



**SECRETARIA NACIONAL DE
DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

**ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
ADMINISTRACION PUBLICA**



POLITICA Y ADMINISTRACION DEL ESTADO

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA)
Asociación Latinoamericana de Administración Pública,
Sección Nacional Ecuatoriana (ALAP-SENAE)

POLITICA Y ADMINISTRACION DEL ESTADO

Seminario Internacional
Quito, 28 y 29 de noviembre de 1.990

©SENDA, ALAP-SENAE, ILDIS

Coordinación: Lcdo. Rodrigo Aráuz Cornejo
Edición y diagramación: adoum ediciones
Primera edición: Diciembre 1991
Quito - Ecuador

SENDA

SECRETARIA
NACIONAL DE
DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

dap
ECUADOR

SEMINARIO INTERNACIONAL



HOTEL INTERCONTINENTAL QUITO

28-29 NOVIEMBRE '90

QUITO-ECUADOR

**SEMINARIO INTERNACIONAL
"POLITICA Y ADMINISTRACION DEL ESTADO"**

PROGRAMA

Miércoles 28 de noviembre

08h00 a 09h00	Inscripciones
09h00 a 10h00	Acto Inaugural
10h00 a 10h15	Receso
10h15 a 11h45	TEMA I: TRANSFORMACION DEL ESTADO Expone: Dr. Pablo Better Grunbaum Comenta: Lcdo. Pedro Saad Herrera Modera: Dr. Tiberio Jurado Cevallos
11h45 a 13h30	TEMA II: SINDICALIZACION EN EL SECTOR PUBLICO: Causas, Efectos y Perspectivas Expone: Ab. Roberto Gómez Mera Comenta: Lcdo. Marcelo Ayala Baldeón Presentación de Experiencias Nacionales: Dr. Omar Guerrero Orozco - México Modera: Dr. Jorge Irisity Jover
15h00 a 16h45	TEMA III: CLIENTELISMO Y PRESION POLITICA EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO Expone: Dra. Amparo Menéndez-Carrión Comenta: Dr. José Chaves Zaldumbide Presentación de Experiencias Nacionales: Dr. Rafael de la Cruz - Venezuela Modera: Ing. José Luis Alvarez Burbano

Jueves 29 de noviembre

08h30 a 10h30	TEMA IV: ADMINISTRACION PUBLICA Y FUERZAS POLITICAS A NIVEL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS REGIONALES Y LOCALES Expone: Dr. Jaime Ahumada Pacheco Comenta: Lcdo. Francisco Torres Bueno Modera: Dr. Guillermo Mora Yerovi
10h30 a 10h45	Receso
10h45 a 12h45	TEMA V: ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO Expone: Dr. Francisco Huerta Montalvo Comenta: Dr. Carlos Franco Presentación de Experiencias Nacionales: Lcdo. Víctor Daniel Piamonte - Argentina Modera: Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera
14h00 a 16h00	TEMA VI: LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA TRANSFORMACION DEL ESTADO - MESA REDONDA Integrantes: Dr. Jamil Mahauad Witt Dr. René Maugé Mosquera Dr. Luis Ponce Palacios Dr. Daniel Granda Arciniegas Modera: Dr. Pablo Better Grunbaum
16h00	Acto de Clausura

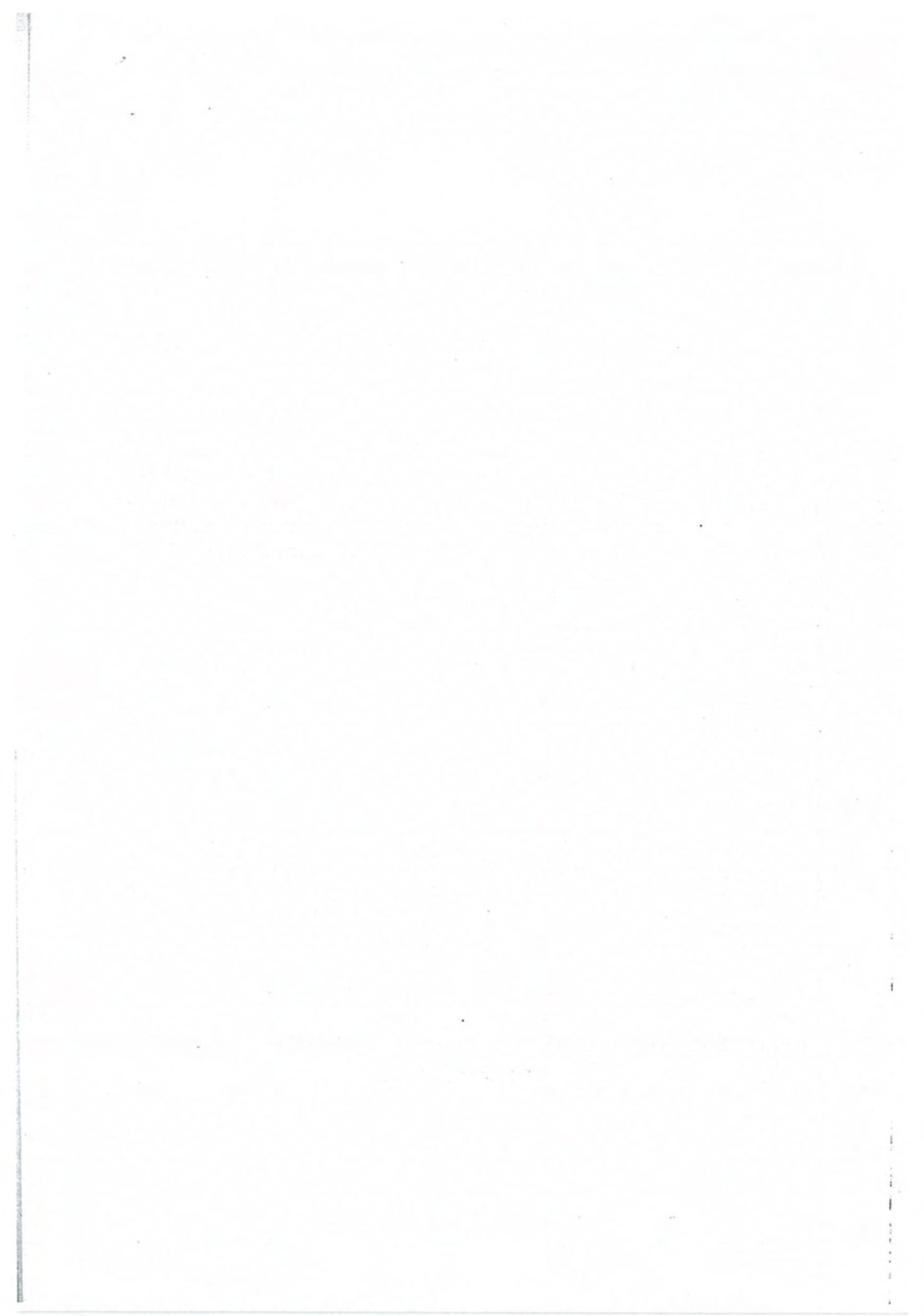
PRESENTACION

Durante los días 28 y 29 de noviembre de 1990 y con el objeto de crear un espacio específico de reflexión, para analizar e intercambiar experiencias sobre las vinculaciones necesarias que deben existir entre la Política y la Administración en el marco de la Reforma del Estado, se llevó a cabo un Seminario Internacional sobre "Política y Administración del Estado" organizado por la **Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo** y el capítulo ecuatoriano de la **Asociación Latinoamericana de Administración Pública**.

El evento se desarrolló alrededor del tratamiento de temas trascendentales como son los relativos a la burocracia, desde su papel en la sociedad y en la acción del Gobierno, a los aspectos sustantivos de un proceso de Transformación del Estado y al papel de los Partidos Políticos frente a él; al Clientelismo y la presión política en la administración pública y otros, ubicados en el ámbito de los dos factores condicionantes de la realidad: crisis y complejidad.

La importancia de los temas debatidos y la necesidad de insistir en su análisis, han determinado la conveniencia de difundir las ponencias y debates a través del esfuerzo de la presente publicación, que con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) ponemos a consideración del lector.

Para las entidades organizadoras es particularmente grato entregar esta publicación como un aporte adicional que contribuya al estudio y a la reflexión acerca de las perspectivas del Estado Latinoamericano en general y del Estado Ecuatoriano en particular.



ACTO DE INAUGURACION

Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera
Dr. Pablo Better Grunbaum
Ing. Luis Parodi Valverde



**INTERVENCION DEL DOCTOR
CARLOS RODRIGUEZ PEÑAHERRERA
PRESIDENTE DE ALAP-SENAE**

Quizás la denominación de este seminario debió haber sido "Estado: política y administración" porque, sin duda, el eje del análisis a lo largo de estos dos días será el Estado, lo cual se explica no sólo porque se trata de un tema que jamás dejará de ser nuevo, dado que involucra al hombre desde su propia concepción, sino también porque la crisis se refleja y proyecta de la manera más objetiva en la figura del Estado.

En el ámbito del Estado, se puede afirmar que el tema de análisis que plantea equivale al de la vida misma, por su insaciable búsqueda de perfeccionamiento; y mientras parece que su realidad pudiera apprehenderse, cuando nos aproximamos a su modo cabal de ser se nos antoja confusa, y con perfiles huidizos; mientras más cerca creemos estar de encontrar su esencia, de determinar su verdadero ser, de expresarlo con una dimensión unitaria, más se nos escapa y vacilan todas las representaciones que nos habíamos formado. Por ello, probablemente, buscamos maneras distintas de ver y organizar el Estado, porque en él nos reflejamos nosotros mismos: de ahí que, desde el ángulo de la política, e incluso desde el de los intereses particulares, lo concebimos de distintos modos; y quizás por esa razón llegamos a renegar a veces de su existencia o tratamos de limitarlo y hasta descendemos a la simplicidad de considerar su tamaño para postular su reforma. Porque sucede que el Estado, querámoslo o no, no es solamente una realidad sino también un símbolo; es estructura ideal pero además agregado social, significación dogmática y acontecer histórico.

En el otro ámbito, el de la crisis, el Estado es el centro de atracción, primordialmente por su incapacidad manifiesta para comprender y atender con imaginación las nuevas y difíciles expresiones de la sociedad, no sólo en cuanto a sus necesidades básicas sino también de sus

aspiraciones, sus angustias, sus reconceptualizaciones y revalorizaciones. Afortunadamente es en el clímax de la crisis donde históricamente se han configurado los nuevos modelos de Estado, tal como nos lo demostró el paso del Estado absolutista al Estado de derecho: así confiamos en que se produzca el paso de éste al de una democracia efectiva.

