

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0    **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,  
Quito — Ecuador.

## AUTORES

Alberto Acosta Espinosa  
Mario Alemán Salvador  
Ileana Almeida Vélez  
Betty Amores Flores  
Enrique Ayala Mora  
Gil Barragán Romero  
Efraín Baus Herrera  
Rodrigo Borja Cevallos  
María Cristina Cárdenas Reyes  
Fernando Carrión Mena  
Gonzalo Córdova Galarza  
José Chávez Chávez  
Galo Chiriboga Zambrano  
Carlos de la Torre Espinosa  
Jorge Egas Peña  
Miriam Ernst Tejada  
Juan Falconí Morales  
Jorge Gallardo Zavala  
Luis Gallegos Chiriboga  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Marcelo Jaramillo Villa  
Juan Larrea Holguín  
Ramiro Larrea Santos  
Gino Lofredo Ungaro  
Wilfrido Lucero Bolaños  
Alfredo Mancero Samán  
Ángel Matovelle Zamora  
Amparo Menéndez-Carrión  
José Moncada Sánchez

**FLACSO - Biblioteca**

Paco Moncayo Gallegos  
Elsie Monge Yoder  
Medardo Mora Solórzano  
Mariana Naranjo Bonilla  
Lautaro Ojeda Segovia  
Simón Pachano  
Lucas Pacheco Prado  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Hernán Rivadeneira Játiva  
Carlos Rodríguez Peñaherrera  
León Roldós Aguilera  
Alejandro Román Armendáriz  
Lucy Ruiz Mantilla  
Alvaro Sáenz Andrade  
Juan Salazar Sancisi  
Hernán Salgado Pesantes  
Germánico Salgado Peñaherrera  
José Sánchez-Parga  
Eduardo Santos Alvite  
Erika Silva Charvet  
Luis Trujillo Bustamante  
Julio César Trujillo Vásquez  
Rafael Urriola Urbina  
Jacinto Velázquez Herrera  
Luis Verdesoto Custode  
César Verduga Vélez  
Leonardo Vicuña Izquierdo  
Galtán Villavicencio Loor

# CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

## CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

## CONCEPTOS

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Alvaro Sáenz Andrade*

Para definir la administración pública y abordarla dentro de su verdadera dimensión y utilidad conviene, ante todo, desbaratar los mitos que existen en la mentalidad común acerca de ella.

El primero es creer que existe una gran separación entre la administración privada y la pública como si se tratara de dos áreas que no tuvieran elementos comunes. Sin embargo, Hervé Serieyx señala que "el sector público y el sector privado están constituidos por organizaciones que son, en sus características esenciales, idénticas" y que el remedio para la mala administración pública es el mismo que para la privada: un significativo cambio de mentalidad y de sistemas, puesto que se trata de un problema de administración y no de sector. De ahí se desemboca inmediatamente en el tema de la eficiencia: en virtud de un criterio actualmente en boga, se da por supuesto que la empresa pública es ineficaz *per se* y que la eficiencia, la eficacia y el éxito son inherentes a la empresa privada. Semejante posición es, básicamente, simplista, sobremanera superficial y, sobre todo, oculta las verdaderas causas del problema respecto de la falta de capacidad de gestión pública (y privada), profundamente relacionados con el tema de la calidad de la administración en general.

El segundo mito consiste en considerar que la administración pública tiene ámbitos especiales de acción o que éstos se desarrollan de manera distinta de los de cualquier empresa. Más claramente, que el concepto de administración pública es ajeno al concepto de empresa. Pero si observamos los elementos componentes de una empresa advertiremos que todos ellos están presentes en la administración pública y que, por ende, ésta debe ser tratada como tal desde el punto de vista de su manejo. Toda empresa, pública o privada, debe considerarse, para su funcionamiento y eficiencia, los siguientes aspectos: misión o razón de ser, objetivos y planificación; organización; estilo gerencial, políticas de decisión; recursos humanos, comunicación formal y general, ambiente de trabajo, motivaciones, valores, costumbres, actitudes; tecnología, sistemas y procedimien-

tos; infraestructura equipo-herramienta-materiales-insumos; mantenimiento y capacidad técnica; medio ambiente; clientes, proveedores, marco legal; sistema administrativo-financiero y recursos. En atención a tales componentes advertiremos que las similitudes entre la administración pública y la privada son mayores que sus diferencias.

El tercer mito está dado por el supuesto de que el afán de lucro diferencia fundamentalmente la empresa privada de la acción pública. Mas, desde el punto de vista de la administración, tal diferencia no disminuye la acción de ninguno de los componentes citados más arriba, ni siquiera el componente económico-financiero. Es cierto que el subsidio a cualquier servicio conduce únicamente al deterioro de su calidad y cobertura hasta niveles en los cuales sólo queda una caricatura de lo que fue originalmente; de ahí que el cálculo de rentabilidad resulta absolutamente necesario para la acción pública y, con mayor razón, si se trata de una actividad que debe ser subsidiada, ya que es preciso conocer sus costos para manejarla eficazmente. Cabe señalar que no todo bien o servicio privado deja ganancias y que, a menudo, es necesario subsidiar actividades particulares, con lo cual se llega a la conclusión de que el subsidio no vuelve diferente la acción empresarial pública de la privada.

