parroquial, municipal, provincial), por competencia (vial, riego, fomento, etc.), por tipo de plan (de ordenamiento, de uso de suelo, de desarrollo)⁵.

Por último, como menciona Dror, nos enfrentamos en la planificación a lo que él llama la “revolución científica” y que tiene que ver con los estudios prospectivos, es decir: algo debe ser conocido respecto al futuro; y algo se puede saber acerca del futuro.

Los estudios prospectivos, en tanto que esfuerzo específico, son un marco preferencial para producir conocimiento deseado respecto al futuro⁶. Intentemos aclarar y diferenciar la prospectiva de la planificación en general. Realmente no son mayores las diferencias que encuentro, pero es fundamental que pongamos énfasis en la contradicción y en el desarrollo de todos los posibles escenarios; por supuesto que la prospectiva es mucho más larga que el proceso de planificación que conocemos, pero creemos que si hay los recursos y ese futuro de acción estará a esa misma generación, la inversión en tiempo y recursos es justificable, porque la prospectiva habrá experimentado con todos los escenarios posibles⁷.

Hoy, los centros de pensamiento ecuatoriano buscan un modo de adaptar a la planificación el factor político partidista. El desarrollo de la política y las distintas visiones partidistas tienen un peso importante en la planificación y en la ejecución. Su desconocimiento o el no aceptar el factor político, hace que el ejecutor de ese plan busque una salida que le

4 Obra Citada. Página 41.

5 Hoy desde el CONGOPE, estamos proponiendo a los Gobiernos Provinciales una matriz básica para definir las implicaciones del desarrollo de la política partidista en el Ecuador, Digo partidista para diferenciarla de la política pública, y de la institucional.

6 O.C.Pág.72.

7 Pone énfasis en el proceso (método) antes que en el objetivo; esto es fundamental cuando quieres salir de la visión proyectista que antepone el producto, el cumplimiento del objetivo, sin escatimar en usar otros métodos.

permita cumplir con su visión política, como por ejemplo haciendo planes sumamente generales para que todo lo que haga se suponga incluido en el plan; o por el contrario hará planes tan detallados que implique agrupar acciones que justifiquen lo que ha hecho para cumplir con su visión político partidista. Para evitarnos ese bay pass resulta mejor incorporar el elemento político partidista en la planificación.

La sostenibilidad

La confusión de sustentable y sostenible, matizada con los análisis y elementos que desarrolla las NNUU, a través del Informe Brundtland, conocido también como “Nuestro Futuro Común” publicado en 1987⁸, hace que comprendamos estos conceptos solo desde una visión ambiental, pero en las organizaciones debemos intentar fundir los dos conceptos, plantear que duren en el tiempo y que sean responsables con el medio. Lo que nos interesa aquí es la duración y su funcionamiento autosostenido.

De los datos que manejamos, sabemos que los GAD en Ecuador dependemos entre el 70% y 92% de las recaudaciones fiscales centralizadas; los mecanismos de autofinanciamiento se dan mucho más en los municipios que en los provinciales, y mucho menos en los parroquiales. Pero entendamos que esos recursos no son del gobierno Central como muchos quieren hacerlo ver. No. Son del Estado ecuatoriano que, siguiendo un modelo centralizado de recaudación, los redistribuye después. Esa es la cuestión. El impuesto al valor agregado que se recauda en todo el territorio nacional puede, por su lugar de procedencia, determinarse como un impuesto provincial, y de acuerdo al monto que se recauda en cada provincia exigir su uso para ese mismo territorio, tal como ocurre por ejemplo cuando las empresas petroleras sacan el petróleo de la Amazonía ecuatoriana, que lo trasladan por todo el país y luego lo refinan en otra provincia (en uno pocos

8 Naciones Unidas, Informe Brundtland, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

casos), pero pagan en Quito. Eso les da el carácter de nacionales y hace que no se los pueda determinar de manera directa en un lugar, sin embargo, el origen de la materia prima es determinante para su reclamo.

Los GAD provinciales discutimos asimismo la incidencia de una tasa o peaje en la vialidad, por cuanto el peaje se cobra a quienes usan la vía, sin embargo, considerando que 90% de las vías provinciales y rurales no tienen un nivel de circulación de vehículos que justifiquen un peaje (TPDA), todos deberíamos pagar esa tasa.

En resumen, la sostenibilidad de los GAD viene en dos formas: la primera, una demanda de descentralización fiscal, lo que implica que el gobierno Central traslade la recaudación de impuestos o tasas a los gobiernos descentralizados; y la segunda, que los gobiernos locales creen unas tasas propias y las carguen directamente a los usuarios. Hasta que inventemos otra salida, estas son las dos únicas formas de financiamiento alternativo al crédito.

Pero como hemos visto, la sostenibilidad no es un resultado automático, sino el producto de una serie de acciones que se hacen hoy en función de determinados objetivos, y con el estudio de lo que puede ser el futuro para modificarlo – de ser el caso- o para esperar el mejor momento para que lo desarrolle una nueva generación. Así que, desde los gobiernos subnacionales consideramos que Ecuador debe acordar un NUEVO PACTO TERRITORIAL que le permita reorganizar el territorio, pues la supervivencia de los estados-nación está en entre dicho, tanto desde la soberanía (por la globalización) como por el factor unitario de la nacionalidad (nuestra Constitución ya habla de plurinacionalidades). La economía, la migración forzosa, los exiliados nos hablan de cómo los estados tendrán que adaptarse a nuevas formas de organización, y en este NUEVO PACTO TERRITORIAL creemos hay que trabajar con especial énfasis en la descentralización y en la desconcentración de estos gobiernos descentralizados.

Dicho esto, hay que estudiar el futuro e intentar construirlo, y si no se puede, por lo menos debemos entenderlo, para tomar las acciones necesarias que hagan que el nivel de gobierno subnacional perdure en el tiempo y en el espacio.

CAPÍTULO UNO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BREVE HISTORIA

No es el espacio para hablar de los orígenes de la administración como ciencia y como arte pero, en lo elemental, debemos mantener siempre la idea de que se trata de esa forma de organización de los elementos y cómo se los orienta para la consecución de objetivos. Eso es clave¹. Pero esto nos hace prever que debió haber un alguien o algo, antes de la existencia de administración, que definió las estrategias y elementos necesarios para gestionar esos recursos y alcanzar un objetivo. Lo que nos lleva a que supongamos que es la política la que define lo que debemos alcanzar como sociedad, qué elementos se requieren para alcanzar esa sociedad y quién la va a organizar. Y lo digo aquí porque, como verán en la historia, los neoclásicos organizan el Estado, y lo gestionan, pero cuando fracasan le echan la culpa a ese instrumento de gestión que es la administración pública. No digo que no pueda serlo, la burocracia (en el buen sentido) mata muchas ilusiones de las sociedades; pero es la política la que define qué hacer.

Esa administración se fue profesionalizando y luego debió separar los negocios privados de los asuntos públicos, ahí nace, para nosotros, la administración pública.

1 Según la obra de Omar Guerrero, Teoría de la Administración Pública, la ciencia administrativa comenzó a ser enseñada en 1727, y para 1729 ya se había publicado el primer libro en Alemania.

La administración pública se ubica en el estudio del estado absolutista, en el siglo XVIII, época en que se la llamaba: ciencias camerales². Para el siglo XX, la ciencia de la administración recuperó los campos de acción que había perdido en la edad media (me refiero a la individualidad como ciencia), dicha pérdida duró hasta inicios de la revolución industrial (anteriormente y durante ese período se la confundía con el cameralismo). Nos parece obvio suponer las razones, tanto de la pérdida de identidad de la ciencia administrativa, así como las razones por las cuales las recuperó.

“No aspiraban a mantener el estado de las cosas sino a transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguía se resumían en un propósito: el progreso integral del estado. La consecución de esta finalidad suprema, supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento es el CAMERALISMO, que originalmente era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas”³.

“...la gestión pública, el management público en su caso, implica entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda complejidad, abarcando todo el proceso desde la elaboración y formulación hasta la implementación, ejecución y evaluación de las políticas... en resumen, la gestión pública implica diseñar y construir un proceso, que va desde la declaración de políticas hasta la ejecución de las mismas; y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales con otras organizaciones”⁴.

2 Este punto fue estudiado a fondo por Omar Guerrero en su obra ya citada, págs. 2 - 37. Todas las referencias hechas en esta tesis se basan en dicho estudio.

3 Del libro *The Cameralists*. P.229, citado por Guerrero ob. cit. pag.4.

4 ALAP, *Inestabilidad y políticas públicas*. Seminario Internacional. GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Profesor José Álvarez. Madrid. Págs. 49 - 50.

Cuando Charles-Jean Baptiste Bonnin escribe su obra referente a los 12 años de la primera república francesa (septiembre 1792- mayo 1804) ya da los primeros pasos a la descripción de lo que será la administración pública, muy ligada al derecho público, pero ciencia en construcción. El escenario en el que surge la administración pública no es gratuito, en agosto de 1792 la asamblea francesa dio fin a la monarquía que –recordemos- creía que los bienes públicos eran del rey, incluida la vida de los seres humanos. Este rompimiento da lugar al debate sobre la separación entre los bienes de la persona y los públicos, primer gran paso para la formación de la burocracia en el mundo organizacional.

“puede afirmarse que la administración pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX, luego de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a Cristo. Esta disciplina, a la que Bonnin llamó la ciencia de la administración, fue fundada en 1808 por este estudioso liberal francés en su obra Compendio de los Principios de Administración, y tiene como objeto, explicar el sentido y el contenido de la administración en la Primera República Francesa, creada por la revolución, más que engendrar un nuevo campo del conocimiento”⁵.

(Omar Guerrero)

En su obra histórica, Guerrero anota una de las mejores descripciones del fundamento de la administración pública, en su evolución desde Bonnin a la actualidad. Esta nace de la existencia misma de la sociedad, no de su funcionamiento, nace antes de la sociología, como una ciencia a interpretar la formación de la sociedad y su evolución. Entiendo yo, como parte de la ciencia surgió la necesidad de estudiar sus instrumentos de funcionamiento, lo que degeneró en una ciencia mucho más instrumental antes que fundacional de la sociedad; además, ya surgirían las ciencias de la sociología, de la política, la economía como tal, etcétera. Pero ahí se define que la administración pública es el estudio del estado, como forma de expresión de la sociedad.

5 GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Harla. México. 1985. Introducción.

DIFERENCIAS CON LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Si se definen a las ciencias, a las organizaciones, inclusive a los individuos, en función del objetivo que esperan alcanzar, este debate es relativamente sencillo: el administrador público tiene por objetivo alcanzar metas nacionales, regionales o locales no siempre lucrativas, mientras que el administrador privado podrá medir el grado de consecución de sus objetivos en función de las utilidades logradas, o de la estabilidad empresarial. Es entorno a esta idea que girará todo este tema sobre administración pública y privada, así es como debe ser concebida, así se la debe entender. **NO ES LO MISMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE PRIVADA.**

No se deben considerar fundamentales (como condicionante básico) los problemas metodológicos (o como diría Omar Guerrero, los problemas epistemológicos). Queremos ir a la esencia del asunto: la diferenciación entre administración pública y administración privada⁶.

Hay varios puntos que deben debatirse sobre las diferencias entre administración pública y privada, entre otros:

- Los objetivos de cada sector
- Las formas de organización
- Las formas de estimular al personal
- Las atribuciones de cada sector
- El origen de cada teoría administrativa

6 GUERRERO, Omar. La Teoría de la Administración Pública. Colección de textos universitarios en ciencias sociales. Harla. México. En el prefacio, el autor cita textualmente, así: “Como bien lo ha dicho Don Mariano Baena del Alcázar, el científico de la administración debe anteponer el objeto de estudio a los problemas del método. Dentro del conjunto de las ciencias sociales, la ciencia de la administración es la excepción, no la regla... Para nosotros lo importante es la materia, a saber, la administración pública, tal como ha sido estudiada”.

“...Nunca acepté como válidas las enseñanzas traídas desde la administración privada; siempre dudé de las proposiciones nacidas de las teorías organizacionales; poco me atrajeron las modas venidas del funcionamiento o los sistemas. Mi convicción era y sigue siendo, que la teoría de la administración pública se refiere al Estado y sólo a él... (Continúa)... La teoría de la administración pública trata del Estado, es una de las materias que lo estudian”.

(Omar Guerrero)

La administración pública, entonces, se relaciona (una relación implica doble vía de comunicación y/o intercambio) con la estructura de la sociedad y del estado. Como el estado y la sociedad tienen su específica forma de organización y de gobierno, la administración pública también debe relacionarse y sobre todo es influenciada por las formas de organización gubernamentales, por los niveles de politización de las sociedades, por los mecanismos de participación social que se hayan creado etc. Sobre todo, la forma de relacionarse del gobierno con los grupos sociales, y sus consecuencias, será lo que vamos a estudiar en las políticas públicas.

La administración pública tiene que ver con el estudio del estado en acción. Esto lo interpretamos como la ciencia que intenta organizar los elementos del estado, determinar las formas de organización estructural que requiere ese estado para su funcionamiento, la determinación de los instrumentos y mecanismos de funcionamiento de esas estructuras.

Generalmente se ha manifestado que en el sector público se hace únicamente lo que está contemplado en la normativa, y en el sector privado lo que no está prohibido en la normativa. Ese campo de acción determina el origen y futuro del funcionamiento de estos dos sectores. Al sector público lo “amarran”, por períodos de mediano y largo plazo, los marcos normativos; mientras que el sector privado no tiene limitaciones más que las del normal control que hace el estado.

Como se puede determinar por este condicionante, no es adecuado comparar el sector privado con el público; los cambios en la superestructura normativa de una sociedad, no siempre vienen al mismo ritmo que la tecnología aplicable al sector privado, un ejemplo simple: para la compra de un vehículo, en el sector privado, es necesario contar con los medios de pago, escoger el vehículo, negociar y llevarse. Ustedes son estudiantes de

la función pública o personas interesadas, diseñen en un papel el proceso de compra desde el sector público; aumenten todos los mecanismos de control, las formas de pago y las restricciones legales para adquirir el vehículo que requieren, que les guste o que esté disponible. Este mismo ejercicio háganlo con un banco público y uno privado, pero aumenten la gestión de los organismos de control; en el privado está la Superintendencia de Bancos, y en los públicos también, pero la Contraloría General del Estado solo está para el sector público.

Entendamos, no estamos diciendo que no se controle, pero entendamos el control y la velocidad son inversamente proporcionales; a mayor control menor velocidad e innovación. La tecnología debería ir aumentando la transparencia, sin hacer perder tiempo al administrador público, pero en la práctica no es así.

ELEMENTOS DIFERENCIADORES

DIMENSIÓN	NOCIÓN CONCEPTUAL	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ADMINISTRACIÓN PRIVADA	OBSERVACIONES
INTEGRALIDAD	Se refiere a la forma de agrupación de las distintas unidades que constituyen el sector, campos de acción, grados de afectación y el nivel de influencia en los distintos actores de la vida social.	Es un sistema integrado: <ul style="list-style-type: none"> • Complejo de organismos diferenciados, orgánica, política, jurídica y administrativa-mente, pero que responden a una misma orientación. • Cada ente repercute en los demás. • Se proyecta sobre la totalidad de la sociedad incluyendo el sector privado. 	Sistema disperso: <ul style="list-style-type: none"> • Opera sobre reglas de juego de libertad de mercado. • Hay una dimensión individual que no exige la perspectiva de conjunto. • Cada empresa se define por sí sola. 	El sector público es uno solo, con las divisiones territoriales y funcionales, pero está consolidado en un solo sector. Tienen la relación directa con el Estado y está representado por una serie de estructuras que tienen la obligación de su origen en la ley. Por la integralidad requiere de distintos estilos de administración.
PROPÓSITO	Objetivos, misión, metas en cada una de las áreas.	<ul style="list-style-type: none"> • En función de un objetivo político - social o económico, pero de carácter nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Genera actividades lucrativas para apropiación privada de excedentes. 	Los objetivos son claramente diferenciados, el uno busca rentabilidad y el otro organizar y

		<ul style="list-style-type: none"> • Beneficio social químicamente puro. Lo que no implica necesariamente beneficios financieros o económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficio social siempre que haya productividad. 	distribuir esa rentabilidad, equilibrar las diferencias entre los distintos actores de la sociedad. Por el propósito, como los problemas son distintos, demandan soluciones distintas. El manejo del proceso administrativo tiene que ser distinto.
ATRIBUCIONES	Funciones asignadas.	<ul style="list-style-type: none"> • De regulación • De producción • De distribución 	Sus facultades se encuentran limitadas por la administración pública.	Por las atribuciones, esta situación demanda una concepción y funcionamiento orgánico y de una capacidad directiva, política y técnica distintas. ⁷

CAMBIO ORGANIZACIONAL Y ESTRATEGIA PÚBLICA

Decíamos que nos sorprende como el sector privado y sus gerentes se preparan para el cambio, pero cuando son empresarios políticos exigen seguridad jurídica, estabilidad y que los cambios sean previsibles. Al cambio que me refiero en esta sección es al cambio en la organización. Cambio en la estructura, en las relaciones de los humanos con sus elementos, o cambio de funciones.

Aquí, sin contradecirme, quiero utilizar elementos técnicos que se aplican en el sector privado, precisamente para demostrar lo diferentes e incomprensido del sector público:

7 Todo este cuadro fue tomado de los apuntes y borradores de las materias dictadas en la Facultad de Administración de la Universidad Central del Ecuador.

“El estudio mostró que el cambio organizacional es un proceso que le permite a las organizaciones adaptarse al entorno y mejorar su desempeño empresarial y de esta manera coadyuvar a la implementación de la estrategia ⁸”.