Estas reflexiones, entre otras, justifican que el primer tema que va a tratarse en este seminario sea la Transformación del Estado, porque sin un reordenamiento institucional no será posible emerger de esta crisis —que, al decir de uno de los participantes en el reciente seminario sobre la pobreza, naturalmente celebrado en el Hotel Oro Verde, es una crisis de cinco estrellas—, de esta crisis de valores que, según el ingenio de Jorge Enrique Adoum, se expresa en una especie de "vacancia ideológica" a la que me permito agregar una suerte de "autismo político", propia de nuestra realidad.

Dentro de este marco se sitúa la relación política-administración, como dos categorías que se corresponden totalmente y que en la práctica constituyen la acción del Estado.

La gestión pública obliga en la actualidad a recrear formas especiales, capaces de atender con eficacia demandas instantáneas, altamente complejas, disímiles y con inesperadas presiones sociales. La base para ello se encuentra, por una parte, en el grado de inteligencia colectiva que debería potenciarse mediante una política social integral; y, por otra, en el desarrollo de mecanismos de interacción de las élites políticas que supere, en beneficio de un proyecto político mínimo, de largo aliento y de carácter nacional, la práctica del enfrentamiento. "La cooperación política es absolutamente indispensable: sin ella no habrá inteligencia colectiva, expresada en el proceso político".

En este sentido se vuelve necesario revalorar la política en su connotación global, volver al pasado para comprenderlo mejor. Retornar a la semilla, según la expresión de Alejo Carpentier, no para aumentar la nostalgia ni la ininteligibilidad racionalista sino para abonar en favor de la esperanza. Hay que recrear desde el pueblo y con el pueblo sus utopías, mitos y creencias. Y en este sentido también se vuelve necesario revalorar la administración para pasar de lo urgente a lo importante, para democratizarla, para incorporar a sus decisiones la inteligencia de los pueblos.

Concluyo expresando en nombre de ALAP/SENAE mi más

hondo agradecimiento, en primer lugar a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo —institución con la cual transitamos juntos en las ideas— y a los amigos que representan a otros países, como conferencistas, comentaristas y moderadores, personalidades del mundo académico, político administrativo. Y, lógicamente, a todos los participantes que son los protagonistas de este esfuerzo.

La pretensión de nuestra entidad es sólo privilegiar en el debate nacional el tratamiento de temas trascendentes. Confiamos en que también esta vez así sea.



**INTERVENCION DEL
DR. PABLO BETTER GRUNBAUM
SECRETARIO NACIONAL
DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

El Seminario Internacional sobre Política y Administración del Estado que se inicia con este acto solemne —distinguido por la presencia de las más altas autoridades del Gobierno Nacional y de connotadas personalidades del ámbito académico, político, diplomático y especialistas del Ecuador y de países hermanos— responde al reconocimiento de que la circunstancia crítica por la que atraviesa nuestra sociedad, más allá de los factores económicos que dominan el debate público, pierde su naturaleza sociopolítica fundamental. En efecto, sin desconocer la importancia de factores tales como la deuda externa, el bajo crecimiento económico, la inflación, la pobreza, la crisis que enfrentamos no es puramente económica sino también, y en parte muy significativa, institucional. Quién puede, en los momentos actuales, dudar de que la pérdida de valores, expresada con frecuencia en la confusión o, lo que es peor, la sustitución de valores por precios, constituye el núcleo del problema.

La crisis institucional se refleja claramente en el carácter inmediatista de las soluciones que se proponen en nuestra sociedad. Basten, como ejemplo, el papel sobresaliente que hasta hace poco se atribuía a las variables monetarias en las decisiones sobre política económica y la escasez de políticas públicas básicas, que funcionan "eficientemente" desregularizadas, precisamente porque fueron diseñadas para el abuso, legalmente establecido, por parte de la burocracia pública.

Enfrentamos una crisis de gobernabilidad, caracterizada por una desinstitucionalización del Estado, la pugna entre poderes públicos, un desintegración del interés nacional y una estructura del sector público compleja, difícilmente controlable. Y coinciden con ello los cambios profundos que ha experimentado la sociedad ecuatoriana, volviéndola

más inconforme, más exigente y más crítica, que ha desarrollado nuevas y variadas formas de presión en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas cada día mayores y más diversas. Mientras tanto, el Estado mantiene sus características tradicionales que se expresan, entre otras cosas, en el paternalismo asistencialista, el centralismo excesivo y la generalización del nivel estructural que, combinados con los otros factores arriba señalados, conforman la crisis de gobernabilidad y bien podrían ser causa de un debilitamiento de la democracia.

En consecuencia, se impone una transformación integral del Estado ecuatoriano sobre la base de un acuerdo nacional pero —y se trata de una advertencia importante— tal acuerdo deberá ser resultado de una discusión amplia y no limitada, lejos de lo que un conocido sociólogo llama los "debates trampa", que están de moda, acerca de cuestiones tales como el tamaño del Estado, a fin de eludir los temas fundamentales.

Por todas estas razones es para mí un privilegio anunciar, en el marco de este foro, la iniciativa del Gobierno Nacional de impulsar un proceso de transformación del Estado ecuatoriano, sustentado en una discusión amplia y franca, que llegue a soluciones de consenso nacional. Hemos considerado propicio este Seminario para hacer tal anuncio, por el alto nivel de formación, capacidad y experiencia de quienes en él participan. En este sentido debo destacar, de modo especial, el apoyo de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Sección Nacional del Ecuador, copatrocinadora de este encuentro, y su gran capacidad de convocatoria, que se origina en su neutralidad política, seguro de que su colaboración sabrá alentar de la mejor manera la tarea que hemos iniciado.

Las crisis, a la vez que desafíos, brindan oportunidades para actuar. Y, con el concurso de todos, el Ecuador sabrá salir de la crisis que atraviesa.

**INTERVENCION DEL
ING. LUIS PARODI VALVERDE
VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

En nombre del Gobierno nacional extendiendo un cálido saludo de bienvenida a los representantes de los países amigos que nos visitan y, a la vez, expreso mis deseos más sinceros por que el análisis de los temas esenciales contenidos en la agenda de este evento internacional arroje nuevas ideas que orienten los esfuerzos del gobierno, no sólo con el propósito de atender o atenuar los problemas coyunturales sino, más bien, con la perspectiva de proyectar, con certidumbre, el futuro de nuestros países y de nuestros pueblos.

La iniciativa de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y del capítulo ecuatoriano de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública de organizar este espacio para la reflexión sobre el Estado, el fenómeno político y la gestión pública debe ser puesta de relieve, tanto por su contenido cuanto por su oportunidad.

En efecto, una realidad como la que enfrentamos ahora, signada por la descomposición, la escasez y el renunciamiento de valores, amerita acrecentar los esfuerzos en busca de nuevas formas organizativas del Estado, que privilegien los procesos democráticos sobre la base de una mayor y más efectiva participación de la colectividad y de la necesaria flexibilización de sus actuales estructuras.

Las sociedades no demandan únicamente estados aptos para administrar la escasez sino fundamentalmente estados creativos y de acción inteligente capaces de generar desarrollo y, al mismo tiempo, incorporar al presente las previsiones del futuro, a fin de imprimir coherencia y continuidad a la conducción política con una visión de largo alcance.

En este orden de ideas y en el marco de la transformación del Estado se encuadran perfectamente los temas de la sindicalización pública, el clientelismo y la presión política en la gestión estatal, de la descentralización y el papel de los partidos políticos y, en general, todo el conjunto programático elaborado para impulsar un debate con sensatez, seriedad y profundidad.

Por ello y para ello se ha congregado a un grupo representativo de personalidades que configuran los sectores político, académico, administrativo-público y, en general, analistas, investigadores y profesionales comprometidos con la necesidad de introducir cambios significativos, no sólo en la organización estatal sino también en la vida misma de los pueblos.

A nombre personal y como representante del Gobierno ecuatoriano, es altamente honroso y sumamente grato para mí declarar inaugurado este seminario internacional sobre Política y Administración del Estado.

TEMA I

TRANSFORMACION DEL ESTADO

Expone: Dr. Pablo Better Grunbaum

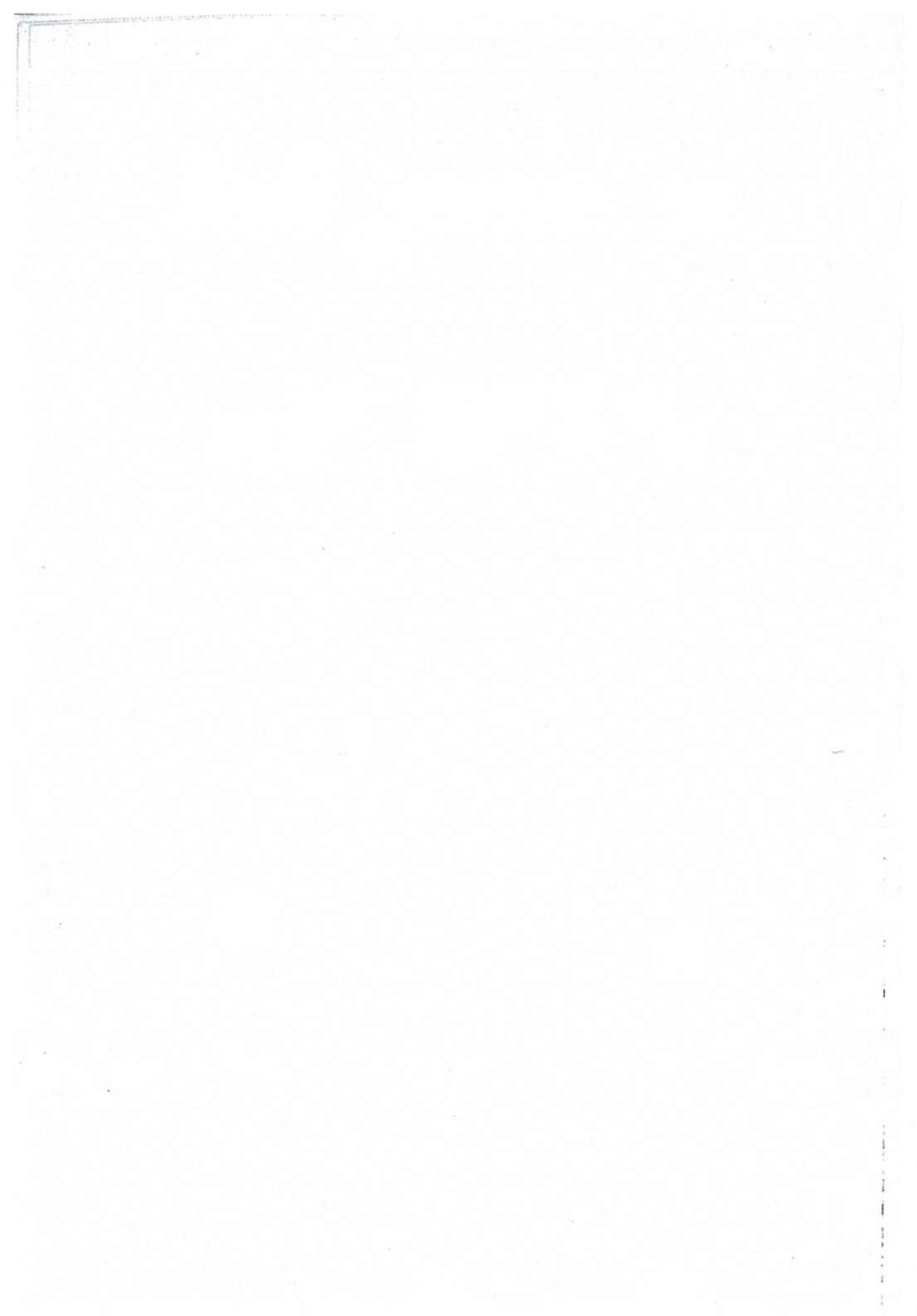
Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo

Comenta: Lcdo. Pedro Saad Herrería

Asesor de la Presidencia de la República

Modera: Dr. Tiberio Jurado Cevallos

Rector de la Universidad Central del Ecuador



1 TRANSFORMACION DEL ESTADO

Pablo Better Grunbaum
Ecuador

El Seminario Internacional sobre Política y Administración del Estado, que se inicia con este acto solemne, responde al reconocimiento de que la circunstancia crítica por la que atraviesa nuestra sociedad tiene, a más de los factores económicos que dominan el debate público, una naturaleza sociopolítica fundamental.