También suele pensarse, erróneamente, que la entidad estatal, por tratarse de un monopolio, no puede quebrar o que es posible manejarla con menores exigencias administrativas dado que posee un mercado cautivo que debe someterse a las condiciones institucionales. Nada más alejado de la verdad, puesto que la sociedad en poco tiempo asume eficazmente los servicios mal prestados por el Estado, de maneras muy diversas —por ejemplo en materia de seguros, educación y salud— o prescinde de ellos colocándose en situaciones de ilegalidad. También es grave pensar que, dado que siguen existiendo un edificio, unos muebles y unos empleados sin motivación alguna en su trabajo, mantenidos artificialmente, la entidad pública no está en quiebra.

La administración pública es un objeto de



estudio antes que una ciencia particular. Su carácter específico está dado por su ámbito público de acción o su gestión dentro de la esfera del Estado y no por un tipo especial de administración con componentes o métodos propios. Así, la diferencia más significativa entre la administración pública y la privada se encuentra en el marco legal que rige los actos administrativos mientras otorga permisividad a la actividad privada. Baste con señalar las limitaciones al sector público que se derivan del supuesto de que "todo el mundo es culpable mientras no se demuestre lo contrario" —lo que deriva inmediatamente en un sinnúmero de disposiciones de control en el sentido más coercitivo de la palabra— que ponen en desventaja a las tramitaciones del Estado. Lo paradójico de todo ello es que los grandes negociados, pese a esas disposiciones, se descubren de manera tardía, lo que demuestra la inutilidad total del marco legal para ejercer un control preventivo. Se puede, pues, concluir que el problema no está en el hecho de "ser" público o privado sino en algo mucho más gobernable, o sea el marco jurídico que rige los trámites públicos.

Otro ejemplo interesante de la reglamentación legal es que, debido al juego democrático, la dirección de la actividad pública tiene una movilidad periódica que no existe en la privada, lo cual conduce a dos fenómenos evidentes: el primero es que los altos organismos directivos planifican la acción solamente a plazos cortos o medianos (cuatro años, como máximo) por el interés de acumular prestigio o "imagen" en ese período, descuidando la tan necesaria planificación a largo plazo recomendada en todo tipo de administración. Un factor concomitante es la casi obligatoria acción de los flamantes funcionarios de alto nivel, de "revisar, criticar y atacar" a la administración anterior, debido a lo cual la continuidad lograda por el antecesor pierde posibilidades de sostenerse. El segundo fenómeno es que los mandos medios y bajos, si perduran, dan continuidad sólo a determinadas parcelas de actividad de la institución, sin coordinación con las restantes. Así se mantienen, por ejemplo, formas burocráticas de adquisición de bienes que priorizan cierto tipo de compras, que no responden a la política de dirección sino a la costumbre o a la interpretación que se ha hecho de las formas legales existentes o, en algunos casos, debido al sistema de "facilidades" o "premios" que ofrecen los proveedores. Una continuidad así parcelada, sin una concepción global del trabajo y sin planificación, otorga un poder especial que se sustenta en la capacidad de hacer discretamente las

cosas y en el alto interés que tiene el transitorio nivel directivo en dedicarse a lo inmediato y lo visible, descuidando actividades poco rentables para el mejoramiento de su imagen como, por ejemplo, la reforma administrativa.

Un aspecto importante que diferencia la actividad pública de la privada es la rendición de cuentas: mientras en la primera es casi inexistente, la falta de eficacia en el sector privado puede pagarse con la cancelación inmediata, con lo cual las medidas de disuasión refuerzan la exigencia de responsabilidad. Pero cabe añadir que buena parte de la ductilidad de la empresa privada se basa en su alta capacidad de incumplimiento de sus propias normas, mediante mecanismos tales como la doble contabilidad, la evasión de impuestos, el soborno a empleados públicos, la subfacturación y sobrefacturación, etc.

Hay quienes establecen otra falsa diferencia entre los dos tipos de administración, basándose en el hecho de que la privada estaría dirigida a satisfacer las necesidades de bienes y servicios de los clientes mientras que la administración pública buscaría asegurar las de los ciudadanos. La verdadera diferencia radica en la denominación del beneficiario a fin de saber si el ciudadano es o no parte del mercado y si el cliente determina o no un mercado social.

Semejante problema exige analizar el contenido o significado de los términos "cliente" y "mercado". Dentro de las concepciones clásicas de la administración tayloriana, el cliente puede ser un simple poseedor de un dinero que queremos que llegue a nuestras manos, pero según el concepto actual de administración cliente es simplemente aquella persona que requiere los servicios que prestamos, acepción en la que coinciden la acción pública y la privada. Asimismo, cuando en términos de administración moderna se plantea como eje de la acción el beneficio del cliente, ambos tipos de administración son iguales si logran un comportamiento activo y una búsqueda sistemática de atención y servicio a terceros, que es lo único que permite la supervivencia de las instituciones, sean públicas o privadas.

Dentro de este marco conceptual entenderemos por administración pública la gestión institucional del aparato del Estado encaminada a concebir y aplicar políticas de planificación y entrega de los servicios y bienes públicos, con la mayor cobertura y calidad posible, a los usuarios, ciudadanos o clientes del Estado. En este sentido su misión es la misma de la administración privada, en un ámbito de tramitación más enredado y con implicaciones es-

pectales como el hecho de que, en algunos casos, su acción puede trascender a la información pública. Lo específico, en nuestro medio, ha sido que quienes tienen a su cargo la gestión estatal no la han considerado como una actividad administrativa profesional, que requiere de conocimiento y práctica sistemáticos, sino como una actividad que puede y debe ser desempeñada por personas de prestigio, expertos en otras materias específicas y políticos desconocedores en grado sumo de lo que significan la administración y la planificación.