(Lidia Prez)

Desagreguemos los elementos de esta afirmación:

“El cambio organizacional es un proceso”, esto implica una secuencia de acciones que, previa una planificación estratégica debidamente aprobada, se aplican para lograr un cambio en la estructura o comportamiento de la organización. Es decir, en el sector privado – como lo entenderán es más sencillo- una vez determinada la falla o necesidad, se define la estrategia y se aplica. Por otro lado, en el sector Público ocurre lo siguiente:

- Por la volatilidad de sus autoridades, es poco probable que los directivos se den cuenta de los cambios externos como para requerir un cambio organizacional. Generalmente este se decide luego de fracasos públicos que quitan total legitimidad a un proceso, y muchas veces los cambios implementados se vuelven insuficientes. Por ejemplo, cuando una parroquia es atendida por un dispensario médico, pero al aumentar su población requiere un hospital del día, ¿cuánto tiempo creen ustedes que se demora el proceso de construcción de ese hospital? Esto se aplica de igual manera en los casos relacionados con el sector de la educación, el sector vial, etcétera.
- Debido a que en el Ecuador sus instituciones se “fundan cada 4 años” difícilmente el sucesor hablará bien del antecesor. Entonces, si el segundo define un proceso de cambio organizacional, quien lo reemplace querrá verificarlo y volver sobre lo andado, y así el proceso se trunca, y ya no hay la secuencia necesaria para alcanzar la meta planteada.
- ¿Quién decide que hay un cambio en el escenario y qué clase de cambio es? En el sector público debe definirse cómo se adaptará la estructura a ese nuevo entorno. Generalmente nos pasa con la

8 PÉREZ, Lidia y otros. “El Cambio Organizacional como Herramienta para Coadyuvar con la Implementación de la Estrategia.” Página 323 y siguientes.

tecnología y el uso de sistemas informáticos que están en el mercado y son de uso privado. Para su adquisición se requiere un proceso especial de definición y, sobre todo, justificación ante la Contraloría para demostrar la necesidad de ese nuevo instrumento. Si en el sector privado se fracasa, el costo de haber adquirido esa tecnología pasa a ser asumido como costo de producción, pero en el sector público un fracaso así se convertirá, con toda seguridad, en un asunto de análisis para los auditores, y el escarnio a los funcionarios públicos será uno de las pequeñas consecuencias.

- Los métodos de medición son muy diferentes, seguramente en el sector privado si aumentan las ventas o la utilidad, se podrá determinar que hubo una exitosa adaptación y cumplimiento de la estrategia. Pero en el sector público, ¿cómo mides? La utilidad social, la satisfacción social o del usuario es subjetiva.
- Por último, si hay un cambio en el entorno, el sector privado se adaptará de mejor manera y más rápidamente, de acuerdo a la estrategia previamente definida. En el caso del sector público, el administrador debe estar más preparado para enfrentar el cambio y los limitantes de la propia estructura pública.

¿Qué debe hacer el administrador público? Siempre siguiendo la guía de los autores citados.

a. El cambio lo debe dirigir la organización, determinar las consecuencias y las acciones viables. Definir – y es lo importante- tres temporalidades: a corto, mediano y largo plazo. Debemos actuar sobre las dos primeras con toda la fuerza, y siempre dejar planteada la necesidad de cambios normativos o más presupuesto que serán considerados en el largo plazo. Pero, entendamos bien: el cambio debe enriquecer a la organización.

b. Sobre las posibles afectaciones, es importante conocer las teorías y experiencias sobre los procesos de definición e implementación del cambio. Si ya se han hecho estudios, es importante no perder el tiempo, y ADAPTAR esos estudios a tú sección u organización. Pero sobre todo,

pensando en el futuro, tú también sistematiza las experiencias para que las use otro administrador público. Pon personal a estudiar el cambio y los escenarios del futuro.

c. Nunca te pierdas de la estrategia. El estudio al que nos referimos dice que sólo 14% de las organizaciones ejecutaban la estrategia de cambio, y que el 80% no tenían estrategias. Entendemos de lo que se trata. De 100 organizaciones 80 tienen estrategia, pero solo 14 la cumplen. Ahora, en el sector público es obligatorio desarrollar estrategias a partir de los planes, y en el sector subnacional están los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), por tanto cada acción debe aportar al cumplimiento de esa estrategia.

d. Si entre el 10 y el 30 por ciento de las organizaciones cumplen con la estrategia, ¿cuál es la moraleja? ¿No tener estrategia o hacerla para cumplir?

Un tema a trabajar es las formas de evaluación organizacional.

1. Las evaluaciones técnicas están de moda en Ecuador. Hay instrumentos y mecanismos, pero algunos de los problemas establecidos anteriormente hacen que estas sean empíricas. Lo importante es intentar el uso de estos instrumentos y eliminar los elementos de empirismo al mínimo posible.

2. El ámbito laboral es el que más tipos de evaluación tiene, por eso es importante verificar las implicaciones de los cambios organizacionales a partir de ellas. Pero aquí tenemos un callejón sin salida: si el diagnóstico implica “incentivos económicos” esta se parará, pues en el país los sueldos públicos están congelados hace 10 años . Pues bien, ahí hay que aplicar políticas de “motivación” que no implican gastos económicos, por ejemplo utilizar la capacitación como elemento diferenciador y de reconocimiento. El uso de días libres adicionales (no siempre de forma pública).

3. Es importante que pensemos en el sector público en cómo teorizar sobre la cultura organizacional y en formas adicionales de evaluación sobre la gestión pública.

4. Para finalizar, debemos recordar que si bien los neoclásicos utilizan y necesitan al sector público, no dejan de ser sus mayores críticos, por

lo que es fundamental prepararse ideológica y mediáticamente para enfrentar sus arremetidas, pues a partir de falacias económicas quieren que se implemente la política de “menos gobierno y más empresa”.

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Existe un error muy común en el discurso de análisis de las ciencias sociales: confundir los objetivos o fines con los medios y los instrumentos. Esta desviación en el proceso de análisis, muchas veces ocurre por el abuso intencionado del discurso mediático para confundir lo operativo con el logro a ser alcanzado. Por ejemplo, se afirma que quienes se oponen a las políticas económicas de ajuste son quienes están en contra de la generación de empleo. Solo un loco lo estaría. Todos los políticos están a favor de generar empleo, y de calidad. El problema no está en que se genere empleo de calidad, el problema está en cómo se genera ese empleo de calidad. Para unos, será por medio de dinamizar la economía, inclusive abusando del gasto o inversión pública; para otros habrá que crear un entorno favorable para que venga la inversión privada y genere ese empleo; otros dirán que el sector de la economía popular y solidaria necesita ser reforzado para generar empleo. Diversas maneras de ver, diversos instrumentos, mecanismos, recursos y políticas para hacerlo, pero un único objetivo: generar empleo.

Entonces la problemática de la administración pública no está en ser eficientes, ese es un objetivo, la diferencia es ¿cómo somos eficientes en el sector público? Si tengo por fines no necesariamente la utilidad económica o financiera, si debo trabajar con excluidos del mercado – que como son excluidos- no son grandes fuentes de gasto.

La administración privada tiene otros recursos, y puede plantearse estudios de mercado, reingenierías institucionales, rotación y cambio de personal. Pero el sector público no puede hacerlo con toda libertad, y si lo hace debe cumplir muchos requisitos que, para cuando la administración logre ese estudio, ya serán otras las necesidades. Por eso es una falacia

comparar empresas públicas con privadas, y el uso de esos instrumentos de gestión privada debe ser considerado en función de las necesidades y temporalidades del sector público.

Aunque parezca ofensivo, el sector privado no es ni necesita ser transparente ni veloz en la prestación de un servicio o un bien. Sabemos que, por lógica, a mayor control es menor la velocidad de los trámites. Por ejemplo, la compra de un mismo vehículo en un banco privado dura mucho menos tiempo que el que dura en un ministerio. El banco privado lo puede adquirir en cuestión de horas a partir del momento en que surgió la necesidad. El sector público debe haberlo planificado, y hacer un proceso público de oferta y comprarlo por medio del portal.

Si así ocurre con los tiempos, la eficiencia no puede ser medida en los mismos términos ni con los mismos objetivos ni instrumentos.

LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Toda organización, de cualquier tipo, tiene una forma de comportamiento, tiene costumbres, una serie de normas y reglas, una simbología (su marca, el uniforme, etcétera), tiene una concepción del negocio, de la función que debe ocupar en una sociedad (generalmente definida en la misión y en la visión institucional). Todos estos factores construyen imaginarios, y dan una imagen con creencias, inclusive ritos y mitos alrededor de los cuales la sociedad se forma una imagen de esta organización. Todos estos factores aportan al desempeño productivo de esa organización, al cumplimiento de las metas y objetivos para los que fue creada, y se le dotó de recursos y gente.

A todos estos factores (algunos tratadistas suman otros más subjetivos) los llamamos cultura organizacional. En el sector público los denominamos cultura burocrática (considerar que no es peyorativo), pero en la práctica no hacen parte de una institución, por eso es determinante definir la cultura institucional en su diagnóstico. Me explico, generalmente la forma como se conjugan estos elementos descritos no puede ser determinado y guiado por el grupo directivo, me atrevo a decir que se va constituyendo de una forma

natural y no programada, sobre todo en el sector público. Puedes reprimir prácticas perversas o que no agraden, pero al ser esa prohibición artificial cualquier momento salen a flote y se manifiestan como tales. Hay prácticas perversas que con todos estos elementos no aportan a la organización.

Hay dos problemáticas a resolver:

1. ¿Cuál es el límite entre la vida privada y su influencia en el desempeño que tenga el empleado en la organización?
2. ¿Cómo mides el aporte de la cultura organizacional en el proceso productivo?

Sobre el primer punto, me parece interesante la discusión en Finlandia sobre una semana de trabajo inferior a 40 horas semanales, así como la costumbre que tienen algunas empresas de no contactar a los empleados luego de la jornada de trabajo, ni por correo electrónico ni por sistemas de comunicación como WhatsApp, ni llamadas. Ninguna. Se trata de políticas de gran respeto a la privacidad de los empleados luego de la jornada de trabajo.

Ahora veamos el otro lado de la moneda, cuando el empleado está en la oficina, no debería contestar asuntos personales ni llamadas telefónicas que no tengan que ver con el trabajo. Y cuando está afectado por problemas familiares y su rendimiento no es el mismo, ¿qué hacemos? También es cómodo afirmar que los problemas de la casa hay que dejarlos en la puerta de entrada del trabajo, y viceversa, pero no conozco a nadie que certifique que eso se pueda hacer. Por supuesto que hay matices, no hablar del trabajo en casa, ni de la casa en el trabajo, peor tratar los problemas del trabajo, etcétera.

La depresión y el estrés son nuevas enfermedades laborales (porque pueden originarse por problemas laborales o porque repercuten en el ambiente de trabajo) no veo la forma como no pueden afectar el rendimiento del funcionario, es imposible dejar la depresión en el ascensor de entrada al trabajo, mucho menos el estrés y peor si uno o los dos son creados por el ambiente laboral.

Sobre el punto dos quiero poner una cita: “Estudios académicos han reconocido que la cultura organizacional tiene un alto impacto en el desempeño productivo de las empresas en el mediano y largo plazo, para lo cual debe considerarse el ambiente político, económico y social en el que se desenvuelve la organización...”⁹

LA COMUNICACIÓN INTERNA

La comunicación interna como parte de la cultura organizacional

La Comunicación Interna (CI) implica que, por todos los medios, los directores, empleados, trabajadores, colaboradores e incluso proveedores se mantengan informados de los objetivos, misión y visión de la organización.

Lo primero que debemos aclarar es que se trata de una herramienta de la Dirección de la organización, del grupo directivo. Siempre la hemos visto como un medio o una alternativa para obtener el apoyo de los trabajadores.

La evolución del desarrollo organizacional y las formas de lograr el compromiso de los trabajadores y empleados, son muy variadas, pasando desde las técnicas represivas, hasta la sicología de convencimiento y colaboración. Esta técnica moderna es otra forma de enfocar esa tensa relación. Fundamentalmente, del enfrentamiento entre trabajador y empleador, en el sector privado, se ha pasado a buscar empoderamiento y colaboración de los empleados de la organización. En el sector público es más complicado, a partir de varias características fundamentales que no son imposibles de adaptar al uso de esta técnica:

9 ARTIEDA, Carlos. Cultura Organizacional y Desempeño Productivo. Revista América Economía. Número 168. Diciembre 2019. Quito, Ecuador. Página 32.

1. La relación conflictiva trabajador – empleador es menor en el sector público. El patrono al no tener discrecionalidad sobre los sueldos, ya que estos están predestinados en el presupuesto, no puede mejorar la relación con sus empleados utilizando el mecanismo de incremento de sueldos.
2. En pocas ocasiones se podrán aplicar incentivos y motivaciones, incentivos en ascensos, encargando funciones libres con otra remuneración. Pero siempre habrá un control, bien sea de la autoridad laboral nacional o de los organismos de control que observarán si ese encargo fue correcto o dicho ascenso estuvo dentro del marco normativo¹⁰.
3. La estabilidad laboral, que tiene sus ventajas y desventajas, hace que no siempre a los empleados les preocupe empoderarse de lo que hace la institución, por lo que su indiferencia, mientras no se les afecte de manera directa, será una costumbre.
4. Ocurre que algunas autoridades públicas, ya sea porque están de paso o son de libre remoción, tienen una cultura organizacional de no informar a las personas con quienes trabajan sobre lo que están haciendo, ni del presupuesto o los planes. Existen funcionarios que al venir del sector privado (es una excepción), y son dueños de sus empresas, muy pocas veces dan explicaciones, pues lo último que les interesa es convencer a los empleados de lo que deben hacer y peor empoderarles.

Como se pueden ver, los pro y los contra vienen dados precisamente de ambos lados. Pero nuestro interés aquí es darles una nueva visión de la comunicación interna como herramienta del nivel directivo de una organización, parte de la cultura organizacional, que ayuda a mejorar el ambiente de trabajo, a cumplir de mejor manera las funciones, y alcanzar las metas para las que se creó la institución¹¹.

Como señala Shugulí, “la información y participación de los trabajadores

10 Un nuevo argumento del gran entramado que hay que montar para cometer una ilegalidad en el sector público es este tema. Siempre habrá quien te revise, y en esa revisión pueden darse cuenta, o no, de tu error. Pero lo que jamás pasa es que nunca nadie te revise.

11 SHUGULÍ, Koya. Tesis de Grado Universidad San Francisco. La Comunicación, el enfoque organizacional al desarrollo de las empresas desde el ámbito interno, externo e institucional.

resulta esencial para el logro de los objetivos empresariales (Saló 2007) ... Para empezar es importante entender que todos las personas dentro de la organización tiene un visión, misión, valores y filosofía, del buen entender de estos términos por parte de empleados, directivos, accionistas, proveedores y sobretodo de manejar sus prácticas dentro de estos valores institucionales, hace que nuestra organización y el actuar de todos los agentes que forman parte de la misma sea coherente”¹²

Esta es la clave del comportamiento organizacional. El problema en el sector público es que llegan a puestos directivos personas que no construyeron y no comparten estos valores por ser contrarios a sus concepciones ideológicas, como ocurre, por ejemplo, con los privatizadores. Por otro lado, si a la institución ingresa gente por otra vía que no sea la meritocracia, seguramente trabajarán por necesidad y no porque tengan un compromiso con los valores de la organización.

Con personas así es difícil lograr un buen entendimiento de esos términos, y precisamente por ello es necesario construirlos permanentemente, y la herramienta de la comunicación interna es la mejor aliada para la construcción de la cultura organizacional.

El segundo elemento es que cada funcionario o empleado obtenga toda la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas – lo cual generalmente pasa- pero además debe tener acceso a la información institucional, para que sepa que su desempeño es valioso para la empresa , pues representa una pieza importante de toda una red de engranajes.

Como se puede ver hay un rompimiento del proceso en cadena o en serie que se construyó bajo la doctrina Ford. Aquí, aunque hay especialización, por medio de la comunicación interna y las organizaciones de trabajadores, cada persona es parte de un todo.

Pero, ¿quién debe estar a cargo de la comunicación institucional? Tal como Shugulí afirma, si bien existen departamentos de comunicación, también existen otras personas que están a cargo de la comunicación

Quito. 2014.

12 Obra citada. Página 41 y subsiguientes.

interna de primera mano, entre ellos la dirección general, los ejecutivos, los directores y los mandos intermedios.¹³

Si bien este debate parece superficial, evitará que se formalice y burocratice la comunicación, algo que ocurre cuando, desde una dirección de comunicación, deben elaborar productos para el interior de la organización. Las carteleras, los boletines oficiales, y el saludo de cumpleaños por correo electrónico. Pero son los directivos quienes deben definir ¿qué se debe informar, cuándo y cómo?

La dirección de comunicación puede elaborar los mensajes, pero no es quien está a cargo las definiciones estratégicas. Todo parte de la obligatoria ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN INTERNA. Que como toda estrategia, debe estar escrita, definida y aprobada. Pero, sobre todo, construida en conjunto, por lo menos con los mandos medios y los gremios de la organización pública. Luego, se necesita el PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA, que será la guía de acción y el que defina qué papel cumple cada uno en este proceso. Shugulí nos habla de tres dimensiones, a saber:

- imagen e identidad
- información
- animación

El proceso empieza por un diagnóstico del estado de la comunicación en la institución pública. Recordemos que, a menos que sea de creación en ese instante, ya debe tener una cultura organizacional, una historia y una cultura burocrática definidas. Desentrañar ese primer problema es la clave. Esto dará una idea de la imagen interna y externa de la organización, así como de su identidad.

Por ejemplo, en una organización acusada de corrupción, hay que tomar todas las acciones necesarias para que se sancionen y corrijan, pero no puede ser que toda la acción y la publicidad se enfoque en ese sentido.

13 Obra Citada. Página 42.

Generalmente se comete el error de seguir insistiendo e informando sobre la depuración y sanción, y claro que hay que hacerlo, pero es mejor si rompes comunicacionalmente esa imagen, hacia afuera y sobre todo hacia adentro, y comienzas a definir nuevos objetivos, y acciones para dar un impulso al cambio de imagen de corrupción que ha llegado a constituirse en una especie de identidad institucional.

La imagen perversa de institución corrupta, puede constituirse en IDENTIDAD de una organización, y los mismos empleados llegarán a creer que eres uno más que viene a robar y aprovecharse de la organización, señalándote como la continuidad del mismo latrocinio. Por ello es mucho más efectivo –dicen los especialistas en comunicación de gobiernos¹⁴– que no sea uno quien afirme que está depurando la institución, sino que lo diga la prensa, y es mucho mejor si, además de eso, informan que hay un nuevo director que está llevando la institución hacia nuevos retos, y que son nuevos tiempos.

Recuerda que tienes a tu alcance formas de comunicación: formales e informales. Las informales deben reforzar lo que dice la formalidad, pero recuerda otro consejo de los especialistas en comunicación de gobiernos: no puedes informar –y mucho menos a los empleados– de cosas que no haces o que las harás en el futuro o que recién planeas hacerlo. El fenómeno de la primera piedra no impresiona a los miembros de la organización, tal vez a la comunidad, pero no a ellos. Puedes utilizarlo como una forma de lanzar desde ahí nuevos mensajes, pero el mensaje no puede ser el “voy hacer esto...”, no.

En la comunicación interna formal, se pueden utilizar los canales tecnológicos y los tradicionales, pero hay que tomar en cuenta que el uso de la tecnología no garantiza que los empleados vean los mensajes que creas para ellos. Siempre encontrarán contenido mucho más interesante en que ocuparse. Los medios tecnológicos deben reforzar a los tradicionales, a la reunión mensual de información, a la cartelera, el boletín, etcétera.