En efecto sin desconocer la importancia de elementos tales como la deuda externa, el bajo crecimiento económico, la inflación y la pobreza, entre otros, la crisis que enfrentamos no es puramente económica sino también, y en parte muy significativa, institucional.

¿Quién puede, a estas alturas, dudar de que la pérdida de valores, expresada con excesiva frecuencia en la confusión o, lo que es peor, en la sustitución de valores por precios, constituye la médula del problema?

La crisis institucional se refleja claramente en el carácter inmediato de las soluciones que se plantean en nuestra sociedad. He aquí algunos ejemplos:

- el papel predominante que a menudo se ha otorgado a las variables monetarias en las decisiones sobre política económica,
- la ausencia de políticas públicas que rescaten el interés nacional en función de definiciones para el mediano y largo plazo y que reflejen consensos nacionales,

- la desmoralización social que se manifiesta en la corrupción en sus diferentes facetas y en la anteposición generalizada de intereses particulares a expensas del bien común,

- la creación, en el ámbito de la administración del Estado, de estructuras paralelas ad-hocráticas (que fácilmente se vuelven cleptocráticas) que funcionan "eficientemente" y "desreguladas" precisamente porque han sido diseñadas para evadir controles legalmente establecidos para la burocracia pública.

Estamos, pues, frente a una crisis de gobernabilidad caracterizada por la desinstitucionalización del Estado, una pugna de los poderes públicos, una desintegración del interés nacional y una estructura del sector público compleja y difícil de controlar.

Por otra parte, la sociedad ecuatoriana ha experimentado profundos cambios que la han vuelto más inconforme, más exigente y más crítica, habiendo desarrollado nuevas y variadas formas de presión en busca de la satisfacción de sus necesidades cada vez mayores y más diversas.

Mientras tanto, el Estado mantiene sus características tradicionales que se expresan en un paternalismo asistencialista, un centralismo excesivo, una jerarquización y rigidez estructurales, factores que, combinados con los elementos anotados más arriba, conforman la crisis de gobernabilidad y podrían ser causa de un debilitamiento de la democracia.

En consecuencia, se impone una transformación integral del Estado ecuatoriano sobre la base de un acuerdo nacional. Y aquí cabe una advertencia importante: semejante acuerdo deberá ser resultado de una discusión amplia y no limitada a los "debates trampa" que están de moda, acerca de, por ejemplo, el "tamaño del Estado", con los que se eluden los temas fundamentales.

El Gobierno nacional se propone impulsar en ese sentido un proceso profundo de transformación, considerando para ello, en forma prioritaria, las exigencias que se plantean en las siguientes áreas:

- **La reforma institucional del Estado**, a fin de rescatar los espacios de actuación política y funcional de los órganos del poder público y restituirle legitimidad y eficacia al funcionamiento del Estado en un marco de relaciones transparentes con la sociedad.

- **La definición del marco constitucional de la economía ecuatoriana**, de modo que establezca, de manera clara, las reglas del juego en que deben basarse la organización y funcionamiento de la economía nacional.

- **La descentralización y desconcentración del Estado**, para revalorizar el espacio político nacional mediante la redistribución del poder, particularmente en lo que toca al ejercicio de las autonomías locales.

- **La fijación del régimen de empresas públicas** para precisar la función empresarial del Estado con criterios de eficacia, productividad y compromiso social.

- **La introducción de reformas administrativas** con objeto de dotar al Estado de la capacidad de gestión necesaria para encarar los desafíos del presente y las perspectivas futuras.

- **La reforma jurídica** particularmente necesaria para establecer la certeza jurídica, la economía procesal y la transparencia legal como sustento de las relaciones dentro de la sociedad y las de ésta con el Estado y proyectar una acción en las áreas deficitarias del derecho.

- **La adopción de políticas públicas** que definan los puntos de continuidad en la dirección de aspectos estratégicos de responsabilidad del Estado como marco de la planificación nacional.

Constituye para mí un honroso privilegio anunciar la iniciativa del Gobierno nacional de impulsar un proceso de transformación del Estado ecuatoriano, sustentado en una discusión amplia y franca que conduzca a soluciones de consenso nacional.

No me cabe duda alguna de que la participación de los asistentes a este seminario, por su alto nivel de formación, capacidad y experiencia, contribuirá a estimular un debate más amplio y a orientar de la mejor manera la tarea que hemos iniciado. Y puesto que las crisis, a la vez que retos, constituyen oportunidades para la acción, no podemos desaprovechar ésta por la que estamos atravesando. Con el concurso de todos, nuestro país tendrá que salir de ella fortalecido.

I COMENTARIO

Pedro Saad Herrería
Ecuador

Pensar que un seminario, por brillante que sea, pueda en sólo dos días absorber temas tan complejos y a largo plazo, sería una utopía irresponsable. Lo importante, a mi modo de ver, de esta reunión es que invita a que pensemos en los temas de larga duración, en los procesos a largo plazo, que se desarrollan en grandes etapas. Y esto es posible en el caso ecuatoriano porque hemos superado la etapa del desconcierto y el proceso de caotización, habiéndose enrumado el país hacia el análisis de problemas que se sitúan en el primer plano de la atención nacional.

Pero, como ha planteado Pablo Better, los problemas de largo plazo entrañan, por su propia naturaleza, una definición ideológica y a este respecto no hay que engañarse ni pretender engañar a los demás. Cuando se habla del Estado y de su reforma y transformación se están involucrando temas ideológicos, políticos y filosóficos en pugna. Y creo que todos tenemos conciencia de ello.

Asistimos, a fines del siglo XX, a una transformación esencial y profunda de la manera de entender la sociedad humana. Habíamos vivido hasta hoy en un mundo maniqueo en el cual se identificaba, cuantitativamente, más Estado socialista, menos Estado capitalista, y se dejaba de lado el análisis cualitativo. No se trata pues de establecer si queremos más Estado, independientemente de quien lo propone y de saber con qué probabilidades, sino de saber qué Estado queremos, cuáles son las áreas en las que compete su participación en uno o varios niveles, cuáles son las esferas de la vida social en las que esa participación,

lejos de empujar al conjunto de la nación hacia adelante, actúa como un freno. Sobre estas cuestiones habremos de debatir seguramente en estos dos días.

Por lo demás, los puntos básicos que ha planteado Pablo Better no constituyen respuesta a los problemas sino el marco dentro del cual aspiramos a que se plantee el debate nacional. La reforma institucional, el marco constitucional de la economía, la descentralización del Estado, el estudio de su función como empresario, la reforma administrativa y legal y el análisis de las políticas públicas conforman buena parte de ese marco general del debate que deberá desarrollarse en todos los niveles de la realidad nacional porque involucran a todos y cada uno de nosotros. Pero me limitaré a plantear solamente tres puntos que están y deberán estar dentro del debate general planteado por Better pero que, a su vez, constituyen problemas específicos de la realidad ecuatoriana.

Primeramente, en lo político hay en el Ecuador una falta de representatividad de los grupos de interés y de presión a través de los partidos. Este es el factor estructural que está conduciendo a una pérdida de credibilidad y de respetabilidad de la política en cuanto tal y ya no sólo de algunos políticos por sus determinadas predilecciones ideológicas o estilos de comportamiento que a veces, entre nosotros, pueden revestir caracteres folclóricos. Es la política en sí que está perdiendo representatividad y, consecuentemente, legitimidad frente a las demandas multiplicadas y pluralizadas, cada día más, de los grupos de interés y de presión en el país. Y se trata de un fenómeno cuya importancia impone la urgencia de adoptar medidas aceleradas. De otro modo podríamos entrar o volver a un período de caos y de irresponsabilidad e irracionalidad en todo el proceso político del país.

En segundo lugar, en el ámbito cultural se plantea, en el Ecuador, un problema específico, grave y que atemoriza: se trata de la multinacionalidad del país. Este rasgo del Estado, que se presenta en el caso ecuatoriano, es peligroso, como lo atestiguan las experiencias de los países vecinos, particularmente el Perú, en donde no se encuentran, como soluciones, caminos de diálogo o aproximación sino que debemos enfrentarnos con la aparición de un "sendero" pseudoluminoso, que busca pseudosoluciones a ese problema con la consabida desestabilización y desarticulación del Estado en su conjunto.

Y el tercer elemento de esa reflexión de largo plazo a que debemos dedicarnos los ecuatorianos, es el que se refiere a la administración

del espacio. En nuestro país, igual que ocurre en la mayor parte de América Latina, la división administrativa del espacio no tiene legitimidad desde el punto de vista de la economía, de la política ni de la cultura. La delimitación de las provincias de la República son herencia de las viejas provincias episcopales de la Colonia, aunque todos sabemos que en cada una de ellas hay realidades que no se toman globalmente en cuenta al tratar de los problemas llamados centrales. Y esta redistribución del poder político y de la administración del espacio constituye uno de los problemas más espinosos y es seguramente el más controvertido de los que tenemos por delante.