De tal antecedente se deduce que las debilidades de la gestión pública se originan en la falta de aplicación de las recomendaciones de las ciencias administrativas y que, cuando éstas se llevan a la práctica —como está ocurriendo actualmente en gran parte del sector público mundial e incluso en nuestro país—, se empieza a configurar una administración pública eficiente y con visión y objetivos a largo plazo.

**La administración pública en el Ecuador.**— Cabe distinguir, de manera simplificada, tres concepciones básicas de administración pública que se superponen en su aplicación en nuestro medio, aunque pueden establecerse para cada una de ellas periodos relativamente específicos.

La primera y más elemental es la administración artesanal o rudimentaria, propia de entidades exiguas en sociedades también de tamaño reducido. Se maneja como un artesano, un pequeño comerciante o jefe de una oficina mínima organiza su trabajo. Básicamente opera con sentido común, ideas personales y escasa ayuda técnica, por ejemplo una contabilidad simple, una relación paternal con pocos empleados, adquisiciones minúsculas, gastos ínfimos y negocios definidos y de poca monta. Este tipo de administración es absolutamente válido en pequeñas dimensiones y su calidad depende de las cualidades personales de quien la ejerce.

Tradicionalmente se ha pensado que la calidad humana o profesional, cuando no la influencia política, es cualidad suficiente para asegurar una administración eficaz. Por ello se ha apelado a la prestancia de las personas para desempeñar cargos directivos, lo que hacen con relativo éxito mientras las condiciones se mantengan dentro del ámbito "artesanal". Pero fácilmente se advierte que ese tipo de administración es por demás insuficiente y se basa en el azar, ya que las cualidades individuales son diferenciales y muy a menudo poco aptas para una administración eficaz. Han sido raras las administraciones encomendadas con éxito a dirigentes públicos y ello sólo ha sucedido

cuando han estado vinculadas a su capacidad de planificar y administrar. Curiosamente, ese criterio de selección del personal directivo a nivel estatal es todavía frecuente.

La segunda forma de administración es de tipo tayloriano, con una rara aplicación sistemática en nuestro medio, caracterizada por la planificación de la acción en función de diagnósticos y objetivos y de la imposición de la autoridad como medio para conseguir la eficiencia necesaria. Formas mezcladas de este tipo de administración se encuentran en varias aplicaciones actuales de la administración pública y se origina en las condiciones establecidas por los organismos internacionales para proveer diversos programas de asistencia. Con semejante concepción de la administración se incrementa la importancia de la tecnocracia en la administración pública.

Serleyx caracteriza esa forma de manejo administrativo de la siguiente manera: "La continua pérdida de oportunidades, de mercados, de clientes, de proveedores, no tiene a menudo otra causa que el desprecio de los dirigentes que, creyéndose a la cabeza de un sistema social, han esterilizado, con actitudes altivas, la crítica, las propuestas, la creatividad de los demás, eliminando a los que pretenden sugerir ideas de cambio, de reformas y mejorar las decisiones. Los juegos de títulos y espacios reservados son válidos para demostrar que la entidad es una verdadera sociedad de castas, pero esta segregación no tiene impacto sobre el curso de los acontecimientos en favor de la empresa. La empresa tradicional no acaba nunca de atomizarse, de marcar fronteras, de aislar territorios y, por lo tanto, de preparar guerras internas, consumidoras de energía, tiempo y dinero que aumentan continuamente los riesgos de olvidar al cliente".

La tercera tendencia se basa en la preocupación explícita por la eficiencia en la administración pública como condición básica para el éxito de los resultados. Es una tendencia contemporánea y ha sido tomada en cuenta como una condición fundamental para la ayuda que prestan los organismos de ayuda, particularmente los internacionales, en vista del alto nivel de fracaso de los proyectos y programas por ellos financiados, que han tenido resultados ínfimos o nulos. La conclusión de los organismos financieros y de los que se encargan de evaluar la acción estatal es que la mayor parte de los fracasos se deben al mal uso de los fondos y a la mala administración de los proyectos. Este tipo de administración moderna, caracterizada por el hincapié que hace en la adopción de formas

nuevas de gestión, tales como la administración por objetivos, la planificación estratégica y la calidad total, ha tenido significativas aplicaciones desde hace algunos años, durante los gobiernos constitucionales que se han sucedido desde 1979. Así, la planificación del CONADE en el periodo de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, el intento de desburocratización y planificación económica de la primera época de León Febres Cordero, las leyes impositivas de Rodrigo Borja o el manejo económico planificado del gobierno de Sixto Durán Ballén son indicadores de la presencia de nuevas formas administrativas en el país.

En resumen, en el Ecuador coexisten todas las formas de administración pública, y en distintos niveles, por lo cual los resultados alcanzados por las diversas entidades son absolutamente diferentes: desde los casos de administración tradicional de entidades grandes que las han llevado a una total ineficacia —como el del Municipio de Guayaquil antes del último periodo— hasta los de entidades que se caracterizan por un manejo de alta calidad gerencial y se encuentran desarrollando procesos permanentes de mejoramiento administrativo, como la Empresa Municipal de Agua Potable de Quito (EMAP). Es ahí donde se comprueba la regla de que las entidades que aplican sistemas adecuados de administración establecen grandes diferencias con las que han mantenido sistemas tradicionales o que no siguen sistema alguno.