Recuerda que no ganas mucho construyendo un closet si no construyes una casa primero. No puedes trabajar y tener una estructura de

14 Hay un texto interesante que trata temas de comunicación política, y muchos consejos los puedes asumir a partir de él. Durán Barba, Jaime. Nieto, Santiago. El Arte de ganar. Debate. Argentina. 2010

comunicación interna sino tienes una CULTURA ORGANIZACIONAL. Puede funcionar, pero no estará completa. El estado del arte será como lo construyes en una organización pública de la que no eres dueño (en su totalidad) con la inestabilidad y con recursos limitados¹⁵.

Como se puede ver, la construcción de la cultura organizacional depende de una serie de factores, y no necesariamente se puede tener el control sobre ellos, sin embargo, la comunicación interna es una herramienta que puede ayudarnos mucho en la formación de esa cultura organizacional. En la administración pública seguimos discutiendo si la comunicación interna debe pertenecer a la dirección administrativa o a la dirección de comunicación. Ese es un dilema que debe resolverse. Por lo pronto, aquí solo dejo enunciada la problemática.

En la comunicación interna, quiero identificar algunas dimensiones que son fundamentales:

LOS MENSAJES

- Generales
- Segmentados

El mensaje debe dirigirse a un grupo específico. En la función pública, los obreros o trabajadores manuales reciben un mensaje específico por un medio específico también. Por ejemplo, si trabajan aislados en jornadas de 21 días, es muy probable que el tiempo libre lo hayan dedicado a cualesquier asunto personal, mientras que la institución debió quedar en segundo plano. Así, en zonas aisladas donde no hay servicios de internet, la comunicación por medios electrónicos no es una opción para contactarlos. Inclusive, aun cuando el servicio de internet esté al alcance de los trabajadores, la abundancia de información que circula en las redes puede llegar a distorsionar el mensaje segmentado empresarial.

15 Recomiendo un texto básico: VALLE, Mónica. Comunicación Organizacional. Abordaje y Perspectivas de Análisis. CIESPAL. Quito. 2005.

Por ello afirmo que el medio para comunicarnos es tan importante como el mensaje.

Es sumamente fácil confundir los medios con los fines¹⁶. El mensaje no es el objetivo final de la comunicación interna, tampoco lo es el medio, lo importante es el efecto que logrará ese mensaje a través de ese medio, en la condición que esté el empleado, para fortalecer su compromiso, para informar sobre nuevas reglas u objetivos, o para fortalecer la unión con la organización:

Jiménez señala que esa sensación de unión con la empresa se conoce como Behavioral Branding (BB), el sentimiento provocado en el trabajador de identificación con su empresa (o marca) y como consecuencia de ello la actitud adoptada, que, a su vez, afectará en el modo en el que se conecte con los clientes. Se trata de una línea en la que el primer interventor es la comunicación, ya que en la manera en la que ésta se emplee condicionará al BB y el trato al cliente¹⁷.

En la cita anterior se habla de clientes, para mí el sector público tiene usuarios, no clientes. Es otra de las diferenciaciones que deben superarse, y que desarrollaré a lo largo del trabajo.

Hay dos elementos que necesariamente debo aclarar: el BB es un resultado esperado de la gestión de la comunicación interna. En el sector público hay que aplicar mecanismos de comunicación interna con mayor obligación que en el privado. La estabilidad es una característica del sector público, es personal que va envejeciendo con la institución, por lo tanto es fundamental encontrar la manera de comprometerlos con su programa. Así que la comunicación interna no es un instrumento exclusivo del sector privado, y la búsqueda de compromiso institucional es una lucha permanente incluso en el sector público.

16 Esto se analiza más ampliamente en: MIÑO, Edwin. Ensayos de Territorio y Política. CONGOPE. 2016. Ensayo N°1 La derecha y la Izquierda, diferencias entre objetivos e instrumentos.

17 JIMENEZ, Gloria y otros. Influencia de la Tecnología en la Comunicación Organizacional Interna. 2019. Quito. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Página 189.

LA UTILIDAD SOCIAL

Es fácil entender la utilidad económica o financiera en un negocio, la elemental diferencia entre ingresos menos gastos. La contabilidad lo complejiza pero, al final del día, es eso.

Pero en el sector público, sus empresas o instituciones no tienen ingresos directos de los beneficiarios de una obra o de un servicio, y muchas veces este servicio está subsidiado, es decir, que el valor que paga directamente el beneficiario no cubre los costos de producción, o por lo menos no genera utilidad (que en la misma línea del problema público hay que preguntarse ¿a quién se reparte esa supuesta utilidad?). Pero cuando un municipio hace una vía, la mejora, o presta el servicio de agua potable:

- Esa mejora no se expresa necesariamente en la mejora de una persona, no se expresa en mi utilidad.
- Esa mejora puede notarse en el entorno, por ejemplo, en los actos de reforestación, cuando se construye una central hidroeléctrica o una vía.
- Es decir, la empresa pública no tiene un retorno directo, como por ejemplo una concesionaria con la venta de un vehículo. La educación o la prestación de salud no tiene un retorno inmediato.

NIVEL DE IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

A esta altura del trabajo debemos enfocarnos brevemente en que la función pública tiene que generar otro tipo de impacto, pero es fundamental que sea medible y justificable. Desde la economía existe el factor del multiplicador fiscal, que equivale a la comparación de cuánto mueve la economía con la inversión pública. Un dólar, en inversión pública, se supone que genera un movimiento económico equivalente a 2,5 dólares, aunque el FMI ha planteado que puede ser superior, por esta razón las tesis heterodoxas de la economía plantean que la inversión pública dinamiza la economía en su globalidad.

Sobre la problemática del impacto, hay dos factores fundamentales: la participación y la planificación pública. Es necesario que la comunidad, juntamente con la autoridad pública, definan lo que hay que hacer y eso genera espacios de participación que le dan legitimidad – y en el caso ecuatoriano legalidad- a la ejecución de obras, y por supuesto esta obra y su conjunto de obras deben estar planificadas.

GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA

Este es un tema súper sensible, puesto que el sector público y su inversión pueden ser atacadas por varias partes: por ejemplo, el origen del dinero público – del presupuesto del Estado- está fundamentado en recursos de todos los ciudadanos (incluidos los empleados públicos) que financian la obra y su funcionamiento. Como es lógico, pocas personas estaremos de acuerdo en que hay que pagar impuestos. Nadie lo haría gustoso. Así, desde el origen, ya entendemos que es un sector cuestionado. Podrá haber todas las justificaciones políticas, económicas, morales y éticas sobre el pago de impuestos, pero a nadie le agrada pagarlos.

El segundo frente que se abre para la incompreensión del sector público es la inversión pública ¹⁸, ¿qué hacemos con los recursos que recogemos de todos nosotros?, podemos invertir en infraestructura, o en militares para que nos cuiden, o pagar deudas, o dejar que la corrupción se lleve una parte, etcétera. Pero por más planes, consensos y programaciones que hagamos, nunca todos estarán contentos con las inversiones hechas por los organismos públicos. Alguien no querrá la vía pavimentada o la recolección de basura porque necesitará con mayor premura un empleo, o seguridad... La complejidad se desarrolla desde la creación del Estado y la administración pública.

18 No hablo de gasto público porque, para mí, inclusive el destino de recursos públicos en salarios es una inversión que multiplica la economía.

Lo menos malo, lo hemos demostrado, es que la ciudadanía participe en procesos de planificación y evaluación de la obra o el servicio. Pero el mayor problema no está en el origen de los recursos o en su destino, sino que mediáticamente y a partir de la teoría neo clásica, neoliberal, se denigra al sector público (que ellos manejan) en función de su política económica. Nunca dejarán de oír de ellos que el Estado está obeso, que el sector privado es mejor administrador, que hay muchos pipones, que el gasto corriente es alto. A partir de esos titulares y generalizaciones, construyen una tramoya para terminar reduciendo su espacio y gestión, para en consecuencia reducir también su pago de impuestos¹⁹.

Con el mal llamado gasto corriente, argumentan que se están desperdiciando los recursos de los ciudadanos, y han llegado ridículamente a pedir al gobierno que haga un “sacrificio” y reduzca los empleos. ¡Por favor, basta de hipocresías! Un gobierno no es una persona natural a quien se despide, es también un ciudadano que paga impuestos y dinamiza la economía, un gobierno es una personalidad jurídica, su reducción implica sacrificios a ecuatorianos, tan ecuatorianos como los obreros despedidos de las fábricas.

Pero realmente necesitamos trabajar en la nueva contabilidad pública, por ejemplo, los médicos, en un hospital privado son su razón de ser y se los considera una “inversión”; los médicos, en un hospital público son “gasto” y no la razón de ser del hospital (el grupo objetivo, por supuesto, son los pacientes en el público, y los clientes en el privado).

PROBLEMÁTICA PÚBLICA

En un corto capítulo quiero enunciar la problemática de la administración pública. Es específica porque sus orígenes están ligados a su relación directa y

19 No es el mejor espacio para un análisis económico de la inversión pública y el papel del estado en la economía. Lo haremos en otro trabajo, pero quedemos claros de que lo que buscan es denigrar al Estado, al gobierno y la burocracia, reducirlos para no pagar impuestos, para evitar procesos de redistribución.

sustancial con el Estado y los niveles de gobierno, por lo tanto está ligada al destino de la política. Por eso, fundamentalmente el desprestigio de la gestión pública corre la misma suerte de aceptación o rechazo que la que corren los gobiernos. Incluso, me atrevo a decir que son pendulares y cíclicas.

En nombre de las libertades, los neoclásicos (neoliberales) atacan a la gestión pública, no solo desde la ciencia y su concepción de “no más Estado” confundiendo a este con gobierno, sino que también lo atacan desde su gestión. Pero este ataque tiene la intención velada de reducir la gestión pública para que tenga una menor necesidad de recursos. Veamos: el sector público tiene fundamentalmente dos fuentes de financiamiento: *i)* los ingresos tributarios (impuestos, tasas, contribuciones, etcétera), y *ii)* la gestión de negocios públicos, (explotación petrolera y minera, prestación de servicios, etcétera)

Para explicarme de mejor manera, hablaré del segundo grupo de ingresos públicos en el Ecuador: el negocio petrolero. Éste está marcado por la mixtura, en las grandes oleadas privatizadoras se redujo el papel del gobierno en esta área aplicando la teoría de que el sector privado siempre eficiente puede resolver al siempre ineficiente sector público (en su mentalidad no existe la posibilidad de que ambos sectores pueden ser eficientes o ineficientes). Así se impuso la idea de que el sector público compite con el privado y le quita negocios que bien podrían estar administrados y gestionados por nuevos empresarios. Tal es así, que hemos llegado al punto en que la prestación de servicios básicos como la recolección de basura y desechos sólidos sea gestionada desde el sector privado. Por último, el supuesto principio supremo de que la defensa nacional y la seguridad son competencia exclusiva del sector público, entró en clara contradicción cuando prestadores de servicios bélicos privados actuaron en guerras contra Irak o Afganistán. Y en este mismo sentido, podemos ver cómo la exclusividad del uso de la fuerza por parte del Estado ha quedado como letra muerta en la Constitución, pues las empresas de seguridad privada proliferan y pueden libremente hacer uso de la fuerza y portar armas.

En cuanto a los ingresos tributarios, la disminución de la gestión pública implicaría una reducción de recursos, por eso ustedes verán que todas estas campañas donde hablan de la necesidad de reducir el Estado vienen acompañadas de la reducción e incluso la eliminación de impuestos.

Esta dura batalla tiene muchos matices y actores que defienden y atacan posiciones. Nos llevamos de verdades lógicas y hasta de justificaciones ideológico-políticas. No quiero entrar aquí en este debate a profundidad, pero sí dejar enunciando que es con subjetivismo y una serie de intereses que se juzga a la administración y gestión pública. Por esta causa, cualquier evaluación que se quiera realizar debe abstraerse y no enmarcarse en esta serie de intereses particulares y de grupos de negocios. Solo de esa manera será posible realizar una evaluación seria de la gestión pública.

Otra problemática de la gestión pública tiene relación con la gestión política. Si analizamos a fondo los últimos 41 años de democracia en el Ecuador, podríamos afirmar que “el país se funda cada cuatro años”, pues siempre resulta que el antecesor supuestamente no hizo ni dejó nada bueno para el sucesor, y que inclusive, en algunos casos, se produjo una especie de boicot para atar al próximo gobierno. Este hecho ha determinado que el cambio se convierta en un planteamiento retórico respecto del cual siempre se está comenzando a partir del reconocimiento de su necesidad, pero nunca produce los efectos deseados.

La discontinuidad no opera solamente de un gobierno a otro, sino que aún se observa en el corto espacio de acción de un mismo gobierno. La inestabilidad de los funcionarios públicos, especialmente de alto nivel, es una muestra evidente de esta situación, así lo evidencia una publicación de ALAP – SENA E²⁰, y la administración pública se convierte en una especie de botín a ser repartido, no en función de los acuerdos político ideológicos sino de cargos y su responsabilidad. Tanto es así, que hemos asistido a debates en donde los miembros del partido ganador exigen y creen tener la obligación de aspirar a cargos públicos, sin importar la lógica de la política pública o su profesionalización, entonces la administración pública se incrementa o se reduce según la presión a la que se somete al gobierno de turno. Hemos sido testigos de que la forma de compensación por el apoyo legislativo a un gobierno consistía en la entrega de cargos o incluso instituciones a los diputados, para que las gestionen.

20 ALAP – SENA E, RODRÍGUEZ, Carlos, Inestabilidad y Políticas Públicas: Tema IV. Pág. 96. Quito, Ecuador. 1996

Son dos grupos de problemáticas que cuestionan la gestión pública, pero su origen son los intereses personales de grupos de presión que no tienen una salida desde la teoría de la Administración Pública sino desde la lucha política y desde la lógica del poder.

Con esta larga advertencia propongo analizar así la problemática del sector público:

PROBLEMÁTICAS	
ENDOGENAS ²⁰	EXOGENAS ²¹
Costumbrismo	Ineficiencia
Formal legalismo	Falta de recursos
Tramitología	Improvisación
Poco profesionalismo	Poca continuidad
Tecnocracia	Poca gestión basada en políticas públicas
Generalización	
Corrupción	Corrupción

Cuando hablo de problemáticas endógenas me refiero a situaciones que se crean alrededor de la misma gestión pública, y muchas veces como producto de esa misma gestión, casi de forma natural. Por eso separo las causas de

21 Hablo de situaciones problemáticas, no de problemas únicamente, por la interrelación que existe entre estas manifestaciones enumeradas en la tabla y las dos advertencias anteriores, así como porque en una definición de problema nos estaríamos abstrayendo de la problemática social que implica la gestión de la administración pública. Lo que no sucede con la privada porque esta problemática es vista como mercado (y no digo que esté mal sino que refuerza las diferencias entre las dos administraciones).

22 Hay algunas situaciones problemáticas que no requieren análisis, por ejemplo la falta de recursos.

luchas de poder y las luchas políticas para intentar aquí un análisis desde lo técnico y desde la teoría de la gestión. Las problemáticas endógenas son producto del comportamiento de la sociedad – gobierno, de esa dualidad que pone en el medio a la administración pública, a veces como la responsable de los fracasos y nunca como responsable de los logros, pues estos siempre son del sector privado o de los políticos – administradores de turno.

Este *COSTUMBRISMO* nos lleva a ser conservadores, los cambios primero deben venir de la normativa (con lo dilatados que son) antes que de la misma iniciativa de la actividad pública. Pocas veces la innovación y las propuestas de cambio vienen de la misma estructura, generalmente la sociedad o de forma externa alguien debe sugerir y el entramado implica que haya una aceptación de la dirección, y si se requieren recursos para ello el drama empieza (y muchas veces termina en el diagnóstico) y pocas veces se lleva a cabo una reforma desde adentro. En la Administración Pública no somos muy adeptos al cambio, y peor si pasaste con éxito la supervisión de los entes de control. El que cuestiones ese proceso casi te convierte en traidor o loco. La tradición es clásica en la gestión – y por experiencia propia lo puedo afirmar que los sectores de apoyo financiero, administrativo, compras públicas –son los sectores más conservadores y se amparan en que la ley lo dice y así se hacía o así los hemos hecho siempre²³.

Vivimos en lo que se ha dado en llamar un *FORMAL LEGALISMO*. Tenemos cientos o miles de leyes, reglamentos, normas, etcétera, pero no se evalúa el nivel de cumplimiento que la sociedad tiene sobre esas leyes. Inclusive se mide la eficiencia del período legislativo del Congreso Nacional en función del número de leyes aprobadas, a mayor cantidad de leyes mejor fue ese período legislativo, lo cual demuestra la falsedad sobre la cual medimos la eficiencia de la democracia. Creemos que la democracia en el Ecuador es sólida y está consolidada ¿hasta cuándo? eso no nos podemos aventurar a decir, porque su ineficiencia puede llevar a los peligrosos límites de la inestabilidad, producto de la misma limitación con la que vemos, definimos y vivimos nuestra democracia. Luego del último

23 Aquí no voy a dar salidas específicas, todo el libro es un aporte de elementos para encontrar estas salidas.

intento de consolidar las normas en códigos, nuevamente estamos en una fabricación de leyes y reformas que no dan lógica continua a la legislación, y que complican el día a día de la gestión pública.

Todo se complica cuando los funcionarios medios temen a la ley en lugar de considerarla una guía para la gestión. Cuando ese temor se acrecienta debido a la persecución político administrativa que ejercen algunas entidades de control, resulta necesario aplicar lo que menciona el doctor Rodrigo Borja: “En el ámbito del derecho público prevalece el principio de que los órganos del poder no pueden hacer nada para lo que no estén expresamente autorizados por la ley, mientras que en el derecho privado rige el principio contrario: las personas pueden hacer todo lo que no les esté prohibido²⁴” Esta problemática se da porque generalmente, e insisto, mandos medios exigen que la ley enuncie los procesos y pasos bajo los cuales deben actuar; no es del todo descabellado, puesto que ese afán (legal formalismo) hace que se detallen en leyes, reglamentos, instructivos, ordenanzas, normas técnicas, de control, etcétera. Muchas veces se detallan procesos y hasta acciones. Hay normas que se transforman casi en manuales, lo que quita capacidad de movilización y gestión a la administración pública.

Debemos entender que el principio enunciado habla de las competencias de cada institución, o sea de la jurisdicción²⁵. La norma establece qué hacer y qué no hacer, pero no establece cómo hacerlo. Eso debería ser parte del plan de gobierno. No estamos hablando de discrecionalidad en el manejo de recursos, sino más bien de la gestión en los procesos técnicos, que se ven entorpecidos por cientos de reglamentos y normas que llegan a la contradicción, o como lo han demostrado las sentencias contenciosas administrativas, hay normas que se contradicen entre sí. Al final del día, tenemos un entorpecimiento de la gestión pública y el temor a los organismos de control. Reitero, por tercera vez, es una de las razones por las que el proceder público es lento, hay que convencer a cada uno de los funcionarios sobre cada paso que deben dar.