TEMA II

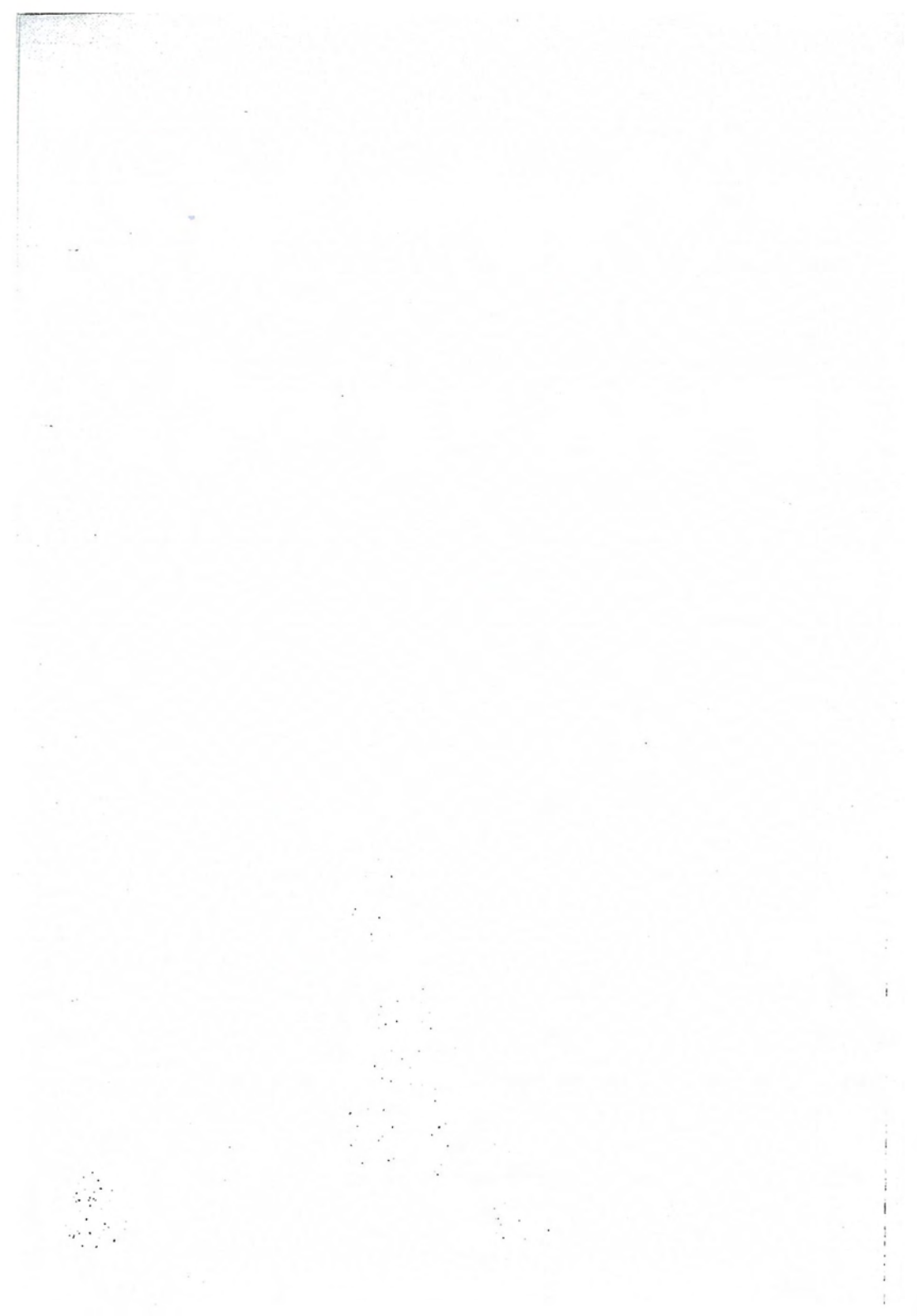
SINDICALIZACION EN EL SECTOR PUBLICO: Causas, efectos y perspectivas

Expone: Ab. Roberto Gómez Mera
Ministro del Trabajo y Recursos Humanos

Comenta: Lcdo. Marcelo Ayala Baldeón
Director Nacional de Personal

Experiencias Nacionales: Dr. Omar Guerrero Orozco
Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México

Modera: Dr. Jorge Irisity Jover
Experto de Naciones Unidas



LA SINDICALIZACION EN EL SECTOR PUBLICO: causas, efectos y perspectivas

Ab. Roberto Gómez Mera
Ministro de Trabajo y Recursos Humanos
Ecuador

El sindicalismo

El sindicalismo es histórica, sociológica y etimológicamente la asociación de individuos que tienen intereses comunes para defenderlos y mejorarlos con un criterio justiciero. Por tanto, el sindicato puede ser no solamente de obreros sino también de gremios y empresarios; históricamente ha sido parte integrante de la estructura política de regímenes políticos europeos y latinoamericanos, tales como el fascismo, el nacionalsocialismo y el corporativismo, saliéndose así de su esfera estrictamente clasista o profesional para dar paso al llamado "sindicalismo vertical". Pero es indudablemente en el ámbito obrero donde ha tenido mayor enraizamiento, presencia y desarrollo hasta el punto de que sindicalismo y sindicatos son hoy sinónimo de actividad y organizaciones exclusivamente de obreros y trabajadores que pugnan por obtener mejoras económicas, sociales y contractuales de su patrono o empleador.

Ese movimiento de la clase obrera frente al capital nació en Inglaterra en 1824 con el reconocimiento legal del derecho de asociación, adquiriendo gran envergadura desde 1868, año en que se celebró el Trade Union Congress. A partir de entonces el movimiento se extendió por varios países europeos —Francia, España, Italia, Alemania...— y algunos de América. Ya a fines del siglo XIX abarcaba prác-

ticamente a todos los países industrializados, precisamente a consecuencia del crecimiento de la clase obrera. Y hoy existen además grandes organizaciones sindicales a nivel internacional, a las cuales están afiliadas organizaciones nacionales de distintos países.

En Ecuador el sindicalismo se desarrolló a raíz de la expedición del Código del Trabajo en 1938, durante la dictadura del General Alberto Enríquez Gallo. Con anterioridad a esa fecha existían organizaciones incipientes de obreros y asalariados, algunas de las cuales funcionaban clandestinamente, sin una clara y fuerte protección legal. En términos generales, y sin desconocer los casos de excepción, el Código del Trabajo y el sindicalismo han cumplido en nuestro país un excelente papel histórico y han contribuido en gran medida a generar una relativa paz social puesto que han encauzado las justas reclamaciones y aspiraciones de mejoramiento de los trabajadores.

Es indudable, además, que en los 51 años de vigencia de dicho cuerpo legal y de la institución del sindicalismo se ha formado una conciencia social responsable, comprensiva y solidaria de buena parte del empresariado con la clase trabajadora, lo que ha permitido entendimientos para mantener y superar las fuentes de trabajo y para celebrar contratos colectivos idóneos y razonables que benefician a ambas partes.

El sindicalismo público

Debe afirmarse desde el comienzo que en el Ecuador el Código del Trabajo, en sus artículos 10 y 453, reconoce el sindicalismo público, o sea que no se trata de una cuestión nueva para nosotros. En efecto, el artículo 10 de ese cuerpo de leyes dispone que el fisco, los consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros que trabajan en las obras públicas nacionales o locales. Se entiende por tales no sólo las construcciones sino también su mantenimiento y, en general, todo trabajo material relacionado con la prestación de un servicio público, aún cuando a los obreros se les hubiese extendido nombramiento y cualquiera que fuere la forma o el período de pago. En este sentido, tales organismos tienen la misma calidad de los empleadores en las industrias respecto de los obreros que están a su cargo y que pueden ser explotadas por particulares aún cuando se decreta el mono-

Tienen así calidad de empleadores también la Empresa de Ferrocarriles el Estado y los cuerpos de bomberos.

Y el artículo 453 del Código del Trabajo dice: "Los trabajadores de las Industrias del Fisco, de los Consejos Provinciales, de las Municipalidades y de las demás personas de derecho público podrán asociarse de acuerdo con las prescripciones de este Capítulo." Se refiere al Capítulo 1 "De las Asociaciones de Trabajadores", del Título V "De las Asociaciones de Trabajadores y de los Conflictos Colectivos".

Como puede observarse, el sindicalismo público ya existía en nuestro país, pero hasta el año de 1979 en que se puso en vigencia la actual Constitución, el sindicalismo público estaba circunscrito a los obreros y trabajadores en los términos del artículo 10 del Código Laboral.

Es a partir de esa fecha cuando se produce una verdadera explosión del sindicalismo público puesto que el artículo 125 de la nueva Constitución Política, que trata de las entidades del sector público, en la última parte del literal c dispone textualmente: "Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a y b de instituciones creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores se sujetan a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas por el Código del Trabajo. Las personas jurídicas creadas por Ley o por acto Legislativo Seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de Dirección, Gerencia, Representación, Asesoría, Jefatura Departamental o similares, las cuales están sujetas a las Leyes que regulan la Administración Pública."

A mi modo de ver este inciso está reñido con la técnica jurídica y constitucional porque ese artículo de la Constitución debió limitarse a la clasificación de las entidades del sector público y sus relaciones laborales debieron ser tratadas en la Sección V, artículos 31 y siguientes de la Carta Fundamental, que tiene precisamente por título "Del Trabajo". Allí habrían podido regularse instituciones tan delicadas como, por ejemplo, la huelga en las entidades públicas.

La consecuencia de esa última parte del artículo 125 de la Constitución ha sido que la mayoría de trabajadores del sector público

están actualmente sindicalizados y, por tanto, amparados por el Código del Trabajo; en cuanto a la minoría, sus actividades de tipo sindical están reguladas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Además, el Convenio n° 151 de la Organización Internacional el Trabajo promueve el sindicalismo en el sector público.

Por lo que antecede puede afirmarse que el sindicalismo público en el Ecuador es una realidad legal, constitucional, sociológica y administrativa. Su Ley interna es el correspondiente estatuto aprobado e inscrito por el Departamento de Organizaciones Laborales, dependiente de la Dirección General del Trabajo y suscrito por el Ministro del Trabajo.

Resultados del sindicalismo público

Puede señalarse como efecto positivo del sindicalismo público la existencia de organismos laborales que sirvan de correcto y eficiente intermediario entre la entidad pública y sus trabajadores, lo cual es conveniente en todos los órdenes, y que sirvan también para velar por los legítimos intereses y aspiraciones de ellos. Hay que pensar que no todos los gobiernos son respetuosos de los derechos del servidor público: gobiernos que no se imponen una clara orientación de servicio al pueblo y de mejoramiento de la administración, tienen la tendencia a arrasar con tales derechos y, en primer lugar, con la estabilidad y permanencia en el trabajo.

Como resultado negativo del sindicalismo público cabe señalar, en primer lugar, una confusión y falta de discernimiento entre la naturaleza y fines de la empresa privada y los de un servicio público, lo que hace que los procedimientos y objetivos que persiguen los trabajadores del sector público sean iguales y a veces mayores a los que se ponen en práctica y se exigen respecto de los empresarios y patronos privados.

Es una verdad de Perogrullo que las entidades públicas no tienen ni buscan fines de lucro y que existen únicamente para prestar un servicio a la sociedad y al Estado. Por tal razón no puede hablarse de utilidades ni de nada semejante. Incluso su condición de patrono está seriamente cuestionada, aún cuando se trate de un representante de la

entidad. Y debe señalarse, además, en el Ecuador la proliferación de sindicatos y comités de empresa que a veces da lugar a casos verdaderamente clamorosos como el que se presenta en el Ministerio de Salud, donde existen 300 sindicatos, o el del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social donde hay casi un centenar.