**Crisis de la administración pública.**— La organización tradicional propugna la concentración de las actividades, con su efecto inevitable: las pesadas estructuras de coordinación y la complicación, que es la peor respuesta a la complejidad ya que aumenta los riesgos de avería y vuelve excesivamente frágiles los sistemas, lentos en sí, poco fiables, inflexibles e incapaces de evolucionar ágilmente. La centralización es la acumulación de poder en la autoridad central. El centralismo ha sido la concentración de las decisiones y de las actividades productivas en límites espaciales y en órganos públicos centrales, en desmedro de las instancias locales que ven reducida a la mínima expresión su capacidad de gestión autónoma. En lo social ello ha conducido a un incremento de la brecha de desigualdad ya que han quedado relegadas las decisiones relativas a las necesidades inmediatas de los grupos locales y más pequeños.

La llamada crisis de la administración pública no es sino una muy limitada capacidad de gestión institucional, que se traduce en la demora en la entrega de resultados a los usuarios, en la mala calidad de los productos, en la limi-

tada cobertura de servicios y en un bajo nivel de resolución de los problemas de la comunidad. Lo grave, en el momento actual, es que si tal situación no se resuelve se agravará cada vez más por el aumento de la demanda y la disminución de los recursos.

Cuando se habla despectivamente de "burocracia" lo que se quiere decir es que, debido a la escasa claridad de objetivos y a la falta de sistemas administrativos coherentes con ellos, quienes trabajan permanentemente en la actividad pública ocupan su puesto adoptando un perfil bajo, reservando su inteligencia y su capacidad de imaginar y construir a actividades y momentos fuera de las horas de trabajo. No es preciso profundizar mucho para advertir que esa actitud es consecuencia de los sistemas vigentes y no motivo de la ineficacia estatal. Por ello, al culpar de los problemas a la burocracia se está atacando el mal por el síntoma y confundiendo un malestar con su causa. También es significativo el hecho de que la llamada burocracia no constituye un fenómeno imposible o extremadamente difícil de corregir sino que, por el contrario, con reglas de juego claras y una administración eficiente, esas mismas personas participan activamente en los procesos, despojándose de la actitud con que alguna vez actuaron.

El problema de la mala gestión administrativa tiene diversas causas que deben ser analizadas y enfrentadas de acuerdo con cada situación particular. Ellas pueden ser: falta de misión, de políticas y de objetivos definidos; desconocimiento de las necesidades de los usuarios; centralización de las decisiones y actividades; inadecuada estructura orgánica y funcional; sistemas y procedimientos insuficientes; desaprovechamiento de los recursos; cultura rutinaria y pasiva del trabajo; falta de motivación de las personas respecto de sus tareas; desconocimiento de la manera de cumplir las labores; excesiva división del trabajo, comunicación difícil y presión sobre los niveles directivos; marco jurídico caduco; falta de coordinación entre dependencias y dentro de ellas; escasa definición y coordinación de los papeles con otras entidades vinculadas con el desarrollo.

**Soluciones.**— Una vez que la complejidad se presenta es necesario pasar de una lógica de la obediencia a una lógica de la responsabilidad y de la dirección jerárquica a la dirección participativa. Para la supervivencia de las empresas es imperativo permitir que el mayor número de personas que pertenecen a ella adopten decisiones. Frente al usuario el funcionario no tiene tiempo de preguntar a su superior jerárquico las

cuestiones a las que debe responder sobre la marcha. Es preciso tener una reacción rápida, voluntaria e inteligente a los estímulos del entorno.

La revolución de la nueva concepción administrativa consiste en obligar a un organismo concebido verticalmente y por territorios a funcionar transversalmente por medio de las relaciones internas entre clientes y proveedores, aumentando la rapidez de la respuesta y disminuyendo el número de tareas inútiles, o sea desburocratizando, para pasar de una organización por funciones y atribuciones a una organización basada en misiones y contribuciones.

Claramente se advierte que el camino para hacer frente al problema de la ineficacia estatal, sin dejar de ser político —en el sentido de que se trata de adoptar una decisión en el marco de la confrontación de grupos diversos—, tiene un componente técnico-administrativo de importancia extrema e insustituible para un avance positivo. Las alternativas de solución del problema están, asimismo, enmarcadas en las dos grandes corrientes del concepto de administración: la tradicional tayloriana y la moderna participativa enfocada hacia la satisfacción del cliente.

La respuesta tayloriana es, según la Declaración de Matushita, "el arte de hacer pasar de las manos de los patronos a las manos de los obreros", o sea un esfuerzo —basado en mecanismos de administración claramente coercitivos— orientado a hacer que un grupo directivo analice, resuelva, planifique, diseñe y enseñe a operar a los empleados y trabajadores y sancione a los que no cumplieron sus instrucciones.

La respuesta participativa de administración pública, basada en la experiencia de los sistemas de gerencia de calidad total, propugna, por el contrario, según la misma Declaración, "el arte de movillar la inteligencia de todos al servicio del proyecto de la empresa". Tal es una respuesta sistemática que incluye, fundamentalmente, el enfoque de la administración en el servicio al cliente (o ciudadano), en una visión y con una misión definidas y operacionales, en sistemas organizados y transparentes, en la medición permanente de acciones y resultados y en la más amplia cooperación de todos cuantos forman la entidad.

El nuevo estilo de gerencia pone de relieve la calidad del servicio basada en el mejoramiento del modo como se trabaja (métodos), en lugar de pensar solamente en los resultados, según Hernando Mariño. La tarea de un gerente se convierte en ayudar a la gente a hacer el trabajo de

la mejor manera posible: gracias a la calidad, los empleados aprenden a utilizar el conocimiento y la experiencia que han adquirido en su propio desempeño de su labor.