24 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. Página 365.

25 Por ejemplo, que un ministerio se arrogue funciones que no le pertenecen. Eso evita este principio. No es una exigencia o un paso a paso de lo que debe hacer el sector público.

La *TRAMITOLOGÍA*, debido a la generalización y el discurso peyorativo mediático ha llegado a ser conocida como burocratización, pero es necesario saber diferenciarla, no solo por un tema semántico sino de identidad. El origen del término burocracia está relacionado con el espacio geográfico y la importancia del servidor público, mientras que tramitología es el aumento permanente de elementos en un proceso, sea este de forma natural o artificial.

Digo que es un aumento permanente porque siempre hay alguien a quien se le ocurre un paso adicional, generalmente para mayor control, para justificar su contratación o por dudas sobre la calidad del trabajo. Pero este no es un fenómeno que ocurre solo en el sector público, le pasa a toda organización, por el carácter de natural, de auto generación del sistema. Grandes corporaciones privadas luchan permanentemente contra este fenómeno. Un conocedor de ambos sectores me decía que los trámites son como la lana de las ovejas, los pasos a cumplir crecen de manera natural por lo que es necesario podarlos de tiempo en tiempo.

Hay un segundo elemento que es el factor externo, por ejemplo, la ley determina un nuevo control, un nuevo proceso o una nueva verificación. Un ejemplo claro: se definen como funciones incompatibles la del contador y el pagador, mientras que en el sector privado ambas funciones puede ejercerla la misma persona. Hoy, con los avances tecnológicos, el sector público también debería aplicarlo, ya que los pagos se hacen mediante transferencias y la contabilidad es un registro automático, pero la Contraloría aún sanciona si no tienes diferenciadas ambas funciones.

La *TECNOCRACIA* fue experimentada en Ecuador con administraciones públicas recientes, y quiero aclarar que el uso de la tecnología no está mal, al contrario, es sumamente necesaria, como ya lo manifesté anteriormente. Tampoco quiero decir que el exceso de tecnología sea malo. No. La tecnocracia la juzgo desde el exceso de solvencia, que linda con la prepotencia por lo grados de estudio que se han obtenido. Aquí quiero decir que el fenómeno contrario a la tecnocracia es el empirismo, son los viejos servidores que creen que porque han pasado 20 años en una institución lo saben todo; ellos también son perversos porque no permiten la remodelación o la implementación de procesos nuevos y más ágiles. Pero a quienes quiero referirme en este punto es a aquellos servidores que vienen precedidos de muchos títulos y con respaldo político, quienes creen que deben mandar

y definir cómo hacer las cosas, no porque convencieron con argumentos o porque lo demostraron lógicamente, simplemente creen que todos deben obedecerlos porque son técnicos, porque estudiaron para ello.

Entiendo que este no es el espacio, pero quiero enunciar la peligrosidad del racionalismo instrumental, a partir de las lecturas de Theodor Adorno y Max Horkheimer, en la Dialéctica de la Ilustración. Guardando las proporciones, vale recordar que el racionalismo instrumental (creer que mientras más racionales seamos estaremos mejor), basado en los fines y en la casi divinidad de los instrumentos llevó de la humanidad a tal tergiversación que perpetró el holocausto Nazi – lo dijo Adorno, y ahora lo siguiente lo digo yo: este proceso no terminó con la derrota alemana, su aplicación continúa; aunque parezca contradictorio ese racionalismo llevó a las masacres y al holocausto de los Balcanes, en los años noventa, y si no lo superamos estaremos condenados a repetirlo, sobre todo ahora, en épocas de poca tolerancia y de negación del otro²⁶.

Por experiencia propia y por conocimiento histórico puedo afirmar que, es mil veces preferible un inepto en la dirección de una unidad pública, a un tecnócrata que por su formación científica se crea pre-destinado a dirigir y a que todos le obedezcan.

Todas las problemáticas de origen exógeno fueron tratadas de manera directa o indirecta en los temas anteriores, sin embargo no quiero extenderme más en ellas sin topar el tema de la corrupción. No lo voy hacer desde la típica vía que nos lleva a que todo es corrupción, recordemos que el objetivo de este trabajo es proporcionar al lector de elementos para el debate:

Generalización. Todo es corrupción, copiar en un examen del colegio, llevarse lo recaudado en la tesorería de una institución privada, pasarse un semáforo en rojo. No. Mil veces no. Esa generalización nos hace ver que todos algún día de nuestra vida hemos sido corruptos, ergo, si todos somos corruptos ¿quién puede juzgarnos? En lo público debemos referirnos a corrupción como el aprovechamiento de recursos públicos en beneficio personal o grupal.

26 No está demás recomendarles una lectura profunda de todas las obras de la escuela crítica de Frankfurt.

Que las políticas públicas sean orientadas a beneficiar a determinado sector, no lo quiero calificar como corrupción porque eso está tipificado como otro delito: poseer información reservada que le da ventaja en una contratación, o que una devaluación beneficie a los exportadores o la eliminación de un impuesto. Es una política pública que debe ser juzgada desde su eficiencia y no desviarla para hacerla ver como corrupción.²⁷

La corrupción es pública. Falso. Si no interviniera un privado, nunca se podría perfeccionar un caso de corrupción. Por ejemplo, cuando hablan de la compra de un terreno municipal a otra entidad pública con supuesto sobreprecio, debemos preguntarnos, en esa transacción donde no hubo intervención del sector privado, ¿cómo dos instituciones públicas pueden pagar con sobreprecio? Es imposible, porque el monto pagado de más seguirá en otra institución pública, por tanto el Estado como tal no está siendo perjudicado por la corrupción. Puede señalársele como cualquier otro delito, pero no es corrupción.

A la operación Lava Jato la he denominado: la vía brasileña de la investigación. Esta se diferenció de otras porque su objetivo no fueron los empleados o la autoridad pública, sino los empresarios. Fue así que el dueño de una empresa constructora brasileña fue apresado, juzgado y sentenciado a 19 años de prisión. Además fue obligado a colaborar con información en todas las denuncias. Desde entonces han caído presidentes, ex presidentes, vicepresidentes y más políticos de diversos países. Lamentablemente se exageró, en algunos casos, y lo confundieron con sus propias ambiciones políticas. Es decir, es al sector privado a quien hay que hacerlo hablar, en lugar de quedarse con el empleado público preso para exhibirlo como trofeo. Eso no ha solucionado nada, durante siglos.

En otras palabras, la gran complicidad viene de quienes quieren hacer ver que solamente la institución pública es corrupta y no su dirigencia, pero que tiene que tener apoyo privado.

27 Nunca compartí que al feriado bancario se lo calificara como un acto de corrupción del ex presidente Jamil Mahuad. Se trató, a mi criterio, de una pésima, desatinada e irresponsable medida pública de carácter económico. La corrupción se dio cuando los beneficiarios del feriado bancario no pagaron ni devolvieron lo que debían.

Hoy las denuncias de corrupción – más allá de las buenas intenciones de investigación que tengan- están ligadas a los procesos económicos de desregularización y de desprestigio público, a intereses privatizadores o de monetización, antes que a la búsqueda y juzgamiento de los responsables. Tanto es así que, a la fecha, la problemática de la corrupción dejó de ser el principal problema para constituirse en un problema secundario, excepto para quienes quieren justificar su buena o mala gestión y para algunos medios de comunicación, además de ser otro pretexto para justificar la poca o nula ejecución de obras.

LA BUROCRACIA

Este fenómeno de organización y ejecución de las estructuras organizativas será siempre una fuente de inagotables trabajos. Es un fenómeno que sufren las organizaciones privadas y públicas, las de derecho y las de hecho. Con esta primera aclaración de concepto, debemos pasar a la segunda. No es lo mismo burocratización que tramitología, sin embargo, la facilidad de lenguaje al exceso de trámites o al exceso de personal (que nunca quienes lo usan lo hacen a partir de estudios que determinen el número de burócratas) lo utilizan para resumir la complicación de la tramitología. Pero sí, la burocracia es parte del problema de la tramitología.

En la misma línea de todo este libro, mi idea es defender o dicho de mejor manera desestigmatizar al funcionario público, así como quitarle a la burocracia esa identificación peyorativa para demostrar la necesidad de su funcionamiento y estructuración.

Desde sus orígenes etimológicos burocracia viene del francés buró, escritorio, oficina de gobierno. La acción peyorativa se dio en el siglo XX, cuando Max Weber hace en Economía y Sociedad un estudio detallado del origen, funcionamiento y necesidad de las organizaciones por la burocracia. Sus orígenes históricos se remontan a los cobradores de impuestos en la gestión fiscal. Luego fue identificada con la acción rutinaria de una persona que debe hacer siempre lo mismo, pero cuyo trabajo debía estar justificado y basado en la norma o en una forma de ley (la divinidad del Rey, por ejemplo). El proceso histórico de la burocracia es la historia de las

organizaciones y sus formas estructuradas y operativas.

Como hemos visto en este trabajo, la única problemática que adjudicamos a la burocracia es la TRAMITOLOGÍA, que es ese empeño por entorpecer y hacer más lentos los procesos. Por supuesto que en esencia son funcionarios de gobierno quienes lo hacen, pero como analizamos antes, este proceso va más allá de los funcionarios y llega a tener un desenvolvimiento natural dentro de las organizaciones.

DIMENSIÓN	PROCEDIMIENTO OPERACIONAL	DESCRIPCIÓN
JERARQUIZACIÓN	Supraordinario Subordinado	La Burocracia está ordenada en función de alguien manda o dirige, y otro obedece y ejecuta ²⁸ .
DELIMITACIÓN EXACTA	Órdenes Jurisdicción Actividades Tiempos Movimientos	Tiene horarios y límites en sus acciones. Esta división del trabajo se ha complicado con el desarrollo tecnológico, pero no pueden dejar de actuar en función de esos procedimientos.
SELECTIVO	Procedimiento para el ingreso Carrera profesional o servicio Remuneración fija	No todos pueden participar de este proceso, se requiere el cumplimiento de requisitos y su estabilidad y remuneración fija son su recompensa y garantía contra las presiones partidistas.
TÉCNICO - PROCESOS	Actividades precisas Objetividad Continuidad	La burocratización implica continuidad en los procesos, que las órdenes sean realizables o que tengan viabilidad.
INFLUENCIA POLÍTICA	Herramienta del gobierno de turno Conservadora	Todo gobierno la usa para explicar sus opciones o gestión. La propia estabilidad la hace conservadora y de difícil propensión al cambio. ²⁹

28 Por eso resulta cómico y hasta ridículo cómo en los procesos de crítica a la gestión pública, arremeten contra los trabajadores de estrato más bajo en la pirámide jerárquica y no contra quienes la dirigen.

29 HILLMANN Karl. Diccionario Enciclopédico de Sociología. Burocracia. La tabla es propia.

Hay una gran discusión sobre si la contribución de Max Weber en su estudio sobre la burocracia es más sociológica que administrativa, pero esa vinculación la tratamos ya en otra parte de este trabajo. La vinculación de la administración pública con las ciencias sociales es manifiesta. Y la sociología de la organización es una buena herramienta para explicar fenómenos como la burocracia y su contribución a la ciencia política.

MAX WEBER Y LA BUROCRACIA

Muchas veces se hace referencia a la sociología de Weber como la madre de la administración pública moderna. Tengo mis reparos, pero no se puede negar el grado de influencia, determinación y valentía intelectual que tuvo al haber puesto sobre el tapete el lado científico de la burocracia³⁰, así como el grado de influencia de las religiones en los modos de producción, sobretodo en el capitalismo.

En esta parte del trabajo utilizaremos el buen resumen e interpretación de la obra que hace Omar Guerrero (OG) y la propia obra de Weber³¹ (MW), como referencias, con una advertencia metodológica: debemos considerar la temporalidad de los conceptos desarrollados y superar la visión histórica de las distintas categorías que utilizan Weber, Guerrero, y el mío mismo.

Permítanme dos aclaraciones conceptuales: Primero, la teoría de la burocracia de MW es fundamentalmente más sociológica que administrativa; así como cuando la derecha ideológica que critica a la burocracia es más económica que administrativa y más político ideológica que administradora. Con esto quiero decir que, tanto la construcción de la categoría e

30 Weber rescata y posiciona el concepto de burocracia, en contraposición a las crítica echas por Marx y Tocqueville.

31 GUERRERO, Omar. La teoría de la Administración Pública. Harla. México. WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. Decimosexta reimpresión. 2005.

institucionalidad burocrática, así como su crítica por los detractores de estos días (sobre todo neoliberales y neoclásicos) son visiones que tienen que ver más con la política y la economía antes que con la ciencia administrativa.

La segunda aclaración se deriva del estudio de Weber (página 717): “estos tres factores constituyen en la esfera oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura y en la esfera de la economía privada la sustancia de un despacho. En este sentido, tal institución se ha desarrollado completamente en las comunidades políticas y eclesiásticas solo con la aparición del estado moderno, y en la esfera de la economía privada sólo con la aparición de las formas avanzadas del capitalismo”³².

Dos hechos que determinan la aparición de la burocracia, el sistema capitalista avanzado, a partir del concepto de despacho que tiene que ver con formas de organización de la producción en la revolución industrial, y la aparición del estado moderno. Esto no contradice que antes ya existían funcionarios públicos, por eso, el concepto de institución como nos referimos a la burocracia no lo hacen solo los funcionarios, sino los marcos legales, las estructuras, las normas, las costumbres, etcétera.

Dos derivaciones del origen de la burocracia:

1. INEVITABILIDAD.- Toda organización que se desarrolla en las sociedades necesita de cuadros administrativos. La Biblia está llena de actores administrativos: los cobradores de impuestos, los administradores de los mercados, José con el faraón en Egipto... a través de la historia hasta llegar a los tecnócratas actuales. Del mismo modo, estos administradores los encontramos en el sector público – tal como los mencionados- y en el sector privado tenemos a los banqueros, los pastores, todos ellos necesitaban de un contable, de alguien que si bien no hace parte directa del negocio, apoya en la organización, información y en el negocio. El debate que hoy está pendiente (excluyendo todos los prejuicios) tiene relación con la definición de eficiencia, efectividad y economía.

32 WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. Decimosexta reimpresión. 2005.

2. **DOMINACIÓN LEGAL.**- Hay un acuerdo, como parte del pacto social, donde el funcionamiento de estos equipos está admitido (por las buenas o por las malas) por la sociedad:

- a. Acuerdo pactado (por la violencia o por la aceptación racional)
- b. Un conjunto de reglas intencionalmente redactadas
- c. Un soberano que ordena, pero también obedece
- d. Todos aceptamos que no obedecemos a las personas ni a divinidades, obedecemos a la forma de organización social basada en el derecho

A partir de este origen legítimo e inevitable, la burocracia se organiza a través de tres dimensiones básicas:

- **COMPETENCIAS.** Son el conjunto de deberes y servicios que debe prestar la burocracia, basado en las formas técnicas y en un nivel de normativa inferior a la ley soberana. Son normas, reglamentos, instructivos.
- **ATRIBUCIONES.** Recordemos que al ser la burocracia, la operadora del gobierno de turno, una función de la sociedad y del derecho es limitar su actuación, por eso, en sus atribuciones, que no pueden estar sobreentendidas, se establecen los límites y las formas de rendición de cuentas de la burocracia.
- **AUTORIDAD.** La burocracia está jerarquizada – ya lo hemos visto antes- todos tienen un superior, por lo tanto, todos están bajo vigilancia y tienen la obligación de rendir cuentas a su superior.

Siguiendo con la deducción como método para entender el fenómeno de la burocracia, redactemos las características para su operatividad:

- **ESPECIALIZACIÓN.** El personal trabaja en un espacio y con funciones de rutina o de repetición. Es personal que se espera se especialice en lo que hace. La forma organizativa burocrática está determinada por un mapa de procesos (puede ser mental) en el que cada uno cumple una función. Para entenderlo mejor, pensemos

en una cadena de producción fordiana donde cada uno tiene una responsabilidad y un tiempo para cumplir su función. Cada uno se especializó en lo que hace. Es el que más sabe sobre esa actividad.

- **JERARQUIZADA.** ¿Cuál es la responsabilidad del jefe de equipo? Hacer que este funcione y cumpla con su objetivo; pero el fracaso de uno de los operadores casi siempre termina en un llamado de atención al jefe de equipo. Por ejemplo, en el sector público, ante el fracaso de un médico, piden la renuncia del ministro. La autoridad va en forma decreciente en la pirámide administrativa, pero la a responsabilidad va de forma inversa. Claro que cuando se politiza la relación, la oposición echará la culpa al ministro y no al médico, lo cual no sucede en el sector privado porque al dueño de la empresa le tocaría retirarse.
- **FORMALIZADA.** Todas las actividades que se hagan deberán tener una motivación legal y un proceso determinado en una norma (del nivel que sea), pero para tener la obligación de ser acatada, la sociedad debe haber aceptado lo que hace esa burocracia³³.
- **OPERATIVA.** Todas las acciones de la organización necesitan que, más allá del diseño de la política pública, alguien la ejecute, la territorialice. Eso lo hace el personal operativo, quien pone en práctica lo planificado, lo diseñado.
- **IMPERSONAL.** La estructura está determinada por puestos, es una estructura objetiva. Aquí viene la lucha en el sector público, porque no se habla de ergonomía (el sector privado, por su rápida capacidad de mutación, sí lo puede hacer).
- **CARRERA PROFESIONAL.** Hay el concepto de escalafón, tú sabes que tienes una cadena para seguir subiendo en la jerarquía. Aquí viene como anillo al dedo la necesidad de la estabilidad, principalmente porque tu gestión debe superar la visión y temporalidad de un gobierno, porque alguien debe ir construyendo un archivo de la institución, porque así no puedes ser presionado.

33 La aceptación en forma administrativa no siempre implica acordar o aceptarla, sino que también el usarla o aceptarla a partir de la impotencia de revertirla.

Esta rigurosidad del sistema hace que funcione y que pueda llegar a ser eficiente. Ahora bien, ese es el deber ser, pero esa burocracia debe enfrentarse a nuevos retos:

- La ergonomía, la necesidad de adaptar los puestos a la gente, sino tendremos una administración deshumanizada.
- Las nuevas problemáticas del mercado, de la violencia y los nuevos intereses de los ciudadanos.
- Los avances tecnológicos y sobre todo comunicacionales.
- La gobernanza, la gobernabilidad (por nuevos actores) la descentralización y la desconcentración.