Ese hipersindicalismo ha sido posible porque el Código permite la organización de sindicatos por cada rama o sección de trabajo, con la sola condición de que cuenten con no menos de 15 trabajadores, y consagra igualmente la conformación de comités de empresa seccionales. Esta forma de asociación sindical está garantizada no sólo por la Ley sino además por la Constitución de la República en el literal h del artículo 31. Consecuencia de ello es que todos los dirigentes, en un promedio de diez por sindicato, gozan de autorización para "hacer sindicalismo", lo que significa horas y días de permiso para no trabajar y en ciertas instituciones definitivamente no trabajan mientras dura el período para el cual han sido elegidos. Por otra parte, ese tipo de sindicalismo encarece sobremanera toda probable indemnización por liquidación o terminación intempestiva de las relaciones laborales dado que todos los dirigentes tienen especiales protecciones y garantías en casos semejantes.

No puede dejarse de lado el afán protagonístico de los dirigentes y las consiguientes politización y pugnas intersindicales que en ocasiones impiden llegar a un acuerdo con el empleador o firmar un contrato colectivo ya negociado y acordado con la mayoría de los trabajadores. Esto sucede con frecuencia en entidades públicas o del sector público que emplean a varios miles de trabajadores, en las que se prolongan inútilmente los conflictos colectivos o se realiza algún tipo de sabotaje hasta sacar partido para sus intereses internos. Y la cuestión se complica más aún cuando los sindicatos están afiliados a centrales, federaciones o confederaciones que tienen diferente orientación y propósitos políticos diversos, lo que se presta para manipulaciones extrañas a los intereses puramente laborales.

La contratación colectiva en el sector público

Es en este aspecto donde radica el mayor efecto negativo del sindicalismo público, y no porque la institución de la contratación co-

lectiva sea en sí mismo mala: siendo, por el contrario, muy positiva, su defecto mayor estriba en que se trata de obtener siempre los mayores beneficios económicos posibles, en ocasiones desproporcionados y hasta descomunales. Agrava el caso el hecho de que los dirigentes gremiales o responsables sindicales son funcionarios de carrera de la misma institución y, por tanto, parte interesada, o funcionarios transitorios o designados por razones políticas, a quienes no les interesa adoptar una posición celosa y austera que podría traerles dificultades que acorten el periodo previsto de funciones, por lo cual se vuelven complacientes. Y si se está en vísperas de inaugurar un nuevo Gobierno, la dadivosidad irresponsable en el manejo de los dineros del pueblo se vuelve cálculo político que, eventualmente, desprestigia al nuevo régimen y genera añoranza y simpatía por aquél que no tuvo reparos en acceder a manos llenas a todo pedido.

Los costos excesivos o no ajustados a las disponibilidades económicas de los contratos colectivos producen los siguientes efectos:

1. Déficit presupuestario crónico.
2. Incrementos del presupuesto general del Estado en lo que a gastos corrientes se refiere, ya que todo el mundo orienta sus pasos hacia el Ministerio de Finanzas a solicitar partidas extra-presupuestarias.
3. Deficiencia del servicio público al utilizarse los ingresos sólo para el pago de lo contratado, sueldos y salarios y beneficios adicionales, quedando poco o nada para invertir en el mantenimiento y mejoramiento del servicio.
4. Situación casi permanente de conflicto laboral, huelgas y descontento popular.
5. Crítica severa al Estado y desprestigio de éste como administrador de servicios públicos.
6. Disminución del sentimiento y la conciencia democráticos del pueblo que echa de menos regímenes autoritarios supuestamente eficientes.
7. Acción política concertada entre los organismos seccionales y los sindicatos para en unión de Alcaldes o Prefectos presionar

al Gobierno o favorecer sus expectativas políticas, particularmente en épocas cercanas a las elecciones.

Perspectivas y alternativas

El sector público va a seguir creciendo en el Ecuador porque aquí no hay capitales que se orienten a hacerse cargo de los principales servicios públicos y el clientelismo político, al parecer inevitable, seguirá pugnando y presionando para captar puestos de trabajo en ese sector, especialmente en aquellas entidades que por sus características y naturaleza gozan de una aparente o real condición económica envidiable. Consecuentemente, el sindicalismo público seguirá creciendo y sus demandas en los contratos colectivos serán cada vez mayores, agravando las consecuencias señaladas más arriba.

Para que los servicios públicos subsistan deberán adoptarse entre nosotros medidas heroicas, como se ha hecho ya en otros países de América Latina; pero es preciso, al mismo tiempo, reactivar y mejorar la economía privada a fin de que atraiga a la gran masa de población económicamente activa, hoy desocupada, y absorba una potencial reducción del capital humano en el sector público.

En consecuencia, hay que racionalizar las leyes laborales relacionadas con el sindicalismo público y, consiguientemente, con la contratación colectiva, entendiéndose "racionalizar" en el sentido de hacer compatibles los intereses del servidor público con los intereses del Estado y la sociedad. Por ejemplo, la huelga no debe tener el mismo carácter indefinido que en el sector privado ni el número de las asociaciones sindicales ser infinito.

Los contratos colectivos no pueden estipular beneficios que sólo están en capacidad de otorgar determinadas empresas privadas ni pueden haber tampoco múltiples contratos cuya discusión y administración hacen dilapidar tiempo y recursos en exigencias a veces no esenciales y hasta antojadizas.

Los contratos colectivos tienen que estar debidamente financiados, así como los aumentos de sueldos y salarios que en ellos se exige, y hay que poner fin a la intromisión del "piponazgo", haciendo respon-

sable de los sueldos y salarios así devengados en los Consejos provinciales o cantonales al alcalde o prefecto que no los impidió voluntaria o involuntariamente.

Para la racionalización propuesta es indispensable fomentar la conciencia colectiva favorable que existe en el país, recabando y obteniendo el apoyo de las fuerzas políticas e instituciones que forman la opinión pública del país e inclusive dialogando y negociando con los propios sectores laborales potencialmente afectados.

Porque nuestro anhelo es que los gobiernos sucesivos tengan la misma o una mayor preocupación que el Gobierno actual para fortalecer el sector de los servicios públicos, darle a nuestro pueblo una mejor calidad de vida y mantener el progreso sostenido del Ecuador.

I COMENTARIO

Marcelo Ayala Baldeón
Ecuador

El Ministro Roberto Gómez Mera destaca un hecho de suma importancia: que a partir de la expedición de la nueva Constitución de 1979, y a consecuencia de su artículo 125, la mayoría de los trabajadores del sector público están sindicalizados, lo que ha producido una verdadera explosión del sindicalismo público. Nadie puede soslayar ese hecho y, como se ha señalado, ese artículo tiene una concepción y redacción defectuosa. Este aspecto es uno de los más importantes y para hacerle frente es preciso que todos los sectores del país tomen conciencia del problema jurídico-constitucional para corregir esa situación. Dado que no siempre será fácil hacerlo, es imprescindible una decisión política firme, aunque entrañe, sin duda, impopularidad y un alto costo electoral.

Al tratar de los aspectos positivos y negativos del sindicalismo público, se ha señalado, entre los primeros, el hecho de que el sindicato constituye un intermediario válido entre la entidad pública y los trabajadores para velar por sus legítimos intereses.

Entre los aspectos negativos se ha destacado la confusión que existe entre los fines de la empresa privada y los del sector público. En efecto, al entrar en vigencia la Constitución de 1979 se desnaturalizó el carácter de las relaciones entre el Estado, sus empresas y entidades y los servidores y empleados de éstas, introduciendo en la organización estatal algo concebido y estructurado exclusivamente para el sector privado. Es explicable que, dada la situación de inferioridad del trabajador respecto de su empleador en la empresa privada, se le den garantías

para la contratación colectiva. Pero eso no es aplicable al sector público puesto que, desde el punto de vista de la concepción económica, no es un empleador propiamente dicho. Y tal confusión ha permitido el crecimiento de una serie de grupos que han obtenido ventajas y prebendas de toda índole en menoscabo de la comunidad entera.

Como bien se ha señalado, la proliferación de sindicatos, debida a la ampliación del sector laboral del Estado, es un hecho clamoroso, sin que paralelamente se haya dictado hasta hoy una ley que regule la sindicalización en el ámbito estatal. Se trata, como se ha dicho, de un hipersindicalismo permitido por el Código del Trabajo en ausencia de una ley de contratación pública o de un código laboral estatal e inclusive de una reforma del Código sobre este punto.

La expedición del Código del Trabajo obedeció a la idea de que prácticamente sólo en el sector privado existían relaciones laborales y sus disposiciones apuntan a regular la contratación colectiva y el derecho de huelga en ese sector. Pero no se tomó en cuenta que tales garantías se extenderían en el futuro, y en forma indiscriminada, al sector público, con gravísimas consecuencias perjudiciales para la comunidad social.

Agrava la situación el hecho de que el marco jurídico existente es inadecuado, por lo cual el Estado y sus empresas y entidades tienen que hacer frente, sin recursos legales adecuados, a la aparición de conflictos colectivos y demandas desmedidas en ciertos sectores públicos.

Como ha indicado el Ministro, el mayor efecto negativo de ese tipo de sindicalismo ha sido la contratación colectiva en el sector público, y no porque esa institución sea mala en sí misma sino por su afán de alcanzar beneficios desmedidos.

Conviene señalar que la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y la Dirección Nacional de Personal no son, de modo alguno, enemigas del sindicalismo público cuyo fortalecimiento orientado a la defensa de sus legítimos intereses laborales, por el contrario, favorecen. Son, eso sí, partidarias de la regulación y ordenamiento de los sindicatos del sector público para que el interés supremo de la colectividad y del país prevalezcan sobre cualquier otra consideración.

Podía hacerse el siguiente resumen del trabajo del abogado Roberto Gómez Mera sobre "La sindicalización en el sector público: causas, efectos y perspectivas":

El sindicalismo nació en Inglaterra y se extendió a Europa y América. En el Ecuador surgió con el Código del Trabajo de 1937 y se amplió al sector público con el artículo 125 de la Constitución Política de 1979, actualmente vigente, con efectos positivos y negativos.

En lo positivo, el sindicalismo constituye un interlocutor válido entre el patrono y el organismo de trabajadores y un instrumento idóneo para la protección laboral, la estabilidad en el trabajo y el mejoramiento de las condiciones sociales de trabajo y de vida.

Entre los resultados negativos figuran la proliferación y politización de los sindicatos públicos, las pugnas intersindicales y la exigencia de beneficios económicos desproporcionados.

Las consecuencias de esa situación han sido: déficit presupuestario y para inversiones, situación constante de conflicto laboral, desprestigio público y presiones políticas.