Si se quiere responder realmente al problema de la baja capacidad de gestión y a sus causas ya señaladas, es indispensable emprender procesos de reforma administrativa con una visión de largo plazo. El primer obstáculo con que tropieza tal empeño es la ya señalada perspectiva inmedatista de las autoridades que ocupan su cargo por un tiempo definido y limitado. Sin embargo, en el momento actual existen en el país corrientes políticas y posiciones de los electores que se inclinan a preferir las acciones y las personas que trabajan para el largo plazo y este factor se está incorporando, cada vez con mayor veracidad, al discurso político. Asimismo, la presencia, siempre en mayor proporción, de sectores tecnopolíticos en la administración pública, los éxitos logrados por organismos estatales en materia de eficiencia (Programa de Desarrollo Municipal, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, Municipio de Quito y algunos gobiernos locales) y la presencia activa de organismos, fundaciones y entidades consultoras nacionales e internacionales de asistencia técnica, permiten considerar como posible el comienzo de un proceso sostenido de reforma administrativa estatal.

Desde ese punto de vista importa preguntarse acerca del tipo de enfoque y de acciones de orden técnico que pueden adoptarse para alcanzar la reforma administrativa y la adecuación de la actividad pública a los parámetros de eficiencia y eficacia. Para ello lo más actualizado y disponible por ahora, y que está abriéndose paso con gran fuerza en nuestro medio, es la gerencia de calidad total de cuya aplicación existen ya algunos ejemplos en los países latinoamericanos y en el Ecuador. Se la alcanza desde el momento en que algunos estudiosos hacen un acercamiento significativo entre los sistemas gerenciales exitosos y la administración pública, llegando a conclusiones tales como la de que existe una crisis de organización tanto en el sector privado como en el público, que ha generado la oportunidad de hacer los cambios fundamentales que se necesitan si se buscan alternativas innovadoras para el cumplimiento de la razón de ser de ese tipo de trabajo. Tanto en el sector público como en el privado hay que ayudar a la administración a darse cuenta de la riqueza de innovaciones que lleva en su propio seno y proponer acciones que favorezcan y faciliten su multiplicación.

Un conjunto de presiones diversas imponen

revisar las reglas de ese tipo de organización mecánica, centralizada, piramidal, uniforme, burocratizada, jerarquizada, culpabilizadora y parcelada, entre ellas la competencia (incluso en los servicios tradicionalmente propios del sector público) en un mundo cada vez más interdependiente en el cual el usuario exige que se le escuche; la velocidad tecnológica y la aceleración informática que difunde la información a un número creciente de personas; el cambio de mentalidad, "el deseo de ser el actor, el 'yo quiero realizarme', que lleva a dudar de la obediencia pasiva a los superiores. Ahora no se trabaja si no se sabe que vale la pena, si no se siente gratificado y reconocido", dice Serieyx.

Partiendo de la sistematización propuesta por el mismo autor, las razones para justificar el proceso de adopción del mejoramiento de la calidad son las siguientes: a. el criterio de economía se ha generalizado y exige ajustar la calidad a lo que los usuarios, cada vez más exigentes, requieren; b. gracias al desarrollo de la tecnología, la diversidad es tan poco costosa como la uniformidad; c. los asalariados no se comprometerán personalmente a menos que su trabajo tenga significación para ellos y se sientan necesarios, ya que no puede concebirse un desperdicio de inteligencia; e. desde que algunas organizaciones han optado por un proceso de calidad, las que no lo han hecho han visto abrirse frente a ellas un abismo en materia de competitividad; f. trabajar mecánicamente no garantiza la eficacia y sólo dan resultados satisfactorios la calidad del trabajo, su adecuación a objetivos precisos y la entrega de la gente a su tarea.

Podría establecerse una lista, seguramente incompleta, de factores que permiten volver eficiente la administración pública y que, si los hacen suyos las entidades, suscitarían un salto cualitativo en cuanto al logro de resultados. Esos factores no son inalcanzables sino que pueden provenir de procesos de capacitación y de aplicación de normas, realizables a condición de que cada uno se sienta comprometido con el aprendizaje y práctica de alto nivel institucional.

El proceso de reforma debe capacitar al personal directivo y de cuadros medios para que adquieran destreza y mejoren las prácticas de trabajo en todo el sistema y en las funciones de la empresa, tales como planificación, investigación y desarrollo, compras, mercadeo, fabricación, laboratorio, ventas, publicidad, distribución y servicio. Las ideas propuestas por diversos autores pueden agruparse de la manera siguiente.

**Planificación por problemas.**- Se trata de or-

ganizar la acción en función de la solución de cada problema que surge y que no siempre se manifiesta de manera que sea fácil saber cómo encararlo. Para resolverlo es indispensable, ante todo, identificarlo y analizarlo, aclarándolo y asegurándonos de él de modo tal que no emprendamos una acción sobre uno de sus síntomas o sobre un problema equivocado. Se trata de identificar las dificultades más importantes para actuar sobre ellas y establecer la localización, significación, magnitud y consecuencias. Para priorizar la solución de los problemas hay que calificar la incidencia de cada uno de ellos en el resultado esperado, a base de indicadores significativos.