Ante estas nuevas “demandas” la burocracia del sector privado es de mucha mayor adaptación, porque precisamente ellos generan el cambio; mientras que el sector público, al estar normado por leyes y procesos emitidos por otra autoridad (no la misma burocracia) debe esperar esos cambios, intentar lograrlos. Pero en definitiva, su eficiencia debe ser medida en otros términos.

LA POLÍTICA Y LA BUROCRACIA³⁴

Antes de la constitución del estado moderno, las relaciones de poder y la política se basaban en la representación de intereses grupales y no generales; con el estado actual y la burocracia las demandas salieron de la sociedad y fueron procesadas por el sistema burocrático administrativo. Pero, además de ser el brazo ejecutor de la política de gobierno, entra en procesos de regulación, de control y de represión (recordemos el monopolio del uso de

34 “Han existido y existen formas de administración no burocráticas, como las establecidas en las organizaciones colegiadas, así como las que se desempeñan honoríficamente. Sin embargo, no debemos renunciar al hecho singular de que, en su forma emblemática, la burocracia es la modalidad típica de la Administración”. GUERRERO, Omar. 2010, Obra citada. Página 31.

la fuerza está en el Estado – gobierno), y esos instrumentos comienzan a denotar poder político. El sector militar siempre es definitivo en el uso de la fuerza y en el mantenimiento de un gobierno, por ejemplo, Ecuador tiene tres presidentes cesados en funciones luego de movilizaciones populares y del retiro del apoyo de la FFAA, tal como ocurrió en el caso boliviano donde los militares son parte de la burocracia pública. Esto es el más claro ejemplo de cómo la burocracia entra en el plano de la política.

Pero como dice Weber, el mayor poder y fortaleza política está en el carácter indispensable de la burocracia, su permanencia en el tiempo y en el espacio. Esa relación impersonal con el gobierno, aunque todos sabemos que hay lealtad mientras estás en funciones, cuando cesas la lealtad es relativa.

NOTA CRÍTICA FINAL

Este capítulo trabajó la descripción del deber ser de la burocracia, sus orígenes, sus necesidades y su operatividad en el ámbito de lo político; pero la crítica neoclásica basada en la economía o en la ideología y política, tergiversa los problemas de la burocracia. Problemas que los genera ella y problemas que genera el entorno. Hemos dejado claro la problemática de la eficiencia pública a partir de juzgar únicamente a la burocracia, por ejemplo, al criticarla nadie analiza los planes y objetivos institucionales para ver si la burocracia impidió su realización. Asimismo, la inestabilidad de las máximas autoridades hace que la administración pública no pueda cumplir con sus objetivos (recordemos que el Ecuador se refunda cada 4 años y lo mismo pasa con sus ministros) el Ecuador no trabaja con políticas públicas estatales, lo que haría que la estabilidad de las políticas sea lo fundamental y quien esté a cargo solo ejecuta lo programado.

Los recortes presupuestarios o la poca ejecución del mismo, a partir de dos problemas básicos: el primero tiene que ver con los ajustes de presupuesto que hacen que proyectos planificados al iniciar el año sean reprogramados, suspendidos o ejecutados a medias. Segundo, el temor

a ejercer el gasto público, lo analizábamos antes, que en la burocracia media existe el famoso “hay que descargarse, o mejor no ejecutar” para que la contraloría o los organismos de control no ejerzan presión sobre esa institución. La falta de ejecución presupuestaria no está penada en el país, inclusive, la ignorancia del neoliberalismo llega a plantear como un mérito el ahorro público; es decir, la no ejecución de proyectos.

Por último, no hay diferencia mayor entre los procesos de burocratización pública o privada y de la pública a la burocracia local; la problemática es la misma. Lo último que hay que pedir es que la crítica sea objetiva. Lo inevitable de su existencia, al criticarla y querer destruirla, es que debilita al estado y su estamento ejecutor. La objetividad debe primar.

En su afán demagógico y clientelar, algunos políticos critican la burocracia y trabajan con formas alternativas como ONG, corporaciones o fundaciones, y su mejor opción es la privatización, pero siempre de negocios rentables. Hoy en el Ecuador, en la crisis de la pandemia, ridículamente se plantea el manejo de un fideicomiso con fondos públicos, como sinónimo de honradez, transparencia y eficiencia. Lo que nunca logro entender es cómo siendo funcionarios públicos, al hacer esas propuestas, reconocen que los incompetentes, los corruptos y los opacos son sus funcionarios, sus ministros a quienes ellos han nombrado. Claro, cuando raspas un poco y vez los intereses que los mueven, sabes que no es tan así como parece, sino que hay otros objetivos como el desprestigiar al sector público para reducirlo, como reducir sueldos públicos o privatizar, monetizar o concesionar.

CRÍTICOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En esta parte quiero aclarar que me refiero a la oposición teórica, sustentada en una práctica con claros ribetes ideológicos, no en la demagogia y oposición por intereses económicos, por ejemplo las privatizaciones sin alternativa cuando es un negocio para venderlo a precio de “gallina enferma” a un grupo de amigos, hechos que rayan en la corrupción. A esos casos, que se disfrazan de argumentos coyunturales, pragmáticos e ideológicos, los combatiremos en ese

plano. Pero aquí quiero referirme a los argumentos sólidos, conceptuales, que si bien no los compartimos es importante que el estudioso o lector los tenga claros para saber precisamente cómo se los enfrenta.

Una segunda reflexión sobre este tema es que hay algunas formas indirectas de oponerse o ser detractor de la administración pública; esto es, por ejemplo, las tesis que se oponen a la existencia del estado, o a su reducción a la mínima expresión. O tesis que van contra todo tipo de autoridad; puesto que esto implicaría que al no haber autoridad no hay quien opere esa autoridad, o en el primer caso, su reducción no necesitará de organizaciones burocráticas, entonces también se limitaría la administración pública.

ANARQUISMO

“Teoría que niega el poder del Estado o su misma existencia, o que incluso reivindica la desaparición general de la autoridad como quintaesencia del orden social libre”³⁵ Para el autor esta tendencia es una de las máximas expresiones del orden social libre y del individualismo. Su mejor adaptación se dio en los estados o países en los que no hubo suficiente desarrollo industrial.

Su posición quimérica tuvo mucho eco en organizaciones contra el estado y la autoridad, no tanto como una posición individual, que es la iconoclastia. El anarquismo tuvo adaptaciones como las expresiones de violencia contra los gobiernos y los estados, pero nunca profundizó en una revolución como sí lo hizo el socialismo.

Al negar la existencia del estado y la autoridad, es poco probable la aceptación de la burocracia y de sus procedimientos administrativo, por eso es una de las tendencias a las que identificamos como opositora o crítica de la administración pública.

35 HEINZ HILLMAN. Karl. Diccionario Enciclopédico de Sociología. Herder ediciones. 2005. Página 14.

LIBERALISMO

La teoría y ciencia liberal, origen y apoyo del desarrollo del capitalismo, surge como el reconocimiento de los derechos de los individuos, de los ciudadanos, sobre los estados absolutistas. Su ataque a la administración pública, en resumen, es el resultado de la lucha contra las monarquías y los estados opresores. Y se privilegia al individuo sobre la sociedad. Ahí radica la necesidad de un estado – gobierno lo más pequeño y que no interfiera en las decisiones ni desempeños individuales. Ellos no están contra la administración pública, sino contra su tamaño. La libertad económica, la de expresión, etcétera, son su quinta esencia, y buscan protegerla de ese estado contra el que lucharon. “El liberalismo proporcionó a la burguesía las herramientas ideológicas necesarias para su lucha contra la aristocracia feudal, la monarquía absoluta y la iglesia doctrinaria”³⁶

En la actualidad, el liberalismo es sinónimo de libertad de empresa, de competencia en libertad, del dejar hacer y dejar pasar, es sinónimo de empresariado y de no protección por parte del estado. Su nueva versión, mucho más radical, se denomina neoliberalismo.

Los principios económicos del liberalismo clásico, hace tiempo que fueron sepultados por la historia, cuando resultaron inadecuados para afrontar los nuevos fenómenos sociales y económicos... Sin embargo, hay quienes piensan que hay una diferencia entre ellos: el liberalismo, en sus orígenes, fue una ideología ética que buscó la liberación del individuo. La acumulación que sus tesis produjeron fue en efecto no previsto ni deseado. En cambio, el neoliberalismo es mucho menos inocente: sabe las consecuencias desequilibrantes de sus propuestas, pero no siente ningún remordimiento ético... La idea es suplantar al Estado por el mercado. El neoliberalismo se funda en una gran falacia: pretender equiparar la libertad de vida, de opinión o de prensa, o cualquiera de las libertades fundamentales del ser humano con la “libertad” de invertir, de tener empresas o de enriquecerse. Aquí hay una falta total de perspectiva.

36 Diccionario Enciclopédico. Obra Citada. Página 523.

Se valen del prestigio de la palabra “libertad”³⁷, pero su esencia es fundamentalmente que a menor intervención del estado menor será su tamaño. Las leyes del mercado son suficientes para el control de la economía y de la sociedad. Hayek, Friedman rechazan toda concentración del poder del estado en la sociedad. Las dos últimas décadas del siglo pasado, el neoliberalismo surgió como alternativa ante el agotamiento del keynesianismo triunfador, luego de la gran depresión y de la segunda guerra mundial. Tenemos exponentes políticos como Reagan y Margaret Thatcher que desde la misma gestión pública fueron a disminuir su tamaño a partir de privatizaciones y desregulaciones para que sean las fuerzas del mercado las que gobiernen. A partir del nuevo siglo, en América Latina muchos gobiernos llamados progresistas triunfaron sobre las tesis neoliberales, pero así mismo su agotamiento generó una nueva vigencia de este modelo. Nuevamente debemos reconocer la capacidad de adaptación que tiene el sistema capitalista. Su fin no está a la vuelta de la esquina. Así que la administración pública debe demostrar su eficacia y eficiencia, pero sobretodo tener paciencia para sostener estas embestidas.

MARXISMO – LENINISMO

Su mayor explicación parte de una relación bastante sencilla. El estado de clases (como lo conocemos desde su nacimiento) desaparecerá en el momento en que desaparezcan las clases. Eso era con la revolución socialista-proletaria de los trabajadores (en su primera fase) y en una sociedad sin clases (la comunista) no se necesitará del estado como lo conocemos. Como esta es una suposición, puesto que lo que más hemos llegado a ver es el socialismo real que reforzó el papel del estado, del gobierno y, por ende, de la administración pública. Su mejor exponente fue Lenin³⁸.

37 BORJA, Rodrigo. Obra citada. Páginas 990-991.

38 LENIN.V.I. El Estado y la Revolución. Ediciones de la Universidad de Cuenca. Abril.1970.

Los funcionarios, pertrechados con el poder público y con el derecho a cobrar impuestos, están situados – dice Engels-, como órganos de la sociedad, por encima de la sociedad. A ellos ya no les basta, aun suponiendo que pudieran tenerlo, con el respeto libre y voluntario que se les tributa a los órganos del régimen gentilicio... “se dictan leyes de excepción sobre la santidad y la inviolabilidad de los funcionarios.”³⁹

Es clara la nota, el desprecio que se siente por una clase de funcionarios que son la parte operante de un sistema que reprime. Lo que el marxismo nunca logró desembarazar es que existen varios tipos de funcionarios, no los ministros que toman decisiones estratégicas, sino el funcionario medio, el técnico al que le toca apalancarse con cualquier tipo de gobierno. Debido a la austeridad política, esta clase de funcionarios son operativos y se ven obligados a cumplir, muchas veces desde la lógica tecnócrata, pero son una parte esencial del sistema.

El Estado nació para controlar los antagonismos de clase de una sociedad que cada vez se complicaba más. Este vive en permanente lucha por los distintos intereses de clase y de inter clases. Así es como cuando la revolución socialista triunfe con los trabajadores, y la burguesía sea derrotada o sometida, esos conflictos de clase cesarán, y luego... He desarrollado algunas ideas de que sería de la sociedad luego de un proceso así, pero no estamos para la especulación.

Hoy en la segunda década del siglo XXI, la relación de fuerzas se ha dado de tal forma, que a todos quienes apoyamos algo de poder para el estado y su capacidad de regulación ante las fallas del mercado, sobre todo en la distribución de la riqueza, la derecha nos acusa de socialistas. El mismo keynesianismo –que fue la mejor salida capitalista para la gran depresión- nos acusa de ser socialistas. Raya en lo ridículo que, a la mínima mención de los derechos, la derecha de EEUU acuse a sus políticos de socialistas. Son cosas de los nuevos tiempos.

Definitivamente la posición socialista, más que oponerse a la administración pública, se opone a esa forma burguesa de administración que somete a los trabajadores. Sin embargo, con el socialismo real vivimos

Página 14. El estado Arma de Explotación de la Clase Oprimida.

39 Obra Citada Página 14.

una extensa burocracia que llegó a reemplazar a la sociedad, es decir, ocurrió todo lo contrario. Pero de ello se han valido los neoclásicos para atacar al estado y pedir su mínima participación.

Son parte de las tesis o teorías que de una u otra manera afectan negativamente al desarrollo de la administración pública. En menor o mayor grado, todas ellas necesitan de la organización estatal y de su brazo operativo, la administración pública. Las variantes durante la historia han sido muchas, y lo paradójico es que quienes atacan en una época se vuelven defensores en otra. Hay tesis que requieren un estudio más profundo desde la visión político ideológica, desde la relación de la administración y la ciencia política o ciencia del estado. Pero esto es como el plano cartesiano en el que se cruzan el mercado y el estado, buscando el equilibrio. Ese punto de equilibrio no es un punto referencial para todas las sociedades por igual. No, esto no es mecánico, es una combinación que varía según las fuerzas políticas, según las condiciones y el contexto en desarrollo. Para cuando se escriben estas líneas (abril 2020) el mundo está en manos de los funcionarios públicos, quienes son los primeros en enfrentar la pandemia de este siglo. No faltan las voces y acciones disonantes como la del gobierno ecuatoriano, pero así es la realidad que se vive.

Una tesis que nació como estrategia de debilitamiento del estado por los gobiernos locales fue la que defendía la descentralización y desconcentración. Al principio su idea fue debilitar y fragmentar al estado a favor de gobiernos débiles en los territorios. Bueno, eso lo vamos a enunciar de manera rápida.

LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA⁴⁰

La descentralización es una opción de los estados como su forma de organización y operación. En Ecuador está marcada por su división política administrativa, pero veamos la problemática del territorio y su forma de

40 MIÑO, Edwin. Ensayos sobre Territorio y Política. La Regionalización. 2020. Sin publicar a la fecha

entender la administración pública para ese sector, el territorial.

En el ordenamiento territorial y en la división político administrativa del Ecuador, no podemos determinar el problema central, todo depende de las perspectivas y las distintas dimensiones del análisis, por lo que si la visión es económica, los recursos destinados para las regiones o distintas zonas son escasos, si la dimensión es política la actual división político administrativa no genera suficiente representatividad en los distintos cuerpos colegiados, y si la visión es social-participativa las distintos niveles de gobierno existentes no actúan de manera coordinada y/o transparente o construyendo los necesarios espacios de participación ciudadana.

Por esto decimos que lo se puede determinar como problema central, depende de la dimensión que consideremos. A partir de esta situación, propongo algunas dimensiones (que no son todas ni tampoco se las desarrollará a profundidad aquí) que podrán determinar la situación problemática:

1. No se construyó un proyecto de desarrollo nacional
2. Crecimiento y desarrollo desigual en las distintas regiones del país
3. Inestabilidad institucional pública
4. Falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno
5. Poca transparencia y participación comunitaria-ciudadana.

NO SE CONSTRUYÓ UN PROYECTO NACIONAL

Sin entrar a profundizar el punto, tenemos que la vía de construcción del estado ecuatoriano, sobre todo a partir de la revolución alfarista de 1895- no aportó en la construcción del estado nacional, y por ende del proyecto nacional. La oligarquía terrateniente sobrevivió (o se le permitió sobrevivir) con sus mismas prebendas y, sobre todo con su mismo estilo de

crecimiento. Si bien ideológicamente fue golpeada, no fue transformada. En resumen, la burguesía ecuatoriana nunca fue nacional ni pensó en el desarrollo del país sino en su enriquecimiento a partir del país ⁴¹.

No tuvimos una burguesía nacional que dirija un proceso en la construcción del modelo de desarrollo en función del país.

Otra característica es que el país se dividió en regiones, no a partir de un proceso de integración productivo o cultural sino geográfico, las cuatro regiones naturales definieron mucho la constitución de los distintos grupos de poder que no se integraron, sino que transaron en fusión de las coyunturas políticas.

El problema de la construcción social del territorio ecuatoriano está marcado por la tragedia (y como diría Marx, muchas veces por la comedia), siempre fue el problema latente tanto en lo que respecta a la construcción y delimitación de fronteras como de los límites internos. Hasta hoy se oyen voces que llaman a la defensa a muerte de los límites territoriales de una parroquia, cantón o provincia; sin embargo, en 1998 se pudo, de forma traumática, cerrar el problema limítrofe con el Perú.

Pero la historia territorial ecuatoriana, marcada por su inacabada construcción, hasta finales del siglo XX, nunca tuvo el justificado histórico-comunal, y es necesario buscarlo en los recovecos de la historia, como dice Jean Paul Deler “intentemos, pues, responder concretamente a las preguntas cómo y por qué se ha individualizado un territorio ecuatoriano, lo que consiste en comprender y explicar los mecanismos de coherencia y cohesión de los espacios sociales sobre los cuales puede descansar una construcción territorial que evolucione a largo plazo en un espacio natural”⁴².

Si el tema lo sincronizamos en el marco de la globalización y la

41 “La tesis del camino “prusiano” de constitución del estado burgués en el Ecuador, significa que la revolución liberal tuvo que recorrer un camino desfavorable al desarrollo de la sociedad burguesa, y favorable a la mantención de los privilegios de la clase terrateniente que se iría metamorfoseando muy lentamente en burguesía...” QUINTERO, Rafael. EL MITO DEL POPULISMO EN EL ECUADOR. Segunda edición, Universidad Central del Ecuador. Quito.1983. Página 92

42 DELER, Jean Paul. Ecuador, del espacio al estado nacional. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. QUITO.1987. PÁGINA 7. Entre otras cosas, para la revisión de la evolución histórico social del territorio ecuatoriano este texto es muy ilustrativo.

mundialización, pero sobre todo por la influencia y la velocidad de las nuevas técnicas de comunicación, resulta que vivimos tiempos a los que Arjun Appadurai llama lo “POSTNACIONAL”, caracterizado básicamente por los cambios en los imaginarios nacionales y en las funciones del estado. No podemos desconocer que el “tener menos estado”, que no cubre todo el territorio nacional o su diferenciación de gestión en distintas localidades, ha ido debilitando lo que podemos llamar la presencia y ejercicio pleno de funciones estatales.

