

HUGO O.
PEREZ C.

GERENCIA INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PUBLICO

INTRODUCCION

Este documento es una versión de la exposición del tema cuyo examen, tanto en su perspectiva teórica como en su eventual aplicación práctica, se plantea en sus lineamientos básicos.

Su propósito es proporcionar un marco de referencia, para formular un conjunto integrado de políticas que orienten y den contenido a las acciones y esfuerzos de mejoramiento sustancial de la Administración Pública Ecuatoriana, que constituye un objetivo reiterado en los últimos veinte años, por todos los gobiernos que han ejercido la conducción nacional.

En cualquier institución pública, el liderazgo político-administrativo se robustece y consolida, en la medida en que se incrementa la capacidad gerencial de quienes están frente a su gestión. Esta, entre otras, constituye una de las premisas que guían las reflexiones que se presentan en este documento.

Consecuentemente, se localiza la atención en los aspectos más sobresalientes de la efectividad gerencial interna y externa en las instituciones públicas, aceptando las restricciones contextuales y reconociendo la capacidad actual y potencial que es factible y deseable desarrollar.

Dentro de este esquema teórico, se analiza el rol de los niveles de decisión política, para transformar los objetivos del gobierno en metas operacionales, de cuyo cumplimiento son responsables.

- * Los puntos de vista y opiniones sobre el tema, son de exclusiva responsabilidad de su autor.



Tomando en cuenta este perfil de acción, se pone a consideración, algunos elementos vinculados a la problemática de la reforma administrativa, con el objeto de ponderar su contenido y complejidad, y revisar la instancia más crítica que radica en la implantación de cambios perentorios e inaplazables, como respuesta al aumento cuantitativo y cualitativo de las actividades del Estado, fruto de la nueva situación que vive el país.

En todo caso a la administración pública se le reconoce como una institución social, cuya construcción o reconstrucción es función de la "Ingeniería o Arquitectura Social" que de una u otra manera ejercen los miembros de la conducción de la Nación.

Finalmente, se sugieren algunas conclusiones sobre el tema, que podrían ser de utilidad, para el intercambio de ideas entre intelectuales y los protagonistas de la acción del gobierno.

ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES

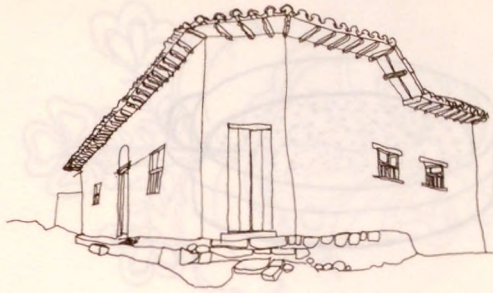
En este apartado se examinan algunos elementos teóricos del proceso gerencial y de las instituciones consideradas como auténticos sistemas, con el fin de intentar, por integración, una aproximación conceptual de "gerencia institucional", con énfasis en gerencia por objetivos o resultados y por proyectos.

PROCESO GERENCIAL

Aceptando la existencia de problemas semánticos y diferentes escuelas del pensamiento y práctica gerencial, se reconoce que tal situación favorece y fomenta la investigación científica en este campo y permite la constitución creciente de nuevos conocimientos que ayudan a comprender mejor y a transformar situaciones concretas del mundo empírico.

Sin embargo, hoy en día parecería que predominan los enfoques productivistas y conductista, que aparentemente son contradictorios cuando se adoptan posiciones polarizadas, pero que mediante un examen comprensivo, puede surgir una tercera dimensión basada en la integración de los aspectos que son complementarios.

El productivismo se basa en el estudio de los factores que inciden en la productividad, es decir que su interés se concentra en incrementar la relación producto-insumo. Esta



visión -hasta cierto punto ingenieril- tiene indudables virtudes, puesto que la productividad es condición determinante para que las empresas privadas sobrevivan frente a la competencia, y las instituciones públicas presten mayor cantidad de servicios con los recursos disponibles, reduzcan los costos de los mismos o mejoren su calidad.

Entre otras limitaciones que se advierten en este enfoque, se pueden citar las siguientes:

- a) Al "ser humano", piedra angular de cualquier institución, se le considera como un objeto más en el proceso productivo;
- b) Se fundamenta en consideraciones exclusivamente económicas; y,
- c) Es un enfoque básicamente formal y racionalista.

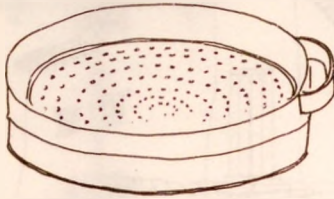
Como antítesis del productivismo surgió, en principio, el enfoque de las relaciones humanas que se inició en el decenio de 1930: su postulado se basa en que hay que mantener satisfecho al trabajador dentro del esquema de sus relaciones humanas en las comunidades de trabajo, para incrementar su productividad.

Posteriormente este enfoque fue ampliado por el movimiento conductista, que además de la satisfacción del trabajador y de las relaciones humanas incorporó variables de comportamiento individual y grupal, así como consideraciones de interacción entre los miembros de una institución: empresa, ministerio, etc.