Entre las perspectivas y alternativas se advierte que el sector público seguirá creciendo, que los servicios públicos y la economía empresarial deben ser mejorados a fin de que absorba la potencial reducción de la mano de obra en el sector público, y que gracias a la opinión pública favorable al cambio deben regularse la huelga y las demandas económicas, actualmente desproporcionadas, de los sindicatos de las entidades públicas.

A este respecto, la cuantificación de los servidores públicos por regímenes de personal puede constituir un indicador que contribuya a comprender la importancia del problema. Según datos del Ministerio de Finanzas, de un total de 405.209 servidores, 324.926 pertenecen al servicio civil; 889 están bajo contrato ocasional y 79.394 se encuentran bajo el régimen laboral y de contratación colectiva.

Los aspectos más sobresalientes que deben regularse son la huelga y los conflictos laborales así como el costo de la contratación colectiva. En este y muchos otros puntos estoy de acuerdo con los criterios que se expresan en el estudio.



REFORMA DEL ESTADO Y PROCESO POLITICO EN MEXICO: Clientelismo, sindicalización burocrática y fuerzas locales

Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma de México

Preámbulo: Del Estado benefactor al Estado neoliberal

México atraviesa hoy día un proceso histórico que se caracteriza, paradójicamente, por la conservación y transformación y que muestra una sensible ruptura entre el espacio político y el espacio económico, ruptura que se extiende a la sociedad civil y al universo de la cultura. En ese país se está visualizando con gran nitidez una modernización discontinua, incompleta y desincronizada. Es discontinua porque sufre interrupciones estructurales o coyunturales que significan, más bien, "dos pasos para atrás y uno hacia adelante". Es incompleta porque no abarca sino sectores de una sociedad que se muestra ya suficientemente diferenciada en los espacios políticos, sociales, económicos y culturales. Es desincronizada porque los tiempos y ritmos en cada sector corren a velocidades diferentes.

La disociación más evidente es perceptible en la concepción del cambio de la economía y la política. Hasta hace nueve años existía una relación entre ambos sectores, perfectamente explicable en el marco del Estado benefactor nacido de la Revolución de 1910 y que hacía compatible un régimen corporativo con una política social que viabilizaron durante setenta años un sistema legítimo, aceptado y exitoso. La mejor

muestra de ese régimen fue el llamado "milagro mexicano" que se caracterizó por un crecimiento económico espectacular, una aceptable distribución de sus beneficios y el fortalecimiento de un amplio sistema de asistencia social. Todo ello cabía perfectamente dentro de un esquema de organización del Estado que recibía apoyo corporativo para gobernar a cambio de beneficios asistenciales, educativos, de seguridad social y de salud, y cuyas bases fueron diseñadas originalmente por la Constitución de 1917, en particular en los artículos 27, 28 y 123.

El régimen mexicano tenía asegurada su existencia por el carácter mismo del Estado, cuyas bases corporativas, que agrupaban a obreros, campesinos y sectores medios de la sociedad mexicana en el Partido Revolucionario Institucional, garantizaban una abundancia de votos y un caudal de legitimidad que, salvo excepciones, no se ponía en duda. Los diferentes sectores de la sociedad no cuestionaban mayoritariamente el sistema porque recibían beneficios compensatorios. Pero esa situación cambió.

En 1983 el Estado mexicano, con su partido oficial, llevó al poder a un grupo de administradores que habían actuado por largo tiempo en el sector financiero del gobierno. El denominador común era que profesaban el neoliberalismo y favorecían una concepción no-asistencial del Estado. Dentro de su esquema de gobierno se formuló una política favorable al fortalecimiento del mercado, la privatización y la desregulación, bajo un concepto pragmático denominado "renovación nacional". Uno de los elementos fundamentales de esa política fue la denuncia de la incompetencia congénita de la administración pública, del carácter indebidamente propietario del Estado —pese a las disposiciones claramente definidas en el artículo 27 de la Constitución— y el papel de las empresas públicas como usufructuarias de los subsidios gubernamentales y, por ende, causantes del déficit fiscal. La alternativa propuesta fue la reestructuración de los fundamentos mismos del Estado mediante el fortalecimiento de los sectores empresariales del país y una mayor participación de ellos en los asuntos públicos.

Las consecuencias de esa política fueron la disminución de facultades de la administración pública y la venta y liquidación de empresas estatales, con la sucedánea ampliación participativa de la iniciativa privada nacional.

Seis años después de la aplicación de esa política la pobreza había crecido extraordinariamente, el ingreso de las clases medias dis-

minuido y los sueldos de los sectores que desempeñan el trabajo intelectual deteriorado como nunca. Hay que anotar que buena parte de esos sectores nacionales habían constituido las bases del Estado corporativo. Sin embargo, eran insospechables los alcances de la inconformidad social acumulada en seis años y la sucesión presidencial de 1988 así lo demostró con el caudal de sufragios a favor de los partidos de oposición.

Lo que interesa destacar aquí es cómo la disociación entre el espacio económico y el espacio político reconstituyó el espectro de fuerzas políticas y la administración pública, que son los temas por tratar, y cómo tal disociación determina hoy día las relaciones entre esas fuerzas y la propia administración pública.

Clientelismo y presión política

El Estado corporativo mexicano tiene sus bases en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en la administración pública, sustentada también en el criterio corporativo y vinculada en simbiosis con el PRI. Las bases corporativas fueron establecidas y fortalecidas en México durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, entre 1934 y 1939, época en que se crean las grandes centrales obreras, como la Confederación de Trabajadores de México, y de campesinos, como la Confederación Nacional Campesina. Otros grupos sociales, por ejemplo el de los servidores públicos, se organizaron de modo similar, permitiéndoseles la sindicalización. El elemento común entre ellos es que esos cuerpos sociales fueron concebidos como cimientos del Partido de la Revolución Mexicana de entonces.

La corporativización se extendió a las clases medias y hasta a los sectores empresariales, que constituyeron cámaras industriales y comerciales. Todo este extremado esquema organizativo, base del Estado de bienestar, sigue en pie e inmutable, en abierta contradicción con el signo liberal del régimen actual. O sea que se está transformando profunda y rápidamente la economía mientras que el *modus vivendi* y el *modus operandi* de la vida política nacional se mantienen intactos. Lo único que ha variado perceptiblemente es la gradual sustitución de los sectores populares por los sectores capitalistas como sustento del Estado, con cambios visibles en la legitimidad y el apoyo político, así

como la expresión electoral de esa transformación.

En México la administración pública es básica, en la más estricta acepción de la palabra: es fundamento del Estado pues gracias a ella actúa de mil modos y en todas partes. A través de la administración pública el Estado maneja el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles, concebidos como áreas estratégicas, y mediante esa administración ha actuado como propietario de hoteles, restaurantes y farmacias, función muy alejada de su majestad estatal. A través de la administración pública el Estado ha realizado tareas impropias de su dignidad y labores francamente triviales.

Sin embargo, la vastedad, variedad y versatilidad de la actividad estatales no han correspondido a una adecuada profesionalización del servicio público, lo que constituye una ironía más. No hay pues en el país una discrepancia notable entre la importancia de la administración pública y la capacidad del servidor público para desempeñar funciones administrativas. Esto se debe a la índole del régimen corporativo que abarca también en su seno a la administración.

En México la administración de personal es una de las empresas más rezagadas del mundo, puesto que no ha desarrollado el servicio civil de carrera ni el sistema de méritos ni de empleos. Lo más cercano al sistema de méritos comprende sólo a los trabajadores de base, que realizan labores operativas y que se encuentran, precisamente, en la base de la pirámide de la jerarquía administrativa. Esos servidores son empleados, desempeñan sus funciones por mandato superior y según usos y costumbres ancestralmente aceptados y están regidos por los manuales de organización y procedimiento de las oficinas públicas.

Diferentes de ellos son los funcionarios de confianza que, como se desprende de su denominación, actúan a base del crédito que merecen por parte del titular del Ejecutivo federal y representan un elevado número de servidores públicos. Los cargos de confianza son provistos por designación presidencial pero, como el número de servidores es tan crecido, cada titular de un organismo jerarquizado efectúa, en la práctica, el nombramiento de esos funcionarios en forma libre y, asimismo libremente, dispone su remoción.

La ausencia de un sistema moderno de personal tiene profundas raíces históricas que se remontan a los inicios del México independiente. En la etapa final de la reforma borbónica en la Nueva España se fue

estructurando y desenvolviendo una organización de personal que hoy se podría definir perfectamente como servicio civil de carrera, en la cual los servidores del Virreinato se desempeñaban con un estatuto profesional, con reconocimiento social, con sueldos elevados y con permanencia en el cargo y un sistema de promoción que combinaba la experiencia y el mérito. Para 1810, año en que se inicia la Guerra de la Independencia, el Virreinato de la Nueva España contaba con un servicio civil de carrera competente, diestro y permanente que hoy suscitaría la admiración de cualquier país administrativamente desarrollado, como se puede apreciar en el censo de Servidores Públicos que hizo levantar en 1789 el ilustre virrey Conde Segundo de Revillagigedo.

Entre 1824 y 1856 los mexicanos decidieron cambiar el servicio civil por personal de confianza, destruyendo una de las más nobles y útiles instituciones dejadas por la reforma borbónica: la del servidor público profesional, que desde entonces fue reemplazado por funcionarios reclutados en la arena política. Esa lamentable sustitución ha sido reseñada y documentada dramáticamente por dos contemporáneos en obras que han quedado como testimonio de los errores cuyas repercusiones son todavía perceptibles: Francisco Carbajal, en *Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de empleos* (1843), y J. Piquero, en *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública* (1856).

Se sustituyó así el servicio civil de carrera por el clientelismo surgido de las luchas partidistas entre facciones rivales. El nuevo sistema auspició lo que antaño se reconocía como "parcialidad" y que significaba la propensión de las facciones políticas a estructurar métodos de acceso a la administración pública para su exclusivo beneficio, lo que nutría sus filas de personajes ávidos de ingresar en ellas para medrar del cargo público más que para afiliarse a un partido por convicciones políticas, lo que era conocido como "aspirantismo". Un vez en posesión de los cargos gubernamentales, se desataba en el seno de la administración pública la llamada "empleomanía", que consiste en la tendencia a crear puestos de confianza para dar cabida a los aspirantistas. En aquellos años se acuñó una frase que en México ha sido un apotegma y que reza: "Vivir fuera del presupuesto es vivir fuera de la razón".

Ese sistema de clientelismo está vigente hasta nuestros días y ha sido causa del fracaso de los tibios proyectos de servicio civil de carrera que se han elaborado de vez en cuando. El personal de confianza que ingresa en la administración mexicana por pertenecer al PRI, o sin per-

tenecer formalmente a él sino a los distintos grupos que integran el "sistema mexicano", forman un nutrido grupo de personas cuya carrera política obedece a su relación con un político prominente. Su capacitación en el servicio público se efectúa por medio de su creciente experiencia en los cargos de la administración y por medio del método de prueba y error. Una de las pruebas consuetudinarias que debe superar para seguir dentro del "sistema" consiste en su capacidad de adaptación y aprendizaje para desempeñar cualquier puesto, sea en una o en varias secretarías de Estado o en algún organismo del sector llamado "paraestatal". Esa doble capacitación se extiende a cargos del Poder Legislativo y aun del Judicial y también al Partido Revolucionario Institucional. Frecuentemente, cuando se trata de una larga carrera política, incluye además el servicio en las entidades federativas y en las municipalidades.