Al ya no tener referentes nacionales –recordemos que los imaginarios se construyen a partir de relaciones e intercambios- por el alejamiento de la gestión del estado en privilegio de las privatizaciones⁴³, estos imaginarios se van transformando o mutando hasta reemplazar definitivamente a los valores y parámetros que antes nos guiaron.

CRECIMIENTO Y DESARROLLO DESIGUAL EN LAS DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS

La regionalización con la que nació el Ecuador, determinó que básicamente sean tres los polos de crecimiento poblacional y económico del país, me refiero a Quito, Guayaquil y Cuenca. Como cabezas de los departamentos es lógico que se concentre el crecimiento y el modelo de desarrollo en función de estos tres ejes o polos.

Siempre se quiso denotar que Quito era el eje del centralismo, entendido este como la concentración de recursos en su beneficio; sobre esto hay que puntualizar varios hechos determinantes:

1. El centralismo no es un problema geográfico, es una forma de administración y de organización de los distintos elementos que

43 Cuando hablo de privatización, no me refiero únicamente a la venta de empresas públicas, el concepto va más allá de lo económico para traducirse en la privatización de los espacios públicos de la gestión pública, del conocimiento y de hasta el intercambio social.

conforman el gobierno o el estado. Lo que se confirma cuando se determina que siendo el Ecuador un país con régimen marcadamente presidencialista, vemos a través de la historia que hay más presidentes de fuera de Quito que quiteños, lo que si fuese un problema de origen de los presidentes o de voluntad individual sería de fácil solución.

2. Al ser un modelo de desarrollo y de organización, este se reproduce en forma bastante parecida en otras subregiones, como por ejemplo en la relación entre distintas capitales de provincia o entre la capital de provincia y otras ciudades, o la relación centro periferia que se da entre el sector urbano y el rural, por ello es un sofisma responsabilizar a una región, ciudad o poblado de centralista. El Ecuador vive un modelo poli centralista, con muchos centralismos horizontales y sus réplicas a niveles micro o locales.

3. Ahora tenemos un problema concreto, cuando el modelo se ha desarrollado, tenemos poblaciones con altísima concentración de habitantes y de necesidades insatisfechas. Pensar que a estas ciudades o regiones debemos recortarles el presupuesto, sería agravar el problema. Estas personas ya viven en esas ciudades, y ahí necesitan atención. Es muy romántico pensar que la gente que migró del campo a la ciudad regrese cuando mejoren las condiciones de vida en esas zonas, debemos desarrollarlas – y ese será el papel del gobierno intermedio como lo veremos más adelante- pero el modelo debe ser integral, articulando lo urbano con lo rural. Si la población rural del país está por el 36% aproximadamente, es necesario que se integre al modelo de desarrollo. Entonces, no todas las regiones o provincias - para usar una unidad territorial familiar- pueden recibir los mismos recursos sino en función de sus actuales demandas y de su proyecto u horizonte de desarrollo.

Para complejizar la situación de la estructura político-administrativa del país, se encontró como salida la mayor atomización de esa división, me refiero al crecimiento en el número de municipios, parroquias (sobre todo rurales), y también provincias.

Esta es una mezcla de legitimidad (dada por la falta de atención, en unos casos, por la centralidad) y aspiración local para recibir nuevos recursos, lo

que contribuirá a solucionar los problemas de la localidad.

A esto hay que sumar el comportamiento de élites locales caudillistas y que necesitan crear su propio espacio para desarrollarse como tales, y tal vez proponer una construcción nacional de ellos como alternativa política.

Como se puede observar, son múltiples las causas, pero lo cierto es que esto aportó a la generación de un caos legal de la división político administrativa del país.

INESTABILIDAD INSTITUCIONAL PÚBLICA EN EL ECUADOR

La idea base de este título no es abogar por la estabilidad de los gobiernos, autoridades o presidente de la República, que en tres ocasiones – bien merecidas- los hemos defenestrado, y digo que no me interesa esa estabilidad porque esa tiene que ver con la legitimidad como construcción y no con el formal legalismo de “aguantar” a un presidente, así nos hayamos equivocado. Y a breves rasgos apunto que en una época de cambios donde lo único permanente es el cambio, no podemos darnos el lujo de perder tiempo teniendo una autoridad que no está acorde con los tiempos. Así mismo es fácilmente superable este problema con un buen modelo de gestión de políticas públicas donde las personas que las reemplazan ya saben y tienen líneas de acción claras. En definitiva, no es esa estabilidad la que me preocupa en estos momentos, sino la construcción de la institucionalidad pública ecuatoriana.

Me refiero básicamente a la creación poco lógica de unidades territoriales como cantones o provincias⁴⁴ y que responden más a demandas que a necesidades del país. Así mismo se crean unidades administrativas para suplir anteriores y estas no desaparecen, lo que nos lleva a la duplicación de funciones, por ejemplo los organismos de desarrollo regional que compiten deslealmente con los gobiernos provinciales y municipalidades.

Entonces el problema de esta situación se centra en la poca lógica con la que el sector público es estructurado, y sobre todo le son asignadas sus funciones y competencias.

FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

En este elemento agrupamos varias dimensiones, entre las que tenemos:

- **La planificación.** Que nos hayamos llenado de planes de desarrollo, no es el problema central, es identificar cómo los hicimos para que pocos se empoderaran de ellos. Y ¿cuánto de ellos se cumplen o por lo menos se los conoce y aplican en los distintos niveles públicos y privados? La planificación no está articulada entre lo nacional, regional, provincial y local, cada nivel de gobierno hace su plan de desarrollo sin considerar a los niveles superiores e inferiores, y muchas veces ni sus niveles horizontales. El plan de desarrollo de un municipio debe contemplar los elementos de la planificación parroquial y proyectarse para la provincial o regional, y así sucesivamente. Esa planificación a su vez dice ser participativa, pero se va convirtiendo en un ejercicio cansón de asambleas cuya formalidad viene a suplantar a la participación y a la construcción de ciudadanía.
- **Los niveles de gobierno.** De los niveles de gobierno existentes, me refiero aquí únicamente a los organismos de desarrollo regional y corporaciones que tienen un ámbito superior al provincial, y que

44 Por ejemplo, lo perverso del sistema electoral ecuatoriano que al llevó al entonces presidente Correa a cumplir con la promesa de campaña de provincializar Santo Domingo y Santa Elena, pese a no estar de acuerdo ni pensar que esa es la solución. Lo cual nos lleva a pensar que durante la campaña electoral tuvo que ofrecer lo que la gente quería oír y no lo que la gente necesita (elementos que no siempre coinciden).

son quienes manejando el doble del presupuesto de los gobiernos intermedios, distorsionan las competencias y funciones, por lo que se debe pensar definitivamente en su redefinición.

- **Las competencias y funciones.** La falta de claridad en las funciones y competencias de los ministerios, los consejos provinciales y los municipios. Sobre las competencias creo que hay una dualidad que debe ser entendida, la competencia es funcional, es decir, tiene que ver con las actividades encomendadas a ese nivel de gobierno, pero también con una jurisdicción territorial, es decir tiene que ver con el espacio físico en el cual se desarrollan las actividades o la jurisdicción funcional. Por ejemplo, en una autopista a cargo de un gobierno intermedio, la jurisdicción funcional es la capacidad que tiene para administrar esa vía, pero tiene una jurisdicción territorial que es superior, por lo que no se contrapone con la jurisdicción municipal; es decir, en ese espacio de territorio no ejerce jurisdicción el municipio en ninguna de sus competencias ni áreas, porque es ilógico que el gobierno provincial administre la vía y el municipio tenga el derecho de uso del espacio visual de esa vía. Por esa poca claridad en este tipo de temas es que las competencias y funciones no están claras y generan perversidades que son las que distorsionan el territorio en el Ecuador.

POCA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA – CIUDADANA

Primero, no debemos considerar ni confundir la población con la ciudadanía, y la participación activa con la información. Muchas veces creemos que rendir cuentas es ir a una asamblea y hacer el listado de obras ejecutadas sin medir la coherencia de estas obras con la planificación ni la evaluación del nivel de impacto que generaron.

Llamar a una concentración general y por voto definir qué obra se hace, tampoco es participación sino le damos el agregado técnico y sobre todo

los análisis de viabilidad de las obras. La gente debe escoger sabiendo los niveles de impacto que generará la construcción de una casa comunal en reemplazo del alcantarillado, por ejemplo.

Las perversidades del gobierno central se vuelven prácticas comunes en los regímenes locales, hay alcaldes que son inalcanzables para la población, que hacen lo que ellos dijeron que hay que hacer y planifican desde el escritorio. Este, que fue el argumento para la descentralización se está vulgarizando. A la participación hay que darle calidad y no solo cantidad.

Entonces la participación, la transparencia, son ejes transversales que deben estar en todos los niveles de gobierno, pero deben desarrollarse sistemas con calidad y con instrumentos viables. No olvidemos que la sobre participación pasiva nos lleva a la saturación y la apatía de la comunidad, causando el efecto contrario al que esperábamos.

CAPÍTULO DOS

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

En los capítulos anteriores pudimos trabajar la diferenciación entre la administración pública y la privada. Para entender nuestra posición aquí, debemos considerar que al interior de la administración pública hay especializaciones que no son funcionales como en el sector privado; sino que estas diferenciaciones se vuelven territoriales, y ahí vienen las nuevas características de estos otros niveles de administración pública.

UNA BREVE RESEÑA MUNICIPAL

Municipalidad es una palabra o, mejor dicho, una expresión romana (*municipium*)¹ utilizada para identificar a una localidad o ciudad conquistada, pero si bien estaba bajo el mandato de Roma, mantenía toda su autonomía. En el Ecuador, se remonta al cabildo español, solo que con mayor independencia, debido a la lejanía de la centralidad; sin embargo, muchas normas eran enviadas desde la Corona para ser implementadas en las poblaciones o tierras coloniales, pero aquí sufrían interpretaciones y adaptaciones como el famoso mandato sobre la ley: “acato, pero no cumplo”. Durante la historia de la colonia es interesante ver la cantidad de normas que España enviaba para respeto de la vida y condición de los indígenas, sin embargo, no eran acatadas acá.

1 CARRIÓN, Fernando. (2004) Ciudad y Gobierno Municipal. FLACSO. Quito.

Esta es la primera relación centro-periferia que no tenía una adecuada correspondencia; inclusive actualmente, podríamos ver que muchas veces esa relación se perturba por el desconocimiento de las competencias, funciones y capacidades que tiene la localidad sobre las centralidades.

El segundo cruce en la relación territorial se da a partir del siglo XVII, con la creación de las Reales Audiencias, una especie de regionalización para mejorar la gestión sobre el territorio. En la Constitución de 1830, Ecuador separado de la Gran Colombia se plantea una forma bastante autónoma de organización del estado.

El artículo 53 señalaba que “el territorio se divide en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias. Los cantones o un conjunto de ellos podrán reunirse y se regirán por un Corregidor”. El artículo 54 hablaba de Prefectos, Gobernadores y Corregidores; y el 56 establecía que en cada capital de provincia habría una municipalidad.

Así resumimos esto: el municipio es una figura de la Colonia, mientras la provincia es una figura de la Independencia. Como podrán ver, esto no ha cambiado mucho. A los departamentos hoy los comparamos con las regiones que ordena la Constitución del 2008 que se constituyan, pasando por las prefecturas y las juntas parroquiales.

Y entre todos ellos, las relaciones históricas han sido de cooperación o de rechazo, pocas veces de complementación. Y desde los procesos americanos de fortalecimiento del presidencialismo, para los gobiernos subnacionales ha sido imposible hablar plenamente de autonomía.

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

Partamos de un ejemplo, en la gran ciencia de la economía, existe una subdivisión que se marca a partir del objeto de estudio, no del tamaño (aunque el nombre aparente eso) ni de los montos que se manejan, inclusive su campo de acción a veces no se muestra claramente definido. Se trata de la macroeconomía y la microeconomía.

Así mismo a la administración pública la diferencio entre:

1. Administración pública centralizada, nacional, y,
2. Administración pública descentralizada o territorial. A esta la subdivido según los distintos niveles de gobierno y su espacio geográfico de jurisdicción:
 - a. Administración pública provincial o intermedia
 - b. Administración pública municipal o cantonal, y
 - c. Administración pública parroquial

La ciencia y el arte de la administración pública, en estas tres dimensiones, se consolida y mantiene.

- Es un sistema integrado
- Tiene un mismo propósito
- Mantiene sus atribuciones

Las tres administraciones territoriales mantienen estas tres dimensiones o requisitos, como ustedes lo quieran llamar, lo que sucede es que se subdividen y cada una, en sus instrumentos, deberá diferenciarse. Explicaré esto.

La suma de los 221 municipios ecuatorianos hace a una administración pública municipal, nacional, Aunque las formas operativas de un municipio en la alta serranía tengan características y estructuras distintas a las de otro municipio en la zona oriental, y aunque sus horarios de trabajo cambien según la estación en que se encuentren, estas se mantienen como un sistema integrado. Por ejemplo, en la provincia de Loja la mayoría de cantones tienen el régimen escolar de la costa, lo cual marca unas diferencias con los organismos locales que mantienen el régimen escolar de la sierra.

El propósito de los gobiernos subnacionales está determinado en la Constitución de la República, por lo que se mantienen en cada localidad y por último sus atribuciones son las mismas para cada municipio.

Ahora tratemos el punto de las diferenciaciones. Según las competencias, hacer vialidad rural, no es lo mismo que hacer ruralidad urbana, asimismo asumir la salubridad en las zonas rurales – por la dispersión- será siempre más costoso que hacerlo en asentamientos humanos consolidados. Explicaré mejor esto, desde una equivocación: el programa llamado Escuelas del Milenio, cuya competencia le corresponde al Gobierno central, agrupó muchas escuelas en un solo centro educativo de calidad, sin embargo en este proceso nunca coordinó con los niveles subnacionales de gobierno y eso trajo algunos problemas que impidieron el éxito de este programa. No se puede negar que en algunas partes del país, las Escuelas del Milenio funcionan muy bien, si embargo como no se consideró la forma en que los niños se movilizarían para llegar a ellas, en varias localidades los menores deben caminar durante más de una hora para asistir a clases. La lección de esta equivocación es que esa competencia debería pasar a manos subnacionales, y el Gobierno central debería supervisar la cobertura y la calidad de la educación ecuatoriana.

LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: UNA VISIÓN TÉCNICA DESDE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

FORMULACIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS

La gestión pública basada en proyectos es ideal, conjuntamente con la visión de eficiencia, eficacia y economía que son premisas sobre las cuales se ha trabajado mucho en el Ecuador y en el resto del mundo. El gasto en la elaboración de metodologías y en la capacitación del personal para que trabaje en función de proyectos, es grande, y por supuesto, sus metodologías variadas. La metodología denominada marco lógico es de las que más pronto y profundo calaron en la gestión pública ecuatoriana.

Matriz básica de marco lógico

OBJETIVOS	METAS	INDICADORES (CUANTIFICABLES)	FUENTE DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS (IMPREVISTOS)
FIN				
OBJETIVO GENERAL				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS				
ACCIONES				

Si a esta metodología la combinamos con los requisitos mínimos de la planificación estratégica...

- Proceso participativo
- Proceso continuo
- Caracterización territorial
- Visión de lógica en la aplicación
- Evaluación concurrente y expos

...tenemos que el proceso de prestación de servicios por proyectos, al menos en la parte conceptual, está bastante garantizado.

Sin embargo, como todo en los procesos burocratizados y rutinarios, llegó a constituirse en un requisito más a cumplir. Pero su evaluación dista mucho de lo que plantea la metodología. Por el tema jurídico (el contrato) y los términos de referencia (TDR) se evalúan los productos con el fenómeno del “proyectismo”².

2 Defino como defecto del proyectismo a la poca capacidad de adaptación a las realidades territoriales, culturales, riesgos financieros, naturales etcétera. Generalmente las evaluaciones de la Cooperación Internacional son estrictas y con poco margen para la improvisación o adaptación al cambio de flujos.

En definitiva, la Gestión Pública por Proyectos (GPP) racionalizó la intervención pública en los territorios, le dio mayor lógica, la rescató muchas veces de la improvisación y del clientelismo de algunas autoridades, y dio confianza para su ejecución. ¿Pero qué es esa intervención pública? No es nada más que la razón de ser del sector público: la prestación de servicios públicos. Son las prestaciones de la administración central o descentralizada del Estado para satisfacer las necesidades fundamentales de la población en forma continuada, uniforme e igualitaria.

Estas prestaciones buscan la satisfacción concreta de necesidades colectivas, tales como la provisión de agua potable, electricidad, telefonía, correos, canalización, aseo de calles, alumbrado público, atención hospitalaria, servicios de salubridad, carreteras, policía y muchas otras que entregan las entidades públicas estatales o seccionales a la población, y a cambio exigen al usuario el pago de una tasa por su uso. La tasa, por tanto, es la contraprestación por un servicio público. Ella sirve para financiar la prestación del mismo, por lo cual siempre hay una proporcionalidad entre el uso del servicio y su contraprestación económica³”.

En las múltiples formas de entender la GPP se ha propuesto que todos los servicios públicos sean estatales, mientras que por el lado neoliberal se afirma que estos deberían ser privatizados, delegados, concesionados, etcétera; y, por último está la propuesta de la mixtura, alternativa con la que más cómodo me siento. Pero debido al insaciable deseo del sector privado de adquirir negocios en marcha (siempre que haya forma de repago y que el proyecto sea viable), es indispensable definir servicios estratégicos que no podrán tener ninguna modalidad más allá de la pública. Pero eso es materia de otro espacio. Aquí tratemos de entender la técnica de la prestación de servicios públicos en la metodología de proyectos.

Partamos del criterio de que la demanda agregada de un bien público implica que habrá un mayor ingreso, pero también demandará más costos de producción. Es lógico que debido a la economía de escala, resulta mucho más económico cubrir con alcantarillado a un barrio completo que hacerlo solo a la mitad. Pero lo fundamental es saber combinar el costo de producción

3 BORJA, Rodrigo. Obra Citada.

con la satisfacción de las necesidades de la población. Por tanto, A MAYOR CONSUMO, MAYOR SATISFACCIÓN DE LA CIUDADANÍA.

La GPP es sumamente útil tanto en casos donde las demandas ciudadanas están cien por ciento insatisfechas como en aquellos casos donde las demandas han sido satisfechas pero requieren algún tipo de atención, por ejemplo, un barrio sin energía eléctrica requerirá una instalación completa de nuevas redes, pero hay otros que requieren mantención rutinaria, mejoramiento, reparación... Entonces, en unos casos se debe proyectar la reconstrucción y en otros la cobertura del servicio. Segunda premisa.