Sin pretender aplicar en forma estricta la tesis de que "sólo los eclécticos sobrevivirán en el mundo", de la breve descripción anterior parece factible elaborar un esquema, que deseché obvias posiciones antagónicas, brinde una visión comprensiva dentro de un enfoque interdisciplinario de la administración, que no funciona en el vacío, sino inmerso en un contexto que simultánea y concurrentemente tiene atributos económicos, sociales, culturales, políticos y de medio ambiente.

1. Visión comprensiva

Aún aceptando la posibilidad de un incremento relativo, cuantitativo y cualitativo de la productividad, no se margina la idea central de que el logro de objetivos y metas insti-



tucionales, está condicionado no sólo por la disponibilidad de recursos tecnológicos, financieros y materiales, sino fundamentalmente por el esfuerzo de "seres humanos", quienes se interrelacionan e interactúan en el cumplimiento de funciones múltiples, dentro de un proceso constante de toma de decisiones.

Estas consideraciones constituyen una primera aproximación, para considerar a las instituciones como sistemas, en los que la gerencia constituye el cerebro o núcleo gobernante.

De lo anterior se puede inferir que la gerencia es responsable en primer grado, del logro de objetivos y metas de la institución, por medio del esfuerzo conjunto de personas que, utilizando recursos, producen acciones integradas.

2. Componentes del proceso

La idea de proceso tiene la limitación de proporcionar una imagen de secuencia y concatenación de los componentes, cuando en la práctica además de secuencia, hay una interrelación entre todos y el conjunto.

Por otra parte no hay un consenso respecto a cuántos y cuáles son los componentes, pues cada teórico plantea su propio esquema.

A pesar de ello, es comúnmente aceptado, y en la realidad se puede verificar, que las funciones gerenciales son las que se indican en el siguiente cuadro, que demuestra a manera de ejemplo dos elaboraciones aparentemente diferentes, pero en el fondo iguales:

- La toma de decisiones y la formulación de políticas	-	Planificación
- Planificación y control	-	Planificación (Control)
- Organización y asesoría	-	Organización
- Comunicación y dirección	-	Dirección (Coordinación)



Aunque cada componente conceptual se puede presentar separadamente, es imposible considerarlo en forma aislada y sin relaciones con los demás y el conjunto. Aquí se presenta, pecando de tradicionalismo administrativo, en forma separada para facilitar el análisis del cuadro anterior y demostrar las simples diferencias de forma y las similitudes de fondo.

- a) Una de las definiciones de planificación dice que es la racionalización de las decisiones, para hacer el uso más eficiente de los medios y recursos disponibles y compatibilizarlos con los objetivos y las metas.

Además, las políticas dan sentido a los objetivos e indican los derroteros que hay que seguir para lograrlos. En consecuencia la planificación en concepto amplio, podría incluir a la toma de decisiones y a la formulación de políticas;

- b) El control fundamentalmente relaciona la planificación con la ejecución y constituye el componente que realimenta el proceso, que al funcionar como un ciclo se reinicia con la planificación.

El control no es otra cosa que verificar que las acciones se ejecuten de acuerdo a los planes, a la organización establecida y a las decisiones adoptadas. Un buen control evita que se produzcan desviaciones, en caso de que existan, actúa como mecanismo informativo para que la gerencia adopte las decisiones o acciones correctivas que considera necesarias.

Un concepto amplio y completo del control incluye a la evaluación. En la práctica, cuando el control no funciona satisfactoriamente, se presenta dentro del proceso como el componente: control y evaluación;

- c) En organizaciones especialmente complejas, funcionan las denominadas asesorías, que en todo caso forman parte de la primera; y,
- d) La base de la coordinación la constituyen las comunicaciones. Por lo tanto, en ambos esquemas se puede plantear el componente integrador que es la coordinación, entendida como la sincronización de esfuerzos que realizan personas, para lograr acciones armónicas y coherentes, y evitar duplicaciones y superposiciones de esfuerzos y fundamentalmente conflictos humanos.



De la comparación efectuada se puede concluir que los componentes del proceso son: planificación, organización, dirección, control y coordinación.

En el funcionamiento del proceso, que no es mecánico, la gerencia juega un papel determinante, pues constituye el factor dinamizador de voluntades y capacidades de los miembros de la institución; por ello requiere del conocimiento de conceptos básicos del comportamiento, tales como: motivación, creatividad, liderazgo, participación y solución de conflictos, que aplicados a las prácticas administrativas cotidianas producirá acción más satisfactoria, para el individuo, el grupo y la institución.

Por otro lado, el avance de las técnicas de gestión, pone a disposición de la gerencia un conjunto de instrumentos, fruto del adelanto tecnológico, que procuran satisfacer las necesidades cada vez crecientes de información para la toma de decisiones, en relación a problemas y organizaciones complejas, que constituyen una de las características del actual espectro de las sociedades, tanto desarrolladas como en transición.

3. Efectividad gerencial

Una vez definidas las actividades gerenciales, cabe hacer algunas reflexiones sobre un tópico actualmente en discusión: la efectividad gerencial, que da énfasis a producir alternativas creativas, más que a resolver problemas; a optimizar la utilización de recursos, más que a cuidarlos, en síntesis, al logro de resultados, objetivos y metas más que a cumplir el deber.