No es difícil adivinar los defectos de la formación empírica en los funcionarios mexicanos de confianza bajo semejante sistema de aprendizaje en el servicio, cuando no se trata de un servicio civil de carrera, dotado de un proceso formal de capacitación continua como uno de los medios que contribuyen a la formación permanente de los funcionarios públicos. Tampoco se puede pensar que a esa capacitación en el servicio contribuyan el nivel de instrucción y la profesión del servidor público de confianza, pues como hemos podido comprobar en una investigación reciente (Omar Guerrero, *La formación de administradores públicos en México*, 1990), el nivel educativo y la profesionalización disminuyeron de 1930 a 1976, según una comparación de los censos de funcionarios públicos de esos años. No se han levantado nuevos censos pero es probable que esa tendencia continúe.

En cuanto a la profesionalización propiamente dicha, el Gobierno Federal sigue siendo el primer empleador, pero no es regla que la dotación del empleo corresponda necesariamente a una profesión. Parte de esta discrepancia obedece al Catálogo de Empleos, que muestra grandes deficiencias y constituye el meollo de los defectos de la administración de personal. No es menos lamentable la existencia de una subutilización de las carreras de administración pública, que son impartidas en 21 instituciones de enseñanza superior que comenzaron a formar administradores públicos profesionales en 1958, además de la docena de posgrados que se preparan en ellas.

Existe una categoría conocida como "mandos superiores" de la administración pública. Se trata de una agrupación de quienes desempe-

peñan los más elevados cargos de confianza, pero no forman un grupo constituido como la Clase Administrativa británica o el Servicio Ejecutivo Superior norteamericano, que son la columna vertebral de sus respectivos servicios civiles. Una investigación estadística efectuada en 1985 sobre estos servidores, halló que se trata de 802 personajes que ocupan los más altos cargos de la administración pública: secretario de Estado, oficial mayor, subsecretario, director general, procurador, delegado político, director de empresa pública, tesorero, gerente, auditor y vocal ejecutivo. Para tener una idea de la distribución de estos cargos baste señalar que la jerarquía más elevada, la de secretario de Estado, comprende 18 puestos y la segunda, la de subsecretario, 59. La categoría más nutrida, que jerárquicamente ocupa el cuarto lugar, es la de director general, con 488 puestos. Si añadimos las empresas del sector "paraestatal", que en 1982 sumaban más de mil entidades, la propensión a "desempeñarse" en la alta administración pública, y aún a comenzar en los cargos medios y bajos como principio de una carrera política, arroja luz sobre la índole del "sistema mexicano".

Sucede que en México la actividad política se realiza preferentemente en la administración pública y, por ello, la carrera política entraña una carrera administrativa empírica. En esta doble situación se origina el bajo nivel administrativo del país, la precariedad de su sistema de personal y el raquitismo de la profesionalización del servicio público. Además es causa de la ausencia de un sistema de empleos, es decir del procedimiento de selección para un cargo específico a base de la experiencia en la administración pública y un examen de ingreso. Ese sistema, que existe en países con un elevado desarrollo profesional en los sectores público y privado y que facilita los intercambios de personal entre ambos, es también inaplicable en México.

Mientras la índole del "sistema mexicano" sea la identificación de carrera política con carrera administrativa empírica será imposible la implantación de una administración de personal moderna. Es sabido que desde hace casi cincuenta años todos los titulares del Ejecutivo federal han egresado de la administración pública y sólo excepcionalmente alguno de ellos ocupó un cargo de representación popular o ejerció algún puesto en el PRI. Normalmente, su acceso a la Presidencia de la República ocurre en compañía de un pequeño grupo de colaboradores, pero el sistema de confianza abarca en breve a otros grupos, incluso de opositores dentro del "sistema", que son colocados en diversos puestos. La movilidad vertical y horizontal es la clave de la estabilidad del

"sistema mexicano", el secreto develado que explica la permanencia y perpetuación del régimen político y administrativo del "sistema: ha funcionado a la perfección bajo el Estado benefactor, caracterizado por un empleo público en constante expansión y, por ende, alimentador generoso de cargos públicos.

Pero ahora, cuando el Estado de bienestar se está desmantelando y el empleo público se restringe rápidamente y se reduce el horizonte ocupacional de las clientelas políticas dentro del Gobierno federal, los cambios están a la vista y pueden resumirse así:

1) La antigua clase política, conocida como la de los "dinosaurios", que usufructuó durante cinco décadas los cargos de confianza, está siendo desplazada por una joven y reducida generación de administradores financieros, muchos de ellos con posgrados cursados fuera del país, que ha formado a su vez nuevas clientelas, aunque dentro de los métodos tradicionales de reclutamiento en torno a un personaje de la vida pública.

2) El ingreso al poder de practicantes del liberalismo ha provocado una oposición interna silenciosa y apaciguada, que no se expresa para evitar su expulsión del sistema. Esa oposición inactiva y desactivada muestra su inconformidad en privado y generalmente lo hace como una crítica al sistema de privatización y a la cerrazón de las nuevas generaciones de políticos.

3) Otra oposición, ésta sí combativa y organizada, es la formada por los expulsados del sistema que se presentan como redentores de los valores esenciales de la Revolución de 1910. Integraron el Frente Democrático Nacional, una asociación de partidos y agrupaciones progresistas que pusieron en jaque al "sistema" en 1988 y, una vez escindido, crearon el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que ha logrado afiliar a una gran cantidad de adherentes, entre ellos muchos ex militantes del PRI.

4) El clientelismo no ha sido abolido sino transformado y ahora trabaja en favor del neoliberalismo y la privatización.

La sindicalización en el sector público

En México están sindicalizados únicamente los trabajadores de base, puesto que la índole del sistema político así lo demanda y dispone. Recientemente, el personal de confianza ha sido afiliado al PRI, con obligación de cubrir cuotas para el mantenimiento del Partido, pero no se trata de una sindicalización.

En los años 20 del presente siglo surgieron dos organizaciones sindicales: la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), que agrupó a los servidores de baja jerarquía administrativa, y la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), para el personal de la alta administración. Curiosamente, ambas organizaciones gremiales buscaban, entre otros objetivos, la instauración del servicio civil de carrera, pero semejante proyecto no tenía viabilidad alguna como programa de ambas asociaciones de funcionarios que, al no conseguir su propósito, desaparecieron. Ya extintas, un decreto de los años 30 estableció el servicio civil de carrera pero por brevísimo tiempo.

La sindicalización del personal de base fue inducida por el Estado en la época de Lázaro Cárdenas, como parte de su política de masas y la creación de grandes federaciones y confederaciones como organismos mayores para la constitución del Partido de la Revolución Mexicana, que fue el segundo nombre del PRI. En cada dependencia pública se formó un sindicato y todos juntos constituyeron la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, que formó parte de la Confederación de Organizaciones Populares y ésta, a su vez, del sector popular del PRI. Paralelamente, el Presidente Cárdenas expidió la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establecieron los fundamentos de la administración de personal del empleado de base y se definieron las reglas de su agremiación sindical. Por ejemplo, se estableció la obligatoriedad de todo trabajador de base de afiliarse al sindicato, según la dependencia, y así incorporarse, automáticamente, al Partido. También se estipularon las normas para la huelga, aunque ese derecho laboral resultó impracticable debido a los requisitos a que debían someterse quienes hubieran deseado recurrir a ella.

El servidor sindicalizado es un elemento básico del Estado corporativo y éste es la piedra angular del "sistema mexicano". Sin embargo, ese servidor es uno de los trabajadores que más ha sentido los efec-

tos de la política neoliberal. He aquí un caso: hace un año se formó un grupo de servidores públicos disidentes, que realizó marchas de protesta por las calles de la ciudad de México en demanda de aumentos salariales y para denunciar el carácter selectivo de los bonos de actuación que se entregan a los funcionarios de confianza y que duplican sus ingresos. El movimiento fue controlado pero no reprimido y actualmente parece adormilado y en espera de una ocasión más favorable para actuar. En cambio, su comportamiento en las elecciones de 1988 fue más significativo y se presume que sus simpatías se orientaron en favor del Frente Democrático Nacional y, en menor grado, del Partido Acción Nacional.

Esta presunción obedece a un hecho insólito: ambas organizaciones obtuvieron mayor votación que el PRI en la ciudad de México, especialmente el Frente Democrático Nacional, tanto en la votación para la Presidencia de la República como para el Poder Legislativo: los senadores del Distrito Federal, por ejemplo, provienen del Frente. Parte de ese cambio en el comportamiento electoral de los habitantes de la ciudad de México debe acreditarse a los servidores públicos cuyas preferencias parece que ya no van, pese a todo, a los candidatos de su Partido, el PRI.

Es preciso buscar la causa de todo ello en la política neoliberal, porque además de la decadencia salarial mencionada, el servidor de base ha sido perjudicado en su estabilidad laboral y familiar por los despidos consecuentes a la supresión de organismos, órganos y oficinas en la administración central y la extinción de entidades "paraestatales". Un método de despido es el retiro voluntario a que se induce a esos servidores que se acogen a él y buscan nuevas ocupaciones. Otro procedimiento, más drástico e impopular, es el despido mediante liquidación, de donde proviene el resentimiento probablemente expresado en las urnas.

A decir verdad, el servidor de base es también causa de los cambios en el comportamiento electoral del mexicano por su inveterada deficiencia como trabajador del Estado, los grandes defectos de la organización a que pertenece, los vicios del sindicalismo y los procedimientos de reclutamiento basados en el nepotismo y el clientelismo. Pese a las disposiciones adoptadas para favorecer su capacitación y reciclar un entrenamiento continuo, las deficiencias originales impiden una preparación adecuada de esos empleados que el Estado intenta recuperar, mas no como servidores públicos sino como votantes; para ello, valién-

dose del PRI, está efectuando una investigación acerca de sus preferencias políticas a fin de reencauzarlas en beneficio del Partido.

El sindicalismo de la burocracia de base representa la parte más rezagada de la política mexicana: el partido de Estado y su expresión corporativa, que no fue abolida pese a las intenciones expresadas por sus dirigentes antes de la asamblea de septiembre de 1989 y que hizo suponer que serviría de marco a la transformación del PRI en un "Partido de ciudadanos". Por el contrario, se conservaron las mismas organizaciones y sectores y la apertura a la afiliación ciudadana individual fue muy estrecha. Una de las grandes demandas de los partidos de oposición es la supresión de la incorporación forzosa a los sindicatos y, con ella, la afiliación del servidor público al PRI, puesto que se dice con razón que constituye una violación de los derechos civiles de los mexicanos. Semejante demanda se ha hecho extensiva a otros sindicatos no gubernamentales que funcionan con las mismas normas de afiliación.