Cuando se han detectado y analizado los problemas hay que identificar sus causas principales, a fin de actuar sobre ellas, tratando así de eliminarlos en su fuente y evitar su posible recurrencia. Para ello conviene pensar que los factores aparentemente inalterables son más flexibles de lo que generalmente se supone.

**Planificación estratégica.**- Supone la adopción de decisiones a base de un análisis de la situación y de las fuerzas en juego y una visión orientadora del futuro. Establecer una estrategia es encontrar un camino, diseñarlo y asignar los recursos necesarios para obtener el resultado que se espera, previendo las condiciones y los obstáculos que puedan presentarse. Para ello hay que considerar el punto de vista del actor de la planificación, el entorno que circunda el proyecto y sus posibles movimientos (escenarios) futuros, las condiciones de decisión y participación, el procedimiento para desarrollarlo, las áreas en que se debe actuar, las actividades clave, las implicaciones del proyecto y el modo de manejarlas, la disponibilidad de recursos de todo tipo y los supuestos para que pueda llevarse a cabo (Carlos Matus).

**Definición de objetivos.**- Todo conjunto de acciones para alcanzar un resultado debe definir su razón de ser y su papel en el medio en que se desenvuelve. Esta orientación, llamada misión, es el papel que a largo plazo debe representar la entidad respecto de sus usuarios, algo que la sociedad necesita. Sin una misión definida los objetivos del trabajo son inmediatistas y es posible que la acción se vuelva errática e impulsiva, según las circunstancias. La falta de orientación puede llevar fácilmente a una situación en la cual una empresa no tenga continuidad, ni parámetros para que los ciudadanos sepan qué esperar de ella.

Para la supervivencia y continuidad de las entidades estatales, la misión, orientada hacia los usuarios, debe ser real, estar diseminada en-

tre todos los involucrados en ella y ser evaluada periódicamente a fin de ver si se aplica y orienta las actividades. La misión es también un documento público que debe circular entre los ciudadanos y las entidades relacionadas con ella, de modo que sepan lo que cabe esperar de la institución. La administración tiene la obligación de dar a conocer los progresos que ha alcanzado. Lo contrario de una estrategia de comunicación es el rumor, la información difusa y mal intencionada que se extiende por todo el espacio que ninguna estrategia de comunicación ha sabido ocupar.

Los objetivos deben entenderse como intenciones precisas, alcanzables y mensurables, desprendidos del análisis de situación y de la visión de futuro. Son propósitos realistas acerca del punto y del grado que se quiere alcanzar en una materia dada, expresan en qué medida se trata de atacar un problema o de lograr un resultado y se formulan respondiendo a las preguntas ¿qué se busca? ¿en quién? ¿cuánto? ¿en qué tiempo?. Las normas de calidad son las características que se espera tenga el resultado a fin de satisfacer a los beneficiarios, tales como que sea oportuno y adecuado y que quede en uso y a satisfacción del usuario.

En este punto es relevante la cuestión de la transparencia, ya que la democracia progresa cuando mejora la comprensión general de los gastos que la hacen posible. Así la productividad ciudadana se demuestra claramente y los funcionarios se movilizan con mejor disposición en su misión de servicio al público. Es preciso hacer que el contribuyente conozca los caminos que ha seguido el dinero que ha pagado a través de los impuestos.

**Sistema de agendas.**- Se trata de la organización del tiempo, particularmente a nivel de dirección, en función de las necesidades y prioridades de la planificación.

**Descentralización y delegación.**- Se refiere a la posibilidad de que las decisiones y acciones concentradas en el nivel superior, que lo vuelven inoperante, pasen a niveles medios y bajos que se han preparado para asumirlas. Ello supone una confianza en la capacidad de la gente para decidir y hacer las cosas.

Los cambios mundiales exigen ahora la mayor participación local posible. Según la SIAP (Conclusiones del Seminario gobierno-municipio, México, 1984) los órganos locales y los niveles bajos deben ser células básicas de acción política, administrativa, organizativa y financiera, con una real participación en los procesos de planificación y de adopción de decisiones. La participación requiere una estructura

administrativa descentralizada. Se trata de potenciar las capacidades locales para participar, lo que equivale a un traspaso de poder a fin de que los intereses sean reconocidos y las demandas satisfechas. La descentralización ajusta los programas a las capacidades y requerimientos específicos, reduce los gastos propios de una administración central, genera mayor conocimiento y sensibilidad acerca de las necesidades, logra una mejor información y coordinación entre diversas instancias, tiene más posibilidades de innovar y experimentar, permite una mejor representación de los grupos, con una asignación de recursos más equitativa, y trabaja con mayor flexibilidad.

Una de las vías de progreso más fructíferas consiste en aumentar el compromiso de quienes participan en la concepción y realización del servicio. La descentralización entraña el reconocimiento de la competencia propia y el traslado de ésta a quien corresponda. Es, pues, una ocasión privilegiada de cambio que obliga a revisar las misiones, las funciones, la organización misma del trabajo y el reparto de delegaciones (Serieyx).

**Planificación operativa.**- Entendida como la capacidad de hacer planes y asignar recursos para llevarlos a cabo, se trata de diseñar lo que se va a hacer a fin de lograr un resultado —o sea establecer un camino para llegar a donde se quiere—, tomando en cuenta al equipo de personas involucradas en las áreas pertinentes, incluidos los responsables de la asignación de recursos. El inicio de la planificación de una acción o de un cambio es tener una misión clara para satisfacer una necesidad, atacar un problema o introducir una innovación. La misión del proyecto que se va a ejecutar requiere de información que permita conocer la situación con exactitud, para lo cual hay que tener definidos con precisión los objetivos e identificadas las normas de calidad requeridas respecto de ese resultado. La planificación operativa debe manejar con claridad y precisión la elaboración de cronogramas de actividades y la asignación adecuada de recursos.