Este auténtico desafío a quienes ocupan posiciones gerenciales, ha puesto en duda el esquema clásico, que se observa reflejado en las descripciones de puestos y reglamentos o manuales de funcionamiento y los correspondientes estilos gerenciales.

La idea actual se vincula con lo que es capaz de producir desde su posición; dicho "producto" estará condicionando el uso de recursos que generalmente son limitados, especialmente en el caso de las instituciones públicas, frente a demandas crecientes de la sociedad.

En consecuencia el uso óptimo de recursos, a pesar de ser medio, constituye un imperativo para el logro de la efectividad gerencial. Entre los recursos, insumos, los de mayor



significación son los humanos, tecnológicos, financieros, materiales, organizacionales, de procedimientos y métodos y de información, cuya combinación adecuada se obtiene en la planificación mediante la aplicación de los criterios de unidad y universalidad.

En instituciones multifuncionales, complejas y de gran tamaño, a pesar de que el manejo directo de los mencionados recursos, está asignado a funcionarios o unidades administrativas especializadas, la gerencia constituirá el módulo de integración, que teniendo claro el producto o los objetivos básicos y metas temporales concretas, fijará políticas y dará instrucciones, de personal, financieras, de suministros, etc.

Uno de los aspectos importantes para obtener efectividad gerencial, es el sistema de informaciones, pues de su exactitud, volumen y oportunidad dependerá la calidad de las decisiones adoptadas, que son las que generan acciones. Desde este punto de vista el gerente de todo nivel, es la persona que toma decisiones estratégicas y tácticas, programadas y no programadas y bajo condiciones de certeza, riesgo e incertidumbre; para ello el auxilio de las técnicas de gestión, hoy en día, es un imperativo gerencial.

INSTITUCIONES COMO SISTEMAS SOCIALES

Cualquiera institución, ya sea empresa privada o pública, ministerio, entidad adscrita, descentralizada o autónoma, así como la administración pública en su conjunto, puede ser concebida analizada y conducida como un sistema.

Esta concepción se respalda en la factibilidad de aplicar a la administración la teoría general de sistemas, que se encarga del desarrollo de esquemas conceptuales que permiten el mejor entendimiento de las relaciones entre las diferentes partes que forman un todo, y entre éste y su medio ambiente.

Esta definición está vinculada con la de sistema, que no es otra cosa que el conjunto ordenado de componentes interrelacionados, interdependientes e interactuantes, que tienen por finalidad el logro de objetivos predeterminados.

Más que tener un concepto formal, lo que importa es pensar y actuar en forma contrapuesta a la idea y realidad de compartimientos estancos, puesto que el enfoque de sistemas constituye la antítesis de la anarquía y la desintegración.



Por otra parte, tomando en cuenta las diversas clasificaciones, se puede afirmar que una institución es simultáneamente un sistema creado por el hombre para el cumplimiento de fines sociales, probabilístico por la imposibilidad de predecir su comportamiento con exactitud, abierto por cuanto recibe influencias del contexto que se manifiesta en su ecología, viviente por cuanto el ser humano es el protagonista y adaptable por cuanto responde o reacciona frente a los estímulos contextuales o variables exógenas; es decir, de todos los sistemas que se conocen, la institución es el de mayor complejidad.

Desde el punto de vista de los componentes, como en cualquier sistema, en la institución se pueden identificar los insumos o entradas que ingresan y se van procesando, hasta transformarse en productos o salidas, que al integrarse al medio ambiente generan nuevos insumos, que vuelven a ingresar por efecto de la realimentación; el funcionamiento de todo el sistema está regulado por el cerebro núcleo gobernante, que para este caso lo constituye la gerencia.

1. Gerencia institucional

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN 1961
QUITO
ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Esbozados algunos elementos teóricos, tanto de la gerencia como de las instituciones consideradas como sistemas, se puede sugerir un estilo de gerencia por sistemas, que presupone aceptar de antemano, que a la vez que constituye un enfoque que demanda mayor rigurosidad conceptual en teoría y metodológica en la práctica, es la manera más completa para lograr efectividad gerencial por medio de la integración de esfuerzos, voluntades y recursos, para obtener objetivos y metas institucionales.

Como variantes de aplicación de esta propuesta, se han elaborado ideas básicas sobre gerencia por objetivos y gerencia por proyectos.

2. Gerencia por objetivos

La gerencia contemporánea se caracteriza por la capacidad para organizar, obtener resultados y adaptarse o reaccionar a circunstancias rápidamente cambiantes, es un gerente de situaciones, sabe lo que está pasando en su institución, ayuda a que sucedan las cosas, decide con amplia participación de otros niveles gerenciales los objetivos y las metas que se pretenden lograr y aporta ideas y liderazgo para obtener estos resultados.



La gerencia por objetivos es un método por medio del cual todos los gerentes de la institución, cualquiera que sea su nivel, participan en el establecimiento de metas, se comprometen a cumplir, y dirigen el logro de éstas en función de los objetivos y metas generales de la institución o del nivel inmediato superior.