En resumen, la perpetuación del Estado corporativo y del partido de Estado constituye una muestra del subdesarrollo político del país y del subdesarrollo administrativo del servicio público, que contrasta con la modernización que se está introduciendo en la economía mediante la supresión de la intervención del Estado en ella, así como con la creación del mercado con miras a la formación de una sociedad mercantil como base de una sociedad civil, que no acaba de nacer.

Administración y fuerzas políticas en los servicios públicos regionales y locales

La situación política y administrativa de las entidades federativas y las municipalidades es de suma importancia en el país, sobre todo por los efectos electorales positivos y negativos que se han advertido en ellas. Cabe destacar dos etapas muy claramente diferenciables: aquella en la que el "sistema mexicano" ha reconocido voluntariamente triunfos electorales de la oposición, y otra en la que manifiesta una renuencia a aceptar cualquier triunfo de ésta, como ha sucedido recientemente.

En 1989 el Partido Acción Nacional (PAN), una formación de derecha opuesta a los puntos más progresistas de la Constitución de

1910, ganó las elecciones para gobernador y la mayoría para el Congreso Local en el Estado de Baja California, que limita con Estados Unidos. El propio presidente del PRI se adelantó a reconocer la victoria electoral del PAN. Este hecho insólito, impensable en el Estado benefactor y que motivó la extrañeza de la ciudadanía, es perfectamente explicable, en cambio, en el Estado neoliberal.

Los sectores progresistas de dentro y fuera del "sistema mexicano" han denunciado que la política liberal aplicada en México desde hace ocho años se identifica con el programa, no del PRI sino del PAN. La evidencia de un acuerdo entre el Gobierno y el PAN quedó demostrada recientemente cuando ese partido apoyó al PRI para la aprobación en la Cámara de Diputados del nuevo Código Federal Electoral, que para los sectores progresistas se ha convertido en un fortalecimiento tanto del "sistema" como del Partido de gobierno. Por ejemplo, la reforma hace posible que el PRI cuente con más de la mitad de la Cámara de Diputados con sólo el 30% de los sufragios: en efecto, con ese porcentaje podrá obtener más diputados conocidos como del Partido y que se designan según el número de votos alcanzados. Decimos que los obtendrá porque el propio Código permite al PRI seguir manipulando más aún las elecciones en su favor, lo que no podría hacer ningún otro partido.

Hoy día el PAN ha dejado de ser una formación política de oposición, como lo fue hasta hace un año, y a partir de su triunfo en Baja California ha asumido un papel de cogobernante. Quizás esta situación privilegiada y sin precedentes explica la candidez con que sus representantes populares en la Cámara de Diputados apoyaron la aprobación del Código Federal Electoral. Ya veremos más adelante algunos indicios de que sus dirigentes habrían pensado que cometieron un error irreparable. Pero antes nos referiremos al Partido Democrático Nacional (PDN), heredero del Frente Democrático Nacional, criticado por haber asumido una posición antigubernista a base de la presunción de que el Gobierno tiene una actitud anti-PRD. Ello explica la peculiar situación producida en las elecciones municipales de Michoacán, entidad federativa del país, donde el PRD es la primera fuerza política y donde el "sistema" no le reconoció plenamente su triunfo electoral.

En México la crisis de credibilidad es general, tanto en el Gobierno como en la oposición, lo que demuestra un desgaste y grandes desajustes del "sistema" en sí y la necesidad impostergable de emprender un cambio real de ese estado de cosas. Se trata de una disfun-

ción, más que del Gobierno o de la oposición, del "sistema" que debe ser transformado a fondo: la oposición está planteando la posibilidad de dejar de intervenir en las elecciones puesto que no tiene sentido hacerlo cuando no se le reconocen sus victorias electorales. El Gobierno, por su parte, ha dado marcha atrás en su actitud de reconocerlas y parece renuente a seguir haciéndolo en el futuro.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) —que concentra grandes recursos para obras de infraestructura y servicios públicos y que, según la oposición, sirve para compensar a las zonas donde el PRI ha sido derrotado— tampoco es útil para ese propósito en caso de que así fuera, como parece ser y quedó demostrado en el municipio de Chalco, Estado de México, y en el de La Laguna, en Coahuila, donde el PRD era mayoritario y ahora lo es el PRI.

Más allá de las cuestiones electorales, el PRONASOL constituye una forma de populismo selectivo que, mientras sustrae recursos de las instituciones públicas federales, estatales y municipales, propicia nuevas clientelas, debilitando más aún a las administraciones estatales y municipales y mermando la débil soberanía de las entidades federativas. Representantes del PRONASOL en cada una de ellas manejan los recursos asignados a la entidad para obras públicas, que no administran ni el gobernador ni los ayuntamientos, lo que hace de esos representantes verdaderos gobernadores con el consiguiente recrudecimiento de los vicios de la supercentralización del país.

Dicho de otra manera, el aspecto sustancial del servicio público, que son las obras públicas, es sustraído a las autoridades estatales y municipales, pasando a ser administrado por un programa gubernamental, manejado por una subsecretaría de la Secretaría de Programación y Presupuesto; o sea que la política social más importante del régimen del Gobierno federal está concentrada en una dependencia pública y en una subdependencia de ella.

De este modo se está restringiendo la reforma el Estado a la transformación de la administración pública mediante procedimientos cada vez más drásticos: se amputan organismos y órganos de la administración centralizada, se suprimen o venden empresas, muchas de ellas integrantes del patrimonio nacional, y se despide a empleados y funcionarios públicos. Tal es, no cabe duda, una visión paupérrima de lo que debería ser la reforma administrativa el Estado.



TEMA III

**CLIENTELISMO Y PRESION POLITICA
EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO**

Expone: Dra. Amparo Menéndez-Carrión
Directora de la FLACSO

Comenta: Dr. José Chaves Zaldumbide
Subsecretario de la Administración Pública

Experiencias Nacionales: Dr. Rafael de la Cruz
Experto de Naciones Unidas - Venezuela

Modera: Ing.Com. José Luis Alvarez Burbano
Presidente de COFIEC



PRESION POLITICA Y CLIENTELISMO EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Amparo Menéndez-Carrión
Ecuador

La administración del Estado constituye un problema sobremedida complejo, debiéndose aclarar aspectos relativos a su naturaleza misma, más allá de meras descripciones o inventarios más o menos puntuales. Y es preciso hacerlo en el marco de un debate amplio que conduzca a la mejor comprensión de los factores que deben tenerse en cuenta para afrontarlos en el diseño de estrategias que, a su vez, deben responder a condiciones y situaciones concretas, propias de las sociedades de que se trata: en el caso del Ecuador, una sociedad en profundo movimiento y de creciente complejidad en cuanto a las relaciones entre sus actores sociales y políticos que definen el proceso económico, social y político contemporáneo.

Antes de entrar en materia debo hacer algunas precisiones acerca de la perspectiva desde la cual voy a enfocar el problema del papel del Estado y el de la administración del Estado en la sociedad contemporánea.

Existe aquello que algunos autores han llamado una suerte de diluvio propagandístico de sectores retardatarios, a quienes cabe en gran medida la responsabilidad de lo que podríamos considerar como la trivialización del tema, puesto que trata de reducir el problema del Estado en la sociedad contemporánea a un dilema simplista entre estatización y privatización.

El problema del papel del Estado en la sociedad contemporánea y de sus necesidades de transformación va mucho más allá. Desde perspectivas puramente economicistas se habla hoy de la desburocratización y privatización de empresas públicas, dentro de lo que significa una verdadera embestida contra el poder del Estado o contra su papel de administrador, orientador o regulador de la actividad productiva o en la asignación del gasto social.

La situación de crisis en que se encuentran las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina es un hecho incuestionable pero los diagnósticos difieren entre sí. Según el diagnóstico neoliberal, el problema central radica en que resulta inconveniente la intervención directa del Estado en la economía, como productor de bienes y servicios, y su intervención social como agente distributivo y redistributivo. Desde la perspectiva neoliberal, la razón fundamental del deterioro del Estado es el exceso de intervencionismo social. Esto suena, por lo menos, exagerado en sociedades en las que el deterioro de las condiciones de vida ha sido notorio en las dos últimas décadas y en las que no ha existido seguridad ni previsión social que acoja a la mayoría de la población, salvo excepciones como en ciertos países del Cono Sur. En este sentido coincido con los autores que sostienen que no hay hoy día un Estado asistencialista que dismantelar y que allí donde existió, como en Argentina, ya está claramente dismantelado.

La situación de crisis fiscal que atraviesan la mayoría de los Estados latinoamericanos es real e innegable así como el hecho de que esa crisis es una de las causas de la inflación y del deterioro de la producción. Aunque a la deuda externa corresponde cierto grado de responsabilidad, es evidente que el desfase entre recursos y gastos del Estado no es imputable a una política de subsidios a los sectores más precarios sino a otras funciones asistenciales. El modelo distributivo del Estado desapareció en realidad, en América Latina, en los años 70 como primera respuesta de ajuste del capitalismo local al estallido de la crisis.

Conviene poner de relieve, como señalan algunos autores, que no hay un tamaño óptimo del Estado. El alcance de las acciones estatales, tanto de intervención y ampliación como de reducción de sus dimensiones, cambia con el tiempo. Las decisiones sobre el Estado no obedecen, en realidad, a ningún supuesto modelo universal o normativo sino a necesidades sociales y a propósitos políticos puestos en marcha por el propio Estado. Las acciones y orientaciones respecto del

papel del Estado están siempre inscritas en contextos transnacionales que las coordinan y que se modifican históricamente. Dentro de este marco conceptual, lo privado y lo público, el Estado y el mercado, deben ser vistos como elementos que dan lugar, históricamente, a combinaciones más que a polarizaciones, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que se producen y con las características nacionales concretas en el plano económico, político, social, ideológico y cultural.

Por otro lado, y éste es otro punto digno de ser destacado, no parece haber sustentación suficiente para una evaluación global que favorezca a la privatización como fórmula de eficiencia. Si de buscar eficiencia social se trata habría que considerar, además, la probabilidad, seguramente alta, de que en países con mercado de capital poco desarrollado, como el Ecuador, una privatización conduzca a una mayor concentración del capital antes que al mejoramiento y fortalecimiento de situaciones competitivas.

Cabe aquí un comentario acerca de la naturaleza del llamado Estado asistencial, al que tantos males se le achacan y al que en principio habría que dismantelar dado que su crisis, según posturas neoliberales, se debería precisamente a ese papel asistencial. Diversos autores que han estudiado en países europeos fenómenos como el del gasto que la sociedad realiza para asegurar por vías indirectas la congelación privada, han demostrado