Nunca habrá recursos suficientes para cubrir la totalidad de la demanda, en cantidad y calidad justa. Tercera premisa.

El sector privado puede aspirar a gestionar algún servicio público, pero debes considerar siempre que para ellos será un NEGOCIO y buscarán obtener utilidades económicas. SIEMPRE QUE UN SERVICIO PÚBLICO ES ADMINISTRADO POR UN ENTE PRIVADO, ALGUIEN DEBERÁ PAGAR MÁS ALLÁ DEL COSTO DE PRODUCCIÓN, SEA EL CONSUMIDOR Y/O EL ESTADO. Cuarta premisa. Podría enumerar otras más, pero estas cuatro son básicas para quien quiera administrar el sector público.

BREVES ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE SERVICIO PÚBLICO⁴

Ya hemos visto que en la construcción del sistema de políticas públicas es fundamental que haya un proceso de coordinación entre las propuestas

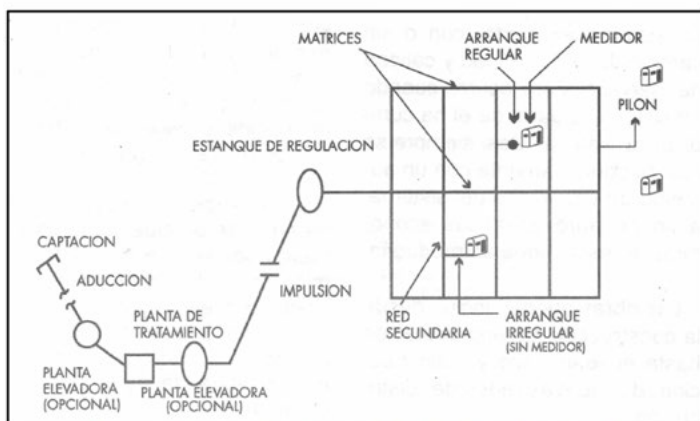
4 SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN. Proyecto Fortalecimiento del Sistema de Inversiones Públicas del Ecuador. Quito. Ecuador. 1997. Todas las referencias a esta metodología son tomadas de estos folletos.

de la autoridad, las demandas ciudadanas, expresadas en los procesos participativos, las propuestas del partido político, y la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

Así se define la realización de un proyecto:

1. El DISEÑO del proyecto, antes de los estudios de pre factibilidad, factibilidad, factibilidad completa, con diseños y planos si es necesario, se debe hacer un diseño del sistema del que forma parte el proyecto; por ejemplo, un proyecto de agua potable para una población determinada, forma parte de un sistema:

Figura 1. Sistema de agua potable



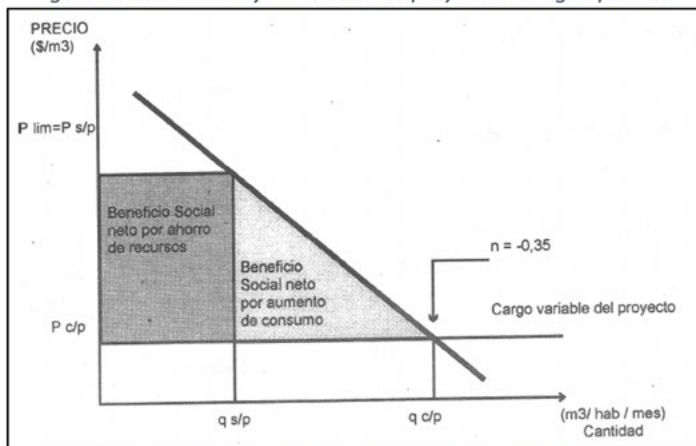
Fuente: Secretaría General de Planificación, 1997

2. La IDEA-PROYECTO debe contemplar todo el sistema. Solo la demagogia podría hacer que hablemos de un sistema de agua potable y no pensemos en la planta de tratamiento. Existen en el Ecuador muchos sistemas de agua entubada que no pasan por una planta de tratamiento, pero ese es un subproyecto u otro proyecto, pero no es de agua potable.

3. **FACTIBILIDAD TÉCNICA** siempre habrá una discusión sobre si primero hay que buscar el financiamiento del proyecto (viabilidad financiera) o la factibilidad técnica. Sobre todo, cuando se trata de un proyecto plurianual habrá que ir viendo las facetas o etapas del proyecto. Yo propongo que la factibilidad técnica determine de manera inmediata las capacidades logísticas mínimas, por ejemplo, conocer si hay agua en la red matriz para trasladarla a otra población o barrio, o si existe excedente en la planta de tratamiento. Resueltas esas cuestiones, se verá si el financiamiento es solo para una parte del sistema o más. Por ejemplo, si deberá construirse una parte de la red secundaria o todo un nuevo sistema para la captación y los demás elementos.

4. **LA DEMANDA**, en el desarrollo teórico del proyecto (justificación del proyecto) debes establecer con claridad cuánta demanda vas a cubrir con ese proyecto. Si bien la demanda agregada es imposible de cubrir, se debe definir, tanto para la ciudadanía como para los organismos de financiamiento y para los planes operativos, el porcentaje (%) de la demanda que será satisfecha.

Figura 2. Formulación y evaluación de proyectos de agua potable



Fuente: Secretaría General de Planificación, 1997

a = coeficiente de posición, el punto de consumo donde la demanda corta el eje horizontal que corresponde a la cantidad de agua que será dotada con el proyecto (q c/p)

m = pendiente de la curva

q = Cantidad de agua demandada por metros cúbicos en un periodo que puede ser de un año

P = precio marginal del agua.

Desde la economía sabemos que la demanda de cualquier producto es una curva (igual su tendencia) que puede ser representada por una recta de la ecuación: $q = a + mp$

Por lo básico de esta gráfica, es importante calcular que sin el proyecto, el precio marginal del agua será superior para quienes la poseen ese momento. Si bien ahorras (falacia) recursos económicos, no te vas a endeudar o no vas a cobrar más impuestos para hacer este proyecto, hay un amplio margen de población que se quedará sin el servicio. Solo piensa en la cantidad de gente que existe entre los puntos q s/p al punto q c/p.

¿Se logra ver que la decisión de construir un sistema de agua es más política que técnica? La demanda siempre estará ahí, siempre puedes conseguir y gestionar recursos. En el Ecuador del 2020, nuevamente regresan las políticas de crear fondos (fonditos) para épocas de vacas flacas (nueva falacia), pero vale preguntarse: ¿se debe ahorrar cuando aún hay gente que no tiene agua potable? Ese es el drama de la política y de los proyectos de infraestructura.

DIFERENCIACIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS⁵

Si el país trabajase con políticas públicas territorializadas, sería fácil diferenciar el tipo de administración pública. Tenemos PP estatales, que se enfocan en los grandes objetivos nacionales, que superan la temporalidad de un gobierno, y que deberían establecerse con un consenso nacional; por ejemplo, en el Ecuador tenemos la política territorial frente al Perú desde 1941 hasta fines del siglo XX.

Tenemos políticas públicas gubernamentales que se refieren a la jurisdicción de un Gobierno Central durante su tiempo de gestión, estas ojalá podrían tener un mínimo de consenso, más allá de las propuestas individualizadas de cada gobierno.

Así mismo los otros niveles de gobierno deben desarrollar PP para su gestión, que deben dividirse y considerar sus propias características:

- El espacio territorial sobre el que debe actuar (provincia, cantón parroquia)
- La funcionalidad de su gestión (competencias para las que está autorizado)
- La estructura institucional que debe ser considerada y actualizada para su gestión

Territorializar una PP no es ponerla y aplicarla en un espacio físico, es interiorizar, empoderar a los distintos actores de esa zona geográfica sobre la gestión y decisión tomada; por ejemplo, la implementación de las Escuelas del Milenio tenían muchas falencias en la territorialización

5 En otro texto desarrollamos nuestra posición sobre las políticas públicas y su territorialización.

de su estructura; puede ser que el programa sea de lo mejor, pero si no hay empoderamiento es imposible que la comunidad o la zona la asuman como propia.

Una visión centralista hace creer que solo el Gobierno Nacional debería trabajar sobre políticas públicas, cuando estas deben ser incorporadas en todos los niveles, porque la homogenización de la gestión pública, obligada entre los niveles subnacionales, hacen que muchos programas fracasen.

POLÍTICAS PÚBLICAS: LOCALIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN

Ya hemos revisado y conversado algo sobre las políticas públicas, inclusive una pequeña bibliografía se ha recomendado, pero intentemos trazar una línea que articule la gestión por políticas públicas y lo que significa territorializarlas y localizarlas en un determinado espacio físico.

Empecemos reflexionando un poco sobre la razón por la que esas localidades surgieron reforzadas. La globalización, esa tendencia a la mundialización económica y tecnológica que parecía ir hacia la homogenización de mercados, gustos, economías, formas militares, etcétera, hizo a la vez (y nadie lo vio venir al iniciar los ochenta) que se fortalezcan las visiones locales. Muchas de ellas como estrategia de resistencia a la globalización (los movimientos sociales, indígenas, etcétera) y otras como forma de globalizar o “internacionalizar el territorio”.

Partamos de una generalidad, las localidades⁶ se reforzaron ante el abandono de lo nacional, las razones pueden ser cualquiera de las dos enunciadas anteriormente, pero no podemos negar que lo local se reforzó. El resultado fue el mismo. Las localidades buscaron la forma de ser

6 En la categoría localidades quiero englobar a todos los niveles de gobierno subnacional, las divisiones políticas administrativas de un país, pero también la conformación de una identidad con sus imaginarios locales; una sociedad que se considera diferente de la global o nacional.

escuchadas en el mundo, en la región y en el propio país. Como no fue una forma planificada la que determinó esta exposición de lo local, hubo muchas formas en las que se expresaron y sobretodo muchas versiones que iban desde procesos separatistas e independentistas, hasta simples procesos de desconcentración alrededor del mismo Gobierno central.

Pero podemos llegar a algunas conclusiones: Primero, junto con el surgimiento de las localidades, emergieron identidades y expresiones culturales propias de esa localidad, que en muchos casos – sobre todo en países de migrantes y de indígenas- se mostraron o autodefinieron como nacionalidades. Y como es obvio, al surgir más nacionalidades, la concepción del estado nación se vio cuestionada. Debido a la expresión natural de otras agrupaciones que se identificaron como nacionalidades, la concepción clásica de “un estado una sola nación” se vio cuestionada. A esto puedo señalarlo como el punto de partida del cuestionamiento y crisis del estado – nación.

Al mostrarse lo local, se promocionaron formas específicas de relacionarse con el mundo, y el estado nación amenazó con sofocar cualquier tipo de separatismo, pero las oligarquías locales, los caudillismo mostraron atractivas localidades para la inversión, y las denominaron “territorios ganadores”, con consecuencias como por ejemplo los llamados “fondos concursables” donde estos territorios generalmente tenían más opciones, por ejemplo: Singapur, Hong Kong, Cataluña, Medellín, Guayaquil, etcétera. No digo – para nada- que esto está mal, sino que fue la forma natural como se seguía expresando la posibilidad de frenar el desarrollo del estado nacional.

Había que pensar globalmente y actuar localmente. Ya hemos hablado de la glocalización, un vocablo interesante que resume esta tercera conclusión. La academia comenzó a ver lo local como eje de desarrollo, autenticado por la gestión pública y la articulación con la sociedad civil. Recordemos que una de las perversidades que se dieron fue que el modelo neoliberal pensó que sus políticas de ajuste podían ser desarrolladas como acciones desde lo local, por lo que querían privatizaciones, concesiones, etcétera.

La identidad local se fortaleció aún más cuando los caudillos y oligarquías locales despreciaron lo nacional, y se centraron en lo local. Los imaginarios culturales y de identidad local no se crearon como los nacionales sino que se basaron en las creencias de la libertad de mercado y el metamodelo neoliberal.

Por último, hay una causa poco estudiada sobre el fracaso del estado nación, y es la caída del muro de Berlín como símbolo de la implosión del llamado “socialismo real”. Fue la muestra de una visión homogénea sobre nacionalidad, desarrollo y economía. Pese a que Lenin (el ideólogo de la revolución rusa y actor principal) siempre habló de la necesidad de respetar las distintas nacionalidades, en la práctica se las quiso someter y unificar. Aunque la misma URSS era una unión de repúblicas con manifestaciones culturales identitarias e individualizadas, no se expresaba como tal. Creo que el estalinismo fue el principal motivador de esa supuesta homogenización basada en el poderío militar, y quien consolidó el estalinismo fue la agresión nazi y la guerra fría. Siempre dos errores no hacen un acierto⁷.

LA DESCENTRALIZACIÓN

“Los diversos movimientos sociales⁸ coinciden en identificar el ámbito local como el escenario inmediato de la acción colectiva, especialmente para la gestión de los recursos naturales, pues se considera que en este nivel es más factible negociar e incidir en la gestión ambiental”⁹.

Las distintas crisis –producto de modelos de ajuste neoliberal– cuestionaron la misma democracia, el gobierno central se limitaba a reducir su accionar y se lo denominaba “estado aparente”; entonces lo local se mostró como una alternativa.

Las visiones que llevaron a la descentralización y sus distintos grados de aplicación, no son materia de este estudio. Hay muy buenos trabajos

7 Muy pronto trabajaremos un estudio breve sobre la administración pública soviética y los efectos del estalinismo. Sin embargo, recomiendo un fantástico trabajo de Omar Guerrero sobre la administración pública roja. Para que no haya confusiones con las actuales demandas de un estado de bienestar.

8 En la misma obra Erik Neveu “... designa como un movimiento social a las formas de acción colectiva concertada en favor de una causa”

9 TORRES, Víctor Hugo. Políticas Públicas y Territorios y Localidades. Abya Yala. 2008. Página 16.

de libre disponibilidad sobre la descentralización, la desconcentración, la delegación y diversas formas de organización de la administración pública, así como de la organización territorial.

La primera visión la definimos anteriormente, y tiene que ver más con la imposibilidad de la aplicación de los planes neoliberales, antes que con una visión más centrada en la escala territorial.

Medir y organizar a la administración pública en función de la escala territorial nos ha traído varios problemas teóricos y de aplicación práctica: en el segundo caso tenemos el intento de regionalización con la Constitución ecuatoriana del 2008. Fracaso total, porque no fue asumida como una necesidad a escala territorial sino como una necesidad del gobierno de turno.

Me explico, la división de la salud, educación, seguridad, es decir del ejecutivo, se dio en distritos, circuitos, y direcciones provinciales; el nivel de coordinación se lo quiso hacer a nivel de regiones, y funcionó de manera efectiva en bastantes casos. Pero el lector se habrá dado cuenta de que solo era el EJECUTIVO DESCONCENTRADO. La escala territorial, si bien en teoría, comprendía las regiones de elección popular, nunca fue aplicable.

Entonces había poca sincronía entre los directores regionales y las autoridades electas a nivel provincial. Inclusive, en el mismo ejecutivo el gobernador era provincial y tenía un coordinador regional de salud, que cubría varias provincias. En cuanto a los prefectos y alcaldes encontramos que ha habido poca coordinación de esas regionales y mayor comunicación con la visión provincial y cantonal, los distritos y los circuitos.

REGIONALIZACIÓN¹⁰

INTRODUCCIÓN

En el marco de las nuevas propuestas de ordenamiento territorial, sobre todo en el NUEVO PACTO TERRITORIAL¹¹, es necesario que se esclarezcan los distintos elementos que componen las distintas propuestas que se debatirán, y a la vez vayamos tomando posición alrededor de lo que este nuevo desafío significa para los distintos niveles de gobierno, sobre todo por la oportunidad histórica de reorganizar el país.

La relativización de las categorías y conceptos¹² demandan que los vaciemos y los llenemos nuevamente con los sentidos que – desde nuestra perspectiva- recogemos de mejor manera lo que queremos decir; por ejemplo, sobre descentralización y autonomías todos tenemos una idea general de lo que entendemos por tales; pero esas mismas categorías nos dirigen, desde distintas perspectivas ideológicas, hacia fines distintos, por ejemplo pueden llegar a significar divisionismo del país y no únicamente un medio para el mejoramiento de la gestión pública.

En la tercera parte, cómo podremos construir regiones con los mínimos necesarios para estos procesos.

La cuarta parte nos acerca a lo que sería el gobierno intermedio como una construcción histórica, a partir de las provincias y la construcción de las regiones.

10 A partir de aquí transcribo un artículo de mi autoría, que aún está en desarrollo y no ha sido publicado, sobre la regionalización. Incluyo un breve análisis de territorialidad.

11 Luego de 12 años de vigencia de la Constitución de Montecristi, y de 10 años del COOTAD, es necesario repensar la descentralización. Es en ese marco que realizamos este trabajo, para aportar elementos para el debate.

12 Hablo de relativización porque el irse contra las ciencias sociales, lo que ha logrado es que vulgaricemos categorías, que las simplifiquemos con otras, o que simplemente dejemos de utilizarlas.

El problema de las regiones lo enfocamos desde la necesidad histórica de la construcción de un proyecto nacional, así como entendemos la dinámica y las sinergias que se dan en el territorio por lo que siempre es posible reiniciar su construcción desde nuevas perspectivas, por lo que la tesis central es que si bien las provincias, los cantones y las parroquias son identidades históricas y unidades territoriales vigentes, SIEMPRE SE PUEDE VOLVER A CONSTRUIR TERRITORIOS, y estos, por ser dinámicos, deben ser parte de un proceso, razón por la cual la construcción de regiones es un importante primer paso que debe iniciar con la regionalización del régimen seccional dependiente del gobierno nacional, que a la vez irá construyendo identidad complementaria a la nacional, provincial y local.

Entendemos el proceso de regionalización no solo como el marco jurídico – constitucional- que obliga a su conformación, ni como propuestas que acaban por dividir un territorio o sumar provincias, sino que lo entendemos como algo mucho más complejo y sobre todo progresivo. Un primer paso bien puede ser la construcción de mancomunidades, de alianzas estratégicas entre niveles de gobierno distintos, una integración por intereses, por proyectos, por aspiraciones y hasta por afinidad. No creemos en una receta única y uniforme para cumplir el mandato constitucional de crear las regiones.

Hay un proceso interesante de internacionalización de los GAD en Ecuador, presidiendo CGLU Regiones, la organización mundial de ciudades y regiones, siendo parte de un proyecto con OEA, o con UNITAR-CIFAL. Internacionalizar el territorio es participar y lograr nuevas relaciones en redes internacionales. Luego, es responsabilidad de cada gobierno local ajustar sus propuestas y lograr acuerdos con cada nivel de gobierno o con esas redes¹³.