**Racionalización de los flujos de trabajo.**- Un proceso o flujo es la agrupación en serie de acciones orientadas a alcanzar un resultado particular. Un grupo de procesos relacionados entre sí puede ser considerado como un sistema, y cada uno de sus componentes se justifica en función de su vinculación con éste. En una empresa existen muchos flujos interdependientes. En un proceso la calidad de lo que sale está determinada, en gran medida, por la calidad de lo que entra. Una vez que se haya re-

conocido que los sistemas crean la mayor parte de los problemas, se dejará de culpar individualmente a los trabajadores.

La racionalización de flujos consiste en la reorganización de los procesos a fin de que sean más ágiles y estén orientados al logro de los resultados esperados, a la satisfacción de los usuarios y a la transparencia de la gestión. El gran número de pasos que abarca un proceso generan muchas posibilidades de distorsión, retardan el tiempo de respuesta a los clientes, lo vuelven a menudo costoso y ocultan otros problemas. Se busca por ello disminuir los flujos, ahorrar tiempo y espacio, reducir el uso de material y el despilfarro, descubrir los problemas escondidos y diseñar de nuevo los flujos de trabajo existentes, mediante la participación de círculos de calidad establecidos para el efecto, con participación de los involucrados en el proceso.

**Liderazgo y motivación del personal.**- Se trata de sustentar la dirección en el liderazgo más que en la autoridad, entendiéndolo como la capacidad para animar a los demás a cumplir su misión y la habilidad para permitir que la gente desarrolle su potencial creativo en beneficio del proyecto común. Quien dirige debe tener el talento y la visión del estrategia para prever situaciones inesperadas. Le compete animar, conducir, arrastrar, motivar y convencer, creando un clima de movilización de energías. Empleará como métodos la claridad de la misión, las técnicas de comunicación y la dirección participativa. El liderazgo es la aptitud de animar a los demás a que se decidan a asumir su responsabilidad y a tomar decisiones por sí mismos, es ayudar a que cada uno encuentre su camino, lo que nada tiene que ver con "dar haciendo" el trabajo de otro. El líder corre riesgos pero se sirve de cierta "retroalimentación" para advertir a tiempo las correcciones que deben introducirse.

**Trabajo en equipo.**- Supone crear organizaciones con estructuras menos piramidales, eliminando al máximo los niveles jerárquicos. Con tal criterio se busca que los colaboradores de base participen en la solución de los problemas, cooperando en ámbitos de información, opinión, consulta y decisión. Hay que reemplazar la jerarquía mecánica por un modelo en el cual los equipos responsables asuman misiones, aunando colectivamente su talento para hacerlo.

La acción de los interesados en el mejoramiento y diseño de sus procesos no sólo se basa en la importancia intrínseca de la participación sino que también constituye, en el mo-

mento actual, la forma de movilizar la inteligencia de todos al servicio del proyecto de la empresa, condición indispensable para salir adelante en un mundo competitivo. La experiencia de quienes realizan el trabajo directo es irremplazable puesto que conocen los detalles que muchas veces no llegan a los altos niveles o no atraen las consideraciones de los técnicos. Así se tendrá un ejército de pensadores buscando la solución de los problemas y los mejores caminos para prestar los servicios que requieren los usuarios.

Hay que tomar en cuenta que es común y hasta comprensible que el mayor obstáculo para lograr la participación haya sido hasta hoy el temor de los jefes a perder su poder y que miran con indiferencia y escepticismo las actividades en pro del mejoramiento participativo. Por tal razón la capacitación debe comenzar por quienes ejercen la jefatura para que sean ellos quienes emprendan la reforma administrativa.

**Coordinación interdepartamental e interinstitucional.**- Los grupos interdepartamentales suelen tener disputas de jurisdicción. El problema más arduo para desarrollar una administración eficiente es lograr un trabajo interdepartamental. La empresa tiene que comprender que la responsabilidad de la calidad recae en todos y no en tal o cual departamento. En consecuencia, debe haber coordinación entre ellos y ésta se obtiene integrando las acciones por programas, sistemas y procesos. Los mayores logros en calidad y productividad provienen del trabajo de los equipos: grupos de personas involucradas en los procesos, que combinan sus habilidades, talentos y conocimientos. No existe el buen trabajo aislado, sino que todos tienen que hacer el suyo bien. Con la capacitación adecuada, los equipos pueden lidiar con problemas crónicos y complejos y encontrar soluciones permanentes y efectivas. Además, tienen la ventaja del apoyo mutuo que surge entre sus miembros.

**Monitoreo, evaluación y uso de indicadores.**- Las decisiones deben estar respaldadas por datos exactos y oportunos ya que los juicios que no se basan en ellos corren el riesgo de abarcar opiniones subjetivas, exageraciones, generalizaciones de casos particulares o impresiones desacertadas. Los métodos estadísticos son esenciales puesto que ayudan a comprender los procesos, a controlarlos y a mejorarlos una vez que señalan la presencia de situaciones anormales o de variación. El manejo de las técnicas estadísticas más útiles no es difícil y el nivel de matemáticas que requiere es

elemental: muchas de ellas no son más que maneras de organizar y exhibir visualmente los datos. Es necesario, pues, que quienes ocupan cargos administrativos, comenzando por los gerentes, así como los ingenieros, científicos, inspectores y otros se capaciten en el uso de técnicas estadísticas sencillas.