Los objetivos y metas no son rutinarios ni repetitivos, son de excepción, tales como nuevos planes de acción, de mejoramiento, de innovación, de tecnificación, etc. Sus fundamentos, entre otros son los siguientes:

- a) Responden a nuevas situaciones, fruto de los cambios contextuales.
- b) Se fijan objetivos y metas claros y cuantificados, tanto a corto como a mediano plazo, existiendo la misma relación que entre lo táctico y lo estratégico.
- c) Hay participación y compromiso de todos los niveles gerenciales.
- d) El auto control actúa como factor motivacional para un máximo rendimiento, y,
- e) Los patrones de evaluación del desempeño, son resultados concretos y no criterios subjetivos.

En un movimiento reformista o modernizante, la gerencia por objetivos sirve como un adecuado instrumento de introducción de cambios.

3. Gerencia por proyectos

La organización administrativa clásica, está siendo sustituida por la organización matricial, que proporciona condiciones de flexibilidad, para adecuarse a las exigencias y cambios del medio ambiente y a su propia dinámica.

Dentro de un sistema de planificación convenientemente desagregado, el proyecto constituye la unidad específica de ejecución. Una forma de organizar una institución es por proyectos, cuya gerencia asume la total responsabilidad por su ejecución, selecciona grupos de trabajo para su proyecto, que reciben apoyo y asistencia en forma de orienta-



ciones de política, cooperación técnica y servicios administrativos de sus respectivos departamentos funcionales, a los cuales retornarán una vez concluida la ejecución del proyecto.

En la organización matricial, se interrelacionan las áreas funcionales con todos los proyectos, en el fondo es una variante de enfoque sistematizado.

ROL DE LOS NIVELES DE DECISION POLITICA

Revisados algunos aspectos conceptuales sobre gerencia institucional, en este apartado corresponde hacer varios comentarios y reflexiones sobre el rol de los niveles de decisión política, que constituyen la máxima expresión gerencial en el sector público.

Su rol es de mayor significación y trascendencia, en un régimen democrático que constituye la actual coyuntura ecuatoriana.

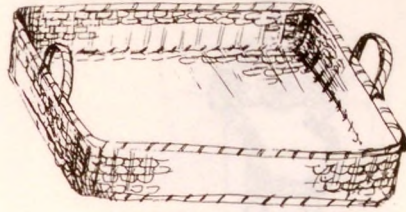
Por intermedio de los mecanismos existentes su labor política esencial, es la de captar e interpretar las demandas, deseos, intereses y objetivos de los grupos de la sociedad y transformarlos en los objetivos de la nación en general y del gobierno en particular.

La doble vertiente nutre y orienta la acción del Estado y de su principal instrumento: el gobierno y la administración pública o burocracia pública, que es el encargado de la formulación, ejecución y control del Plan de Desarrollo.

1. Proceso decisorio

Los tres elementos: objetivos nacionales, liderazgo político y Plan son el marco referencial principal para el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte del gabinete y los grupos de trabajo de acuerdo a su organización interna, y táctica por parte de los señores ministros o funcionarios de alto nivel.

Para obtener un proceso decisorio integrado y coherente en estos niveles, tanto entre lo estratégico y táctico, como entre decisiones de diferentes sectores de actividad, se requieren sistemas de información oportuna y confiables y una coordinación que evite incompatibilidades que pueden presentarse y que logre acuerdos entre el Legislativo y Ejecutivo, me-



dianter procesos políticos, especialmente sobre objetivos y metas.

El proceso decisorio, que no constituye exactamente la respuesta a situaciones contingentes o casuísticas como forma rutinaria de conducción, necesita de apoyo técnico para identificar situaciones o problemas que requieran solución, plantear ventajas y desventajas de un número manejable de alternativas o cursos de acción, realizar análisis comparativo y presentar un esquema realista de alternativas, a fin de que se adopte la decisión que tenga mejores posibilidades de ejecución, es decir, la más factible, pues se dice que "la política es el arte de lo posible".

En esta instancia en la cual los niveles de decisión política, pondrán de manifiesto sus creencias y valores, pues por más que las alternativas y sus probables resultados y consecuencias se presenten cuantificados, el acto de seleccionar una alternativa, aquella que se considere la mejor, siempre lleva un ingrediente de subjetividad.

A pesar de la "racionalidad limitada" en las decisiones, se reitera la necesidad de apoyo técnico y de un sistema eficiente de informaciones, para los niveles que forman la cúspide del gobierno y la administración pública, puesto que de ello dependerá la acción, motivación o frustración de la burocracia, que es en último término la encargada de ejecutar y hacer cumplir las decisiones adoptadas.

Otro de los aspectos fundamentales relacionados con el proceso decisorio es el sistema de control, cuya oportunidad es condición indispensable para verificar si las acciones responden a las decisiones adoptadas para que en el caso de que existan desviaciones, se tomen las decisiones correctivas necesarias.

Aquí caben dos interrogantes que brindarían un sentido práctico al esquema teórico anterior: ¿Los niveles de decisión política cuentan con adecuados mecanismos de apoyo técnico que faciliten su labor?; y, ¿Las decisiones que actualmente se adoptan en este nivel pueden delegarse a otros, para evitar "estrangulamientos o cuellos de botella" y para dedicar el valioso tiempo liberado al examen de decisiones no rutinarias y de real trascendencia?