Para terminar estos elementos, aceptan la necesidad de crear un nivel de organización política administrativa que sea el crisol para la construcción

13 Hay una discusión superficial sobre viajes y gastos de los funcionarios locales. Desde la demagogia es fácil criticar, y más cuando no se hacen efectivas las cooperaciones; pero el solo intercambio de experiencias (sea yendo o que vengan expertos de otros países acá) ya es una gran ventaja para los GAD, pero en la lógica politiquera eso no interesa.

de objetivos nacionales, pero este proceso es una construcción colectiva y sobre todo participativa, que va construyéndose sobre afinidades antes que con una imposición técnica-normativa.

II.- HIPÓTESIS DEL TRABAJO

LAS REGIONES APOYAN LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO DE DESARROLLO NACIONAL FRAGMENTADO POR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES Y POR EL DESARROLLO DE LOCALISMOS Y CAUDILLISMOS.

III.- MARCO CONCEPTUAL

TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD

El concepto de territorio, como espacio geográfico, ha sufrido una radical transformación en lo que va de estas últimas décadas, sobre todo por el surgimiento de teorías y concepciones sobre el desarrollo local. Así, la concepción de ordenamiento territorial se extendió sobre la de uso de suelo, y el ordenamiento territorial dejó de ser un tema de arquitectos y de planificación del suelo para constituirse en una RELACIÓN entre los entes geográficos y sus distintos actores.

Al territorio lo debemos entender como una construcción histórico-social en la que todos los elementos – incluido el humano- se desarrollan y conviven. Es algo más que el espacio físico determinado en un mapa, es esa serie de relaciones económico, sociales, políticas, culturales y de toda índole que, por medio de flujos, construyen una determinada identidad

que se formará en los imaginarios, y que desarrollarán los sentidos de pertenencia a un espacio físico determinado.

Los elementos que en primera instancia se deberían considerar para la estructura del territorio serían:

- Población
- Circunscripción física
- Nacionalidades
- Culturas
- Determinación de un origen común o el desafío de un futuro conjunto

Si intentamos un resumen con otros elementos, se podría decir que es una tradición física¹⁴ en la que se circunscribe un grupo humano, con lazos de parentesco o comunidad. Esta tradición física es una construcción¹⁵ por lo que es susceptible de transformación, siendo las razones económicas¹⁶ las principales causas por las que la tradición física se construye y, por ende, se transforma.

“La noción de construcción social de los territorios, ha venido a reemplazar, en efecto, al llamado ordenamiento territorial de los geógrafos o a la llamada planificación física o territorial de los planificadores regionales. Ella se refiere a un proceso por el cual las sociedades, en sus respectivos escalones geográficos, tejen sus entramados de relaciones y construyen sus patrimonios materiales y simbólicos”¹⁷.

14 Cuando digo física, incluyo a la cultura, que si bien puede tener algo de meta físico o espiritual, nadie podrá negar las manifestaciones materiales como la mejor y creo única forma de representar la cultura.

15 Por construcción colectiva entenderemos dos elementos determinantes: una práctica empírica de convivencia y transformación, y una determinada elaboración teórica, dos elementos que en conjunto van dando forma a la construcción colectiva.

16 No pretendo caer en el economicismo, pero sí darle validez al proceso productivo (económico) que será la estructura de la formación social en análisis, la misma que sin ser el único elemento determinante será el más importante en la definición de la superestructura (social, política y jurídica).

17 SANTANA, Roberto. Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad. Ecuador Debate N°65. Página 70. CAAP. 2005

REGIÓN Y REGIONALISMO

Entenderemos la región como un espacio físico – con todas las características de la construcción colectiva referente al territorio- que se adapta en forma intermedia a los distintos niveles de gobierno, nacionales, supra-nacionales y subnacionales. Por ejemplo, la región andina es una estructura física superior a los países que la integran, mientras que la región sierra es una tradición física menor al Ecuador como país, y podríamos llegar a formar regiones en función de parroquias, cantones y provincias.

Ante la volatilidad de la forma de crear regiones, para cada proyecto de regionalización se deben explicar y justificar las causas y los elementos que definen y constituyen lo que se conformaría como región, pero fundamentalmente es imperiosa la necesidad de definir los objetivos que se esperan lograr con la conformación de regiones. Deberíamos preguntarnos, qué situación problemática se solucionará con la conformación de estas regiones, o cómo las vamos a construir, y qué nueva territorialidad se va a construir. Por ejemplo, la cercanía territorial, las razones comerciales, o la identidad cultural, o todas, y muchas más de las nombradas.

El apego a una región o circunscripción física, la construcción identitaria del hombre con los medios y con el territorio, son signos de regionalismo que pueden llevar a diferenciaciones de fondo e incluso conducir a la violencia. Ese amor a las regiones no debe asustarnos, sino cuando se constituyen como elementos que rompen la unidad nacional y perturban la construcción de objetivos nacionales.

Como señala Pierre Bordieu, “todo el mundo está de acuerdo en observar que las “regiones” recortadas en función de diferentes criterios concebibles (lengua, hábitat, maneras culturales, etc.) nunca coinciden perfectamente. Pero no es todo: la “realidad” en este caso es social en su totalidad y las más “naturales” de las clasificaciones se apoyan sobre rasgos que no tienen nada de natural y que son, en gran parte, el producto de una imposición arbitraria, es decir de un estado

anterior de la relación de fuerzas en el campo de las luchas por la delimitación legítima”¹⁸.

El investigador francés ya describe algo que generalmente no estamos acostumbrados a hablar sino únicamente en la academia; esto es que al conformar regiones u otras nuevas formas de organización físico territorial, definitivamente siempre se trasgrede la voluntad de sus habitantes (me refiero a su totalidad) o se trasgrede alguno de los parámetros con los que se justifica la creación de esta nueva unidad territorial. Pero así mismo, debemos considerar que con la construcción colectiva (teoría y práctica) sobre el objetivo y fines comunes de esa nueva unidad territorial, se irán construyendo nuevos imaginarios que constituirán y consolidarán la nueva unidad territorial.

Para el caso ecuatoriano, si bien sería algo arbitrario el unir una provincias con otra – así existan diferencias supuestamente insalvables, una práctica cotidiana de intercambio de relaciones apoyada por la construcción teórica suficiente que defina y divulgue los objetivos y beneficios de esta nueva unidad, irán consolidando la nueva construcción territorial¹⁹.

Las Competencias:

La segunda problemática fue la forma de distribución de las competencias entre los 4 niveles de gobierno²⁰, de forma muy centralizada y manteniendo al Ejecutivo como rector y ejecutor de obra pública.

18 BOURDIEU, Pierre. La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región. Ecuador Debate. N° 67. Pág. 171. CAAP. 2006.

19 Viene al caso estudiar la propuesta sistematizada por Lévi-Strauss sobre el iceberg y la cultura. La parte visible del iceberg son las diferencias entre culturas, pero el grueso del iceberg está oculto por las aguas y son las formas comunes con otras culturas; entonces la tarea es ubicar y trabajar a partir de esas afinidades ocultas para construir una nueva identidad. Ver en OFICIO DEL ANTROPÓLOGO, SÁNCHEZ-PARGA, Página 165. CAAP. Sobre este punto volveremos en la construcción de las regiones en donde ampliaremos nuestro criterio.

20 Recuerden que mi hipótesis es que el nivel ejecutivo es un nivel de gobierno en descentralización, porque sigue operando en el territorio y no en la escala de las competencias propias, seguridad, defensa, comercio exterior, etcétera, sino en vialidad, riego, producción... es decir en competencias de los gobiernos subnacionales.

El rector, que terminan siendo los mismos ministerios deberían contemplar:

1. La planificación, esto es coordinar que todos los planes de gobierno subnacionales cuadren con el plan de desarrollo nacional. Más ahora, que tienen poca coordinación y si la hay es más teórica que práctica.
2. La correcta asignación de recursos, en las cantidades posibles y consensuadas (no vamos a exigir más recursos cuando como país empobrecido no los hay).
3. Controlar que las competencias territorializadas se cumplan. No puede ser que en este siglo, aún en el Ecuador, más de la mitad de los cantones tienen “botaderos de basura” y no un tratamiento técnico de los desechos sólidos, o aguas servidas que van a los ríos, o supuestos modelos exitosos con una cobertura urbana menor al 80% de agua potable y alcantarillado.
4. La evaluación del nivel de cumplimiento de los planes locales con la ejecución de los niveles subnacionales.

No quiero caer en la definición legal, únicamente de la rectoría, sino en la operativa, en función de la teoría y práctica de las tesis de desarrollo local.

Pero en Ecuador, el ejecutivo ejecuta obra, como decía, en vialidad. Maneja menos de 3.000 Km de vías supuestamente estatales en las que, por la circulación de vehículos (TPDA) se pueden poner peajes, hacer concesiones, etcétera, mientras que la red provincial – rural que tiene 72.000 Km²¹ no es, en casi ninguna, susceptible de este tipo de formas de repago.

Las competencias deben ser redistribuidas, en el NUEVO PACTO TERRITORIAL. Hay que profundizar la descentralización y la desconcentración. La descentralización fiscal es una necesidad imperiosa en el país y una salida al fracaso neoliberal del último gobierno. En eso

21 CONGOPE, con apoyo económico del BID, desde el año 2014 hasta el 2020, realizó por primera vez los inventarios viales y los planes de desarrollo vial para la planificación nacional y provincial. Disponibles en el repositorio web www.congope.gob.ec

estamos trabajando, no son los mejores tiempos para la descentralización. Las visiones neoliberales al haber comprobado que no pueden imponer su proyecto desde lo local, han vuelto a intentar desde lo nacional, por lo menos en Ecuador, con relativo éxito.

Volvamos a lo nuestro. ¿Por qué los grupos sociales volvieron sus ojos a lo local? Me refiero fundamentalmente a los indígenas. Primero, porque el nivel de exclusión – incluidos temas de racismo- hacía que nunca puedan acceder a esas autoridades, y segundo – imposible hasta ahora- que logren captar el gobierno central. Entonces pelearon para acceder a los alcaldes, y cuando estos comenzaron a negarse, optaron por ser alcaldes o prefectos. La estructuración por elección popular de las juntas parroquiales fue el primer acceso.

Un tercer elemento clave es que la comunidad indígena y la “democracia” indígena y popular (también está en los montubios, comunidades de barrio, etcétera) es la participación del grupo interesado. Participación no solo como veedor sino en la planificación, en la toma de decisiones.

Entonces, las políticas públicas (en la concepción desarrollada aquí, y en la tesis doctoral de referencia) se volvieron un tanto locales, gobiernos locales “progresistas” crearon instancias de participación, y se constituyó un grupo de gobiernos locales “alternativos” donde la participación, los presupuestos participativos (sobre todo bajo la tesis de Porto Alegre) fueron la guía en estos casos. Los prefectos y los alcaldes dejaron de ser inaccesibles, además, las leyes se fueron adaptando a gobiernos locales más cercanos a la ciudadanía. Así se cumplía la escala territorial.

Hoy los problemas que se tienen son de crecimiento. Que en Administración pública o privada hay que diferenciarlos muy bien. Son problemas que se causan porque las dinámicas nuevas han generado nuevos espacio para su crecimiento, porque la comunidad ya no se conformaba con alzar la mano y aprobar un plan, hoy quiere que le consulten y verificar el proceso de contratación, ya quiere influir sobre tu equipo. Esos son problemas de crecimiento.

En el desarrollo local, hay que superar el DESARROLLO COMUNITARIO (una visión hasta a veces mesiánica del gobierno

local, mucho se habla de solidaridad²²) y reemplazarlo por POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES.

Siguiendo las tesis de Víctor Hugo Torres, tratemos brevemente algunas ideas sobre desarrollo económico local.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL)

Mucha teoría, información, experiencias, buenas prácticas, proyectos de cooperación internacional existen sobre desarrollo económico territorial, local, alternativo, comunitario, etcétera. Precisamente la capacidad de comunicación de las localidades, el desarrollo de nuevas técnicas de comunicación, la cooperación internacional, hace que todas estas experiencias estén al alcance de la mano, que haya posiciones diversas, opuestas, alternativas, complementarias, en fin.

Primera apreciación clara y necesaria: “Se parte del reconocimiento recurrente y ampliamente compartido entre los actores de desarrollo, de que las relaciones entre economía y territorio en las localidades si bien son complejas, dado que los circuitos productivos, comerciales y de servicios obedecen a distintas dinámicas, subyace en el mundo local una tendencia de la economía a condicionar el territorio”²³

Primero partamos de que economía y territorio tienen una relación directa, que el uno influye en el otro, que los dos están condicionados, pero lo importante es la forma de desarrollo que adquiera ese territorio. No se trata de ser elementales, por supuesto que en un terreno desértico no se podrá sembrar banano (los quisquillosos tecnócratas dirán que creando invernaderos en micro climas si se lo puede), nos referimos a la economía no

22 Una pregunta para examen: ¿Los gobiernos deben ser solidarios? Creo que no. La solidaridad es una cualidad intrínseca de las personas, que se manifiesta en el apoyo ideológico o material a una causa o persona. Los gobiernos deben actuar por el bien común. El debate estará abierto.

23 TORRES. Víctor Hugo. Obra Citada. Página 129 y siguientes.

experimental sino de lo local. Pero la economía determinará el territorio, es una aseveración sumamente compleja y que la administración pública local debe desentrañar. Si el mercado demanda alimentos, entonces el territorio producirá alimentos. ¿La oferta crea la demanda, o viceversa? (¿la ley de Say?). Sí, puede ser. Lo importante en este trabajo es dejarles la duda, ya que cada territorio y cada economía tendrán sus propias características, por eso es desarrollo local.

Nuevamente volvemos a los mal llamados “territorios ganadores”, muchos por las denominadas ventajas comparativas que evolucionaron a las ventajas competitivas, pero todos enmarcados en actores locales; los cuales, están bien diferenciados y a las vez aglutinados en un espacio territorial. Esta el vendedor informal, el que piratea la música y los equipos electrónicos, está el artesano y el industrial, está el agro negocio para la exportación y el mercado interno. La globalización acercó los territorios a la producción y al consumo, pues bien, todos ellos tienen un espacio geográfico. Pero la pregunta de millón es: ¿Cuál es ese espacio geográfico? La escala territorial del desarrollo local.

Silicón Valle pertenece a la zona sur de San Francisco, pertenece a un territorio, pero no es desarrollo local, sobretodo el agro negocio dedicado a la exportación no se vincula a la economía local de la manera que lo hacen los pequeños y medianos productores. Debes definir tu escala territorial para actuar. Desde la administración pública local, no puedes permitirte querer gobernar sobre espacios productivos, flujos que no te responderán con obediencia y sometimiento a las leyes. Ahí los estados crearon oasis neoliberales para generar empleo, pero sobretodo producción barata, las maquiladoras, las zonas especiales de desarrollo, y los gobiernos locales las fueron asumiendo en sus distintos planes.

Este texto se va convirtiendo en una mixtura entre Administración Pública y Desarrollo Territorial. No nos vamos a especializar en uno solo de los temas. Habrá nuevos trabajos, pero sobre todo hay una inmensa y muy buena bibliografía sobre lo local, que no es que “está de moda” sino que es la forma de un nuevo desarrollo, sustentable, armónico y, sobretodo, desarrollo, no solo crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ARTIEDA, C. (diciembre de 2019). **Cultura Organizacional y Desempeño Productivo**. *Revista América Economía* (168).

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ALAP – SENAE (1996) **Inestabilidad y Políticas Públicas: Memoria del Seminario Internacional “Inestabilidad y Políticas Públicas”** Quito. Consejo Nacional de Modernización del Estado.

BORJA, R. (1997) **Enciclopedia de la política: Diccionario de Ciencias Políticas**. México. Fondo de Cultura Económica México.

BOURDIEU, P. (2006). **La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región**. En Ecuador Debate N° 67 (pp. 165-184). Quito. Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

CARRIÓN Mena, Fernando. (2004). **La ciudad y su gobierno municipal” En Pobreza Urbana y Desarrollo. Empobrecimiento en América Latina. Los problemas de la desigualdad**. Serie Programa Fortal, año 10. No 24, 59-68.

DELER, J. P. (1987). **Ecuador, del espacio al estado nacional**. Quito. Banco Central del Ecuador.

DROR, Y. (1990). **Enfrentando el Futuro**. México. Fondo De Cultura Económica

DURAN BARBA, J. y S. Nieto (2011). **El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas**. Buenos Aires. Sudamericana.

GUERRERO, O. (1985). **Introducción a la Administración Pública**. México. Harper and Row Latinoamericana.

_____ (2010) **La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales**. México. Fondo de Cultura Económica.

_____ (1996). **La Teoría de la Administración Pública**. México. Harper and Row Latinoamericana.

HILLMANN K. H. (2005). **Diccionario Enciclopédico de Sociología**. Barcelona. Herder Editorial.

JIMÉNEZ MARÍN, G. (2019). **Influencia de la tecnología en la comunicación organizacional interna**. Razón y Palabra, 23 (104), 174-200. Recuperado en: <http://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1183>

LENIN.V.I. (1970). **El Estado y la Revolución**. Cuenca. Ediciones de la Universidad de Cuenca.

MIÑO, E. (2016) **La Derecha y la Izquierda: diferencias entre objetivos e instrumentos**. En Ensayos de Territorio y Política. Quito, CONGOPE

_____ (2020) **La Regionalización**. Documento aún no publicado.

PÉREZ, L. (2016). **El Cambio Organizacional como Herramienta para Coadyuvar con la Implementación de la Estrategia**. Revista Ingeniería Industrial Ing. Ind. vol.37 no.3 La Habana sep.-dic. 2016. Versión On-line ISSN 1815-5936. Recuperado en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362016000300007

QUINTERO, R. (1983). **El mito del populismo en el Ecuador (ed.)** Quito. Universidad Central del Ecuador.

SÁNCHEZ-PARGA J. (2005). **El oficio de antropólogo: crítica de la razón (inter) cultural**. Quito. Centro Andino de Acción Popular CAAP.

SANTANA, R. (2005). **Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad**. En Ecuador Debate N°65. (pp. 70). Quito. Centro Andino de Acción Popular CAAP.

SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN (1997) **Proyecto Fortalecimiento del Sistema de Inversiones Públicas del Ecuador**. Quito. Secretaría General de Planificación.

SHUGULÍ, K. (2014). **La Comunicación: del enfoque organizacional al desarrollo de las empresas desde el ámbito interno, externo e institucional. Tesis de Grado**. Quito. Universidad San Francisco.

TORRES, V.H. (2008). **Políticas Públicas y Territorios y Localidades**. Quito. Abya Yala.

VALLE, M. (2005). **Comunicación Organizacional. Abordaje y Perspectivas de Análisis**. Quito. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina CIESPAL.

WEBER, M. (2005) **Economía y Sociedad (ed)**. México. Fondo de Cultura Económica.



/Congope



/CongopeEcuador



/Congope

www.congope.gob.ec



Las Provincias somos el Ecuador