Gracias a ellas puede hacerse el seguimiento y evaluación de la gestión a fin de controlar las situaciones planificadas. El seguimiento apunta a la eficiencia y la evaluación a la eficacia. El control debe partir de una planificación adecuada para prevenir las acciones desde su diseño y basarse en la medición objetiva de los indicadores apropiados. Los más preparados para hacerlo son quienes están envueltos en los procesos de trabajo.

La connotación negativa que tiene la palabra "control" en nuestro idioma, cuando se la entiende exclusivamente como vigilancia, es una limitación grave. Tratándose de la calidad total control es la prevención, desde el diseño, de todo el conjunto de acciones que realiza la empresa para garantizar permanentemente las políticas y objetivos de calidad.

Los mecanismos de control, tales como las auditorías, deben ser programados y conocidos por todos con anterioridad a la gestión a fin de que las condiciones reveladas por la auditoría sean analizadas por los interesados antes de que se someta a los superiores el informe. El seguimiento cierra el círculo.

**Rendición de cuentas.**- Entendida como un proceso sistemático de verificación del cumplimiento de actividades y de resultados, su principal propósito es suministrar retroalimentación para mejorar constantemente el sistema y garantizar que, de no cumplirse con lo establecido, la sanción será más costosa que los beneficios que puede rendir la infracción. El sistema de rendición de cuentas ha sido reelaborado de acuerdo con el criterio de planificación estratégica situacional, como un componente del sistema administrativo global y no como un hecho aislado ni como un medio único para la obtención de eficacia (Matus).

**Consulta a clientes.**- Todo organismo público o privado, industrial o de servicios, tiene como misión asegurar que sus bienes o servicios satisfagan permanentemente las necesidades y expectativas de los usuarios. El enfoque en el cliente permite la permanencia de la entidad ya que le da vida mediante la adquisición de sus servicios y bienes.

La garantía de la calidad se inicia y termina en el cliente. El primer paso es escuchar su voz: puesto que es el único juez de la calidad del pro-

ducto o servicio, sus consejos son fundamentales y es quien determina la excelencia del resultado. De ahí que sea preciso identificar con claridad a los clientes y medir la satisfacción que pueden producirles los bienes o servicios requeridos por sus necesidades.

Es importante señalar que la administración pública ha sufrido siempre una confusión acerca de quiénes son sus clientes. Sea por la distorsión que entraña el afán de figuración de ciertos dirigentes políticos o por confusión de la burocracia, se han destinado sus actividades a servir a falsos clientes: el archivo, los sistemas de control, la institución en sí misma (y no por el servicio que presta), los jefes en sí mismos (y no como cabeza de un servicio), el empleado por sí mismo o las relaciones e influencias o "palancas". Una confusión tal se corrige cuando se aclara, de modo transparente, para quién son los servicios que se prestan y cuál es la misión que la entidad cumple.

Para identificar las necesidades de los clientes fácil es advertir la necesidad de consultarlos constantemente con el propósito de establecer sus verdaderas percepciones en vez de suponer lo que necesitan. Para ello hay que contar con su participación y con sistemas permanentes de consulta que permitan conocer su criterio que es el que rige en la medición de los resultados esperados por la gestión administrativa pública.

**Reforma estructural.**- Debe entenderse que es necesaria pero que no constituye la clave del mejoramiento administrativo y menos aún su punto de partida. La reforma estructural no es más que la adecuación de las instituciones a los requerimientos del servicio que prestan, pero ella debe provenir de una experimentación, de procesos de mejoramiento, de un cambio de mentalidades y actitudes y de prácticas de trabajo. La reforma estructural viene a ser un resultado de esos procesos. Si, en lugar de entenderla como tal, se comienza por ella se sujetará la institución a un aparato cuya bondad no ha sido probada aún, pudiendo convertirse más en una camisa de fuerza que en una ayuda para el perfeccionamiento de la entidad y su eficacia. Y, finalmente, el cambio estructural no garantiza nada respecto de lo más importante o sea los procesos que conducen a la obtención de los resultados.

## BIBLIOGRAFIA

*Declaración de Matushita*, en Hervé Serleyx, *El desprecio cero*, Madrid, McGraw Hill, 1991.





## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Deming, W. Edwards: *Out of crisis*, Massachusetts, Center for Advanced Engineering Studies (MITCAES), 1986.
- Horovitz, Jacques: *La calidad del servicio*, Madrid, McGraw Hill, 1990.
- Ibáñez, Gonzalo: *La participación en el desarrollo*, Santiago de Chile, FAO, 1990.
- Kuhn, Thomas: *La estructura de las revoluciones científicas*, Madrid, Tecnos, 1970.
- Martíno, Hernando: *Gerencia de la calidad total*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.
- Matus, Carlos: *Adiós señor Presidente*, Caracas, Pomaire, 1987.
- Sáenz Andrade, Alvaro *et al.*: *Herramientas para el mejoramiento del Municipio*, Quito, Municipio de Quito, 1993.
- Scholtes, Peter: *El manual del equipo*, Madison, Joiner Associates Inc., 1991.
- Serleyx, Hervé: *El desprecio cero*, Madrid, McGraw Hill, 1991.
- SIAP: *Conclusiones del Seminario Gobierno-Municipio*, México, 1984.
- Toffler, Alvin: *La tercera ola*, Madrid, Plaza Janés, 1991.