Las respuestas no son fáciles, requieren estudio y análisis, pero lo toma de conciencia al respecto, sería el inicio del esfuerzo por mejorar la conducción, aparte de que ello conlleva la solución de problemas de planificación, control y organización.



2. Transformación de objetivos en metas operacionales

Entre las características de las burocracias de los países pertenecientes al mundo en desarrollo, se destacan las siguientes deficiencias en cuanto a potencial humano con condiciones necesarias para ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo, mucha actividad burocrática está canalizada hacia la realización de objetivos distintos al logro de las metas programadas; y, la amplia discrepancia entre la forma o lo formal y la realidad y la urgencia de hacer que las cosas parezcan más de lo que debe ser y de lo que son en realidad.

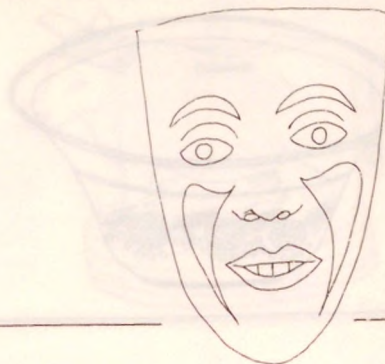
Este segmento incompleto de la realidad, la necesidad de una auténtica planificación de la administración pública, a fin de transformar los objetivos del Plan de Desarrollo, en metas operacionales y verificar la real y oportuna disponibilidad de recursos para lograr consistencia y alcanzar las metas, constituye la "instrumentación administrativa" de los planes, programas y proyectos, ya que de ella dependerá su ejecución, cuya importancia es de igual significación que su formulación.

En síntesis se requiere "planificar la ejecución del plan", lo que exige transformar los objetivos políticos en metas concretas, concebir medidas concordantes con los objetivos formular medidas de política para guiar la acción ejecutora, con participación constante de sus responsables a fin de lograr consenso, etc.

Estos planteamientos no pretenden ser completos, apenas tienen la intención de hacer notar que en el sector público, son algunas de las típicas labores gerenciales.

Además de las consideraciones anteriores, dentro de un ordenamiento del Poder Público, el Legislativo y los niveles de decisión superior, constituidos por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y los despachos ministeriales, son en esencia los que realizan o cumplen funciones del Estado que son indelegables y deben ser centralizadas.

- a) Formulación de los objetivos nacionales y dentro de ellos los sectoriales y regionales;
- b) Formulación y coordinación de políticas para el logro de los objetivos anteriores;
- c) Aprobación de planes y programas elaborados en base a los objetivos y políticas establecidas.



- d) Formulación y adopción de decisiones de trascendencia nacional o estratégica; y
- e) Control del cumplimiento de las políticas y por lo tanto de los planes, programas, decisiones y en última instancia de los objetivos nacionales.

La acción de los ministerios se enmarcaría dentro del esquema definido por los niveles de decisión política. Dentro de la esfera de su competencia cada ejecutivo ejercería las funciones anteriores, de acuerdo a las características del sector o sectores de actividad de los cuales es responsable; además se constituiría en gerente no sólo del ministerio, sino del sector y del conjunto de instituciones que lo integran, por lo tanto podría delegar, desconcentrar y descentralizar y cumpliría las funciones inherentes a todo gerente.

No se soslaya el reconocimiento de que los desajustes entre los planes y las realizaciones concretas, se deben a situaciones del contexto político, cultural, social y económico del cual la administración pública es un reflejo, cuando se le considera una variable dependiente de la totalidad social.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

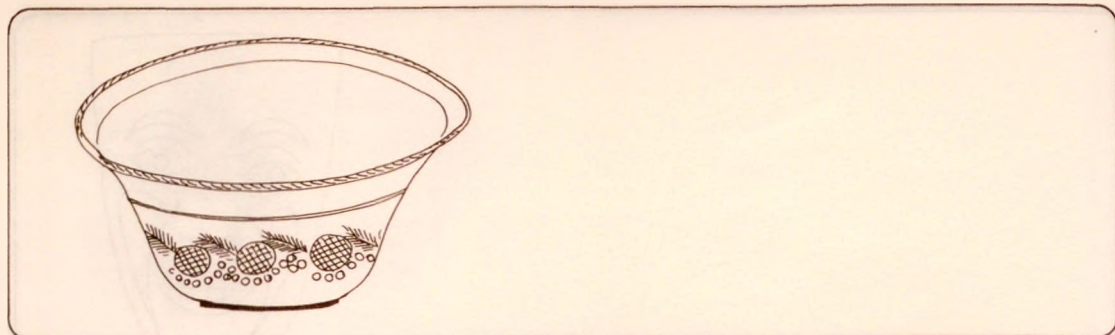
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Destacado el rol de los niveles de decisión política, en este apartado se hacen algunos comentarios sobre el esfuerzo de innovación administrativa.

El actual gobierno, reconociendo la necesidad de la reforma de la administración pública, ha decidido llevarla a cabo. Prueba de ello es la orientación que se brinda, en esta materia, en el Plan de Desarrollo.

Antes de sugerir algunos elementos de juicio en torno a este tema, es necesario aclarar que no hay diferencia conceptual entre reforma y planificación de la administración pública, pues en ambas se puede utilizar igual metodología para definir los atributos de la misma, para satisfacer las necesidades de un proceso acelerado de desarrollo.

Se podría admitir una diferencia en su concepción temporal, pues la idea de planificación es de continuidad, mientras que de reforma produce una imagen de realización en un período definido y ocasional, cuando una crisis administrativa es evidente y crónica.



Por ello sería más conveniente "rotular" el esfuerzo como de planificación de la administración pública o de desarrollo administrativo, como en la presente situación, antes que de reforma. La acción continua de planificación debidamente institucionalizada generará efectos más duraderos y sólidos, que esfuerzos ocasionales de reforma.

1.- Planificación Administrativa o reforma de la administración pública

Es un proceso continuo, integral, interdisciplinario, sistemático y de cambios, realizado por toda la burocracia pública, sustentada y respaldada por los niveles políticos o de gobierno, para transformar el Estado en el principal protagonista y responsable de un nuevo orden social y económico que se considera deseable y factible por parte de la totalidad social o sociedad.

La introducción de la idea del Proyecto Nacional, con variables económicas, socio-culturales, políticas, de ciencia y tecnología y de medio ambiente, cuyos atributos hayan recibido el consenso, mediante acuerdos sociales y políticos de los diferentes estratos de la sociedad, constituirá el telón de fondo del Plan de Desarrollo.

Sin pretender entrar en una discusión de escala medios - fines, el logro del Proyecto Nacional sería el fin superior y el cumplimiento del Plan el medio. Simultáneamente la consecuencia del Plan sería el fin y la administración pública el medio para alcanzarlo.

2.- Definición de los objetivos como proceso político

Si bien es factible que a nivel técnico se formulen alternativas y sugerencias sobre los objetivos de la reforma, su adopción y decisión de cumplirlos es un acto eminentemente político, en el cual juegan una serie de factores que tornan difícil el proceso, tales como concepción del rol del Estado de ciertos grupos de presión, concepción de la reforma por parte de los gobernantes, críticas expresadas por medio de los diferentes órganos de opinión, interés o desinterés de los administradores del más alto nivel por conservar la situación actual, etc.

Dentro de este aspecto político, se da por sentado que existe decisión de llevar a cabo la reforma, el más alto nivel de gobierno, tendrá que definir los objetivos que están consustanciados con aquellos del desarrollo y la transformación social, es decir que debe exis-



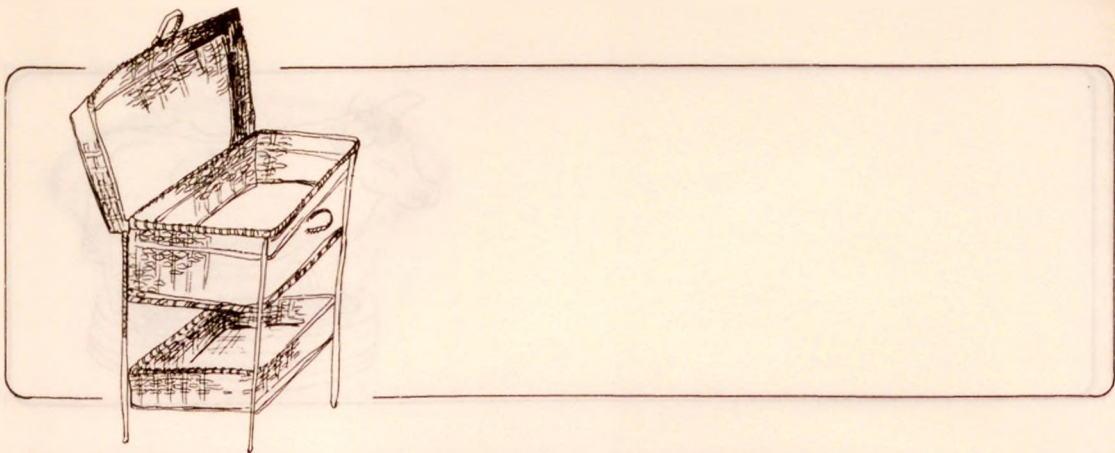
tir una manifiesta intención política del gobierno, que luego se traducirá en decisiones y respaldo para superar obstáculos, solucionar problemas, vencer resistencias y hasta aguardar críticas de personas y organismos, que no creen que es factible mejorar la "pesada y costosa burocracia".

3. Objetivos generales o estratégicos

En otro orden de consideraciones, no es sencillo diferenciar con claridad los objetivos generales y operacionales o estratégicos y tácticos, de las políticas cuya ejecución conduzca al logro de los primeros.

En función del Plan de Desarrollo, los objetivos generales o estratégicos serían los siguientes:

- a) Transformar la administración tradicional en una auténtica administración para el desarrollo; la administración correrá la misma suerte que el desarrollo para cuyo logro es uno de los medios;
- b) Optimizar la relación insumo-producto cualitativa y cuantitativamente, de todos los recursos públicos utilizados para el cumplimiento de los fines del Estado, de satisfacer necesidades tanto materiales como inmateriales de la sociedad;
- c) Incrementar la capacidad administrativa, para promover o coadyuvar en el proceso de transformación social y el logro de los fines políticos del gobierno;
- d) Crear condiciones de servicio público, compatibles con la movilización y participación activa de la burocracia para convertirla en la principal protagonista del desarrollo. cada burócrata será un auténtico gerente para el desarrollo o agente de cambio; y,
- e) Habilitar a todo el conjunto de instituciones públicas para una eficiente y efectiva administración de planes, programas y proyectos en general y en particular en aquellos sectores prioritarios, tales como la Reforma Agraria, la Reforma Tributaria y la Reforma Educacional, así como en sectores productivos como el agropecuario y el de Hidrocarburos.



4. Características del plan estratégico

Antes que dar definición, se intenta establecer sus características y componentes conceptuales:

- a) Debe formar parte del Plan de Desarrollo; es decir debe ser compatible con él,
- b) Los objetivos y políticas del plan estratégico, expresados en resultados y metas, deberán ser compatibles con los propuestos en las políticas y metas de los programas sectoriales y en los proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo. En muchos casos, los objetivos serán los mismos que aquellos indicados en el citado Plan.
- c) Estos objetivos o resultados deben ser decididos en el más alto nivel de gobierno. La decisión se refiere, no simplemente a lo que se va a cumplir, sino a la responsabilidad que cada uno de los titulares de un sistema o sector se compromete a asumir frente al gobierno y al país; y,
- d) El control de los planes estratégicos y los resultados que se van logrando por períodos, se debe basar en una amplia delegación y discrecionalidad de los administradores superiores del Estado. En este caso interesan los resultados que se deben alcanzar, que a su vez exigirá la racionalización del uso de los medios y recursos disponibles.

Aparentemente, en el Plan se determina la capacidad operativa de cada institución a un nivel óptimo de eficiencia. Al no haber indicadores objetivos que expliquen y justifiquen esta situación el sólo cumplimiento de las metas y objetivos de dicho Plan sería motivo suficiente que justifica la reforma.

Finalmente algunas experiencias indican que los planes de desarrollo se basan en la premisa de que, la administración pública tiene niveles óptimos de eficiencia.

Si no existe la validación empírica de tal afirmación, se corre el riesgo de que la administración, lejos de ser para el desarrollo, lo obstaculice.



INSTITUCIONALIZACION DE CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como premisa se advierte que, actualmente en Ecuador existe capacidad instalada para formular el plan estratégico y algunos planes tácticos. El problema radica en integrar los recursos humanos que se encuentran dispersos. A pesar de ello, la parte más crítica será la implantación e institucionalización de los cambios inherentes a la reforma.

Se ha juzgado de utilidad brindar un marco de referencia teórico, que se usaría en el momento mismo de poner en marcha la reforma, cuyos aspectos más sobresalientes son los siguientes:

1. Institucionalización y modernización

En este trabajo se considera institucionalización al proceso continuo de introducir, mantener y difundir dentro de una entidad, un conjunto de nuevos valores, nuevas técnicas y nuevas funciones, los mismos que pasan a formar parte de su funcionamiento y comportamientos.

En caso de que las nuevas funciones y técnicas que se incorporan sean compatibles con los adelantos científicos y tecnológicos el proceso de institucionalización se denomina modernización. Por lo tanto es adecuado hablar de modernización administrativa, en tanto en la burocracia se incorporen y pasen a ser parte de sus formas de trabajo y comportamientos.

Si la reforma o las mejoras de carácter administrativo satisfacen los conceptos enunciados, se podrá hablar con propiedad, por ejemplo, de institucionalización del sistema de planificación.

Los organismos que promuevan la reforma, serán agentes de institucionalización y se convertirán en núcleos que irradian influencia sobre los demás componentes de la administración pública, y eventualmente del sector privado; serán puntos focales, en los cuales se encontrarán las denominadas "élites modernizantes", que enfrentarán a las élites "tradicionales" que están incrustadas en la burocracia, dentro de una administración pública de corte patriarcal y con vicios ancestrales.



También será posible identificar algunas élites tradicionales, que en tanto en cuanto incorporen nuevas técnicas, nuevas funciones y cambien sus valores, pasarán a incrementar las filas de las élites modernizantes. En otros casos adoptarán un comportamiento de observación y muchas veces de abierta y franca actitud antirreformista.

2. Variables institucionales

Las dos variables institucionales que se consideraran fundamentales son las denominadas doctrina y liderazgo. La primera se refiere al conjunto de valores y creencias que tienen los funcionarios de una institución. Aquella mística que moviliza voluntades y reforma conductas dentro de una entidad. Por ejemplo, la planificación presupone valores mínimos tales como racionalidad, disciplina y orden, por lo tanto quienes trabajan en este tipo de tareas, por lo menos deberán creer en los citados valores.

El sistema de carrera administrativa, lleva implícitos algunos valores tales como justicia, igualdad de oportunidades, méritos individuales, etc. En tanto parte de la burocracia crea en estos valores y a su vez despliega su influencia a otras áreas, la carrera administrativa como sistema se irá institucionalizando.

La segunda variable, liderazgo, está íntimamente relacionada con la anterior, puesto que parte de la institucionalización significa difundir los nuevos valores, las nuevas funciones y las nuevas técnicas.

Dadas las dos primeras variables, las demás que son programa, estructura y recursos, vendrán por añadidura; aquellas entidades, que satisfacen en mayor medida las cinco variables institucionales, generalmente no tienen problemas por ejemplo, de financiamiento, esto se debe a que han pasado las denominadas pruebas de institucionalidad. Seguramente los organismos promotores de la Reforma Administrativa Ecuatoriana, deberán someterse a dichas pruebas.

3. Pruebas de institucionalización

- a) Capacidad para sobrevivir: Este concepto se refiere a que una institución cuando es tal no tiene problemas de supervivencia. Entendiéndose como supervivencia, no a la presencia física, puesto que algunas entidades existen pero institucionalmente es-



tán muertas; en cambio otras instituciones, que ha sido capaces de introducir, mantener y difundir cambios, aunque no existan físicamente de hecho tienen vigencia, vida latente y vida institucional.

- b) Valor propio: El valor de una institución, no se brinda ella misma, lo da el medio ambiente en el cual funciona; es decir existe lo que se denomina validación social. Dicho valor propio se expresa por la capacidad para darse sus normas internas, influencias en los centros de poder y efecto despliegue que reciben los organismos relacionados funcionalmente y que podrían adoptar formas de comportamiento institucional.

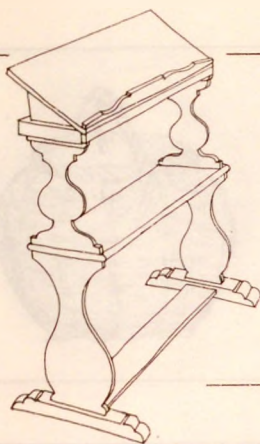
Investigaciones empíricas que tomen como base de referencia conceptual "la construcción y reconstrucción de instituciones" aplicadas a los diferentes sistemas y sectores permitirán evaluar su verdadero grado de desarrollo institucional, y buscar estrategias y tácticas para su fortalecimiento a fin de convertirlos en auténticos agentes de la "justicia social y el desarrollo económico".

Finalmente, cabe señalar que el esquema teórico propuesto, no sólo se podría aplicar a la reforma de la administración pública, sino también a otros componentes de la sociedad, cuyo cambio sustancial constituye el objetivo de toda la Nación.

CONCLUSIONES

A pesar de que en los diferentes apartados de este trabajo, se plantean sugerencias, comentarios y reflexiones, a continuación se presentan algunas conclusiones de carácter general:

1. La administración pública no es otra cosa que el reflejo de la sociedad dentro de la cual está insertada, correrá el mismo camino de la sociedad ecuatoriana;
2. Sería conveniente tener un marco de referencia global, a pesar de que los cambios sean graduales, en base a prioridades establecidas por el gobierno;
3. La reforma debe ser realizada por la propia administración pública o burocracia pública, pues ella es su única titular;



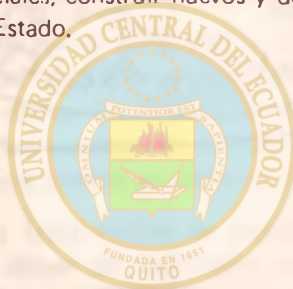
4. La posibilidad de ejecución real de reforma, además de la labor de los cuerpos técnicos, dependerá del liderazgo político-administrativo que ejerzan los más altos niveles de gobierno;
5. Dicho liderazgo depende de la efectividad gerencial, que impriman los ejecutivos de las instituciones;
6. Por lo tanto, se requerirá un "descongestionamiento" a nivel ministerial, a fin de liberar de decisiones rutinarias y concentrar el esfuerzo en políticas y decisiones de real trascendencia;
7. Una desconcentración y descentralización operativa o de la ejecución es factible, en tanto funcionen eficientemente los organismos normativos centrales;
8. Para el mejoramiento del proceso decisorio, es indispensable robustecer los mecanismos técnicos de que disponen los ejecutivos, especialmente los de información;
9. En cada institución se deben generar instrumentos para identificar necesidades de reforma y llevarlas a cabo;
10. Todo esfuerzo de reforma debe estar respaldado por estudios técnicos y decisiones prioritarias dentro de un esquema global aprobado, para evitar contradicción e incompatibilidades;
11. Los criterios sectoriales deberían integrarse con renovados esquemas espaciales o regionales;
12. La reforma es uno de los cambios básicos que encara el actual gobierno. Su complejidad y alcance, adquiere la dimensión de una auténtica reforma social y política, consecuentemente se presentarán fuerzas antagónicas cuyo objetivo es mantener las cosas, "tal cual están";
13. La institucionalización de cambios es la instancia más crucial, en la que la capacitación con propósitos concretos es un instrumento insustituible; y,

TERMODINAMICA DE LAS TRANSICIONES
CON UNO Y VARIOS COMPONENTES



14. Los cambios necesarios de carácter legal formarían parte de la reforma; constituiría un componente de la etapa de institucionalización. Se debería evitar "la reforma por ley", para no caer en el denominado tecnicismo legal innecesario, que obstaculiza un fluido y dinámico funcionamiento de los organismos públicos.

Como corolario se reconoce que la reforma de la administración pública, es para reconstruir obsoletos edificios sociales, construir nuevos y demoler aquellos que dejaron de ser útiles a los nuevos fines del Estado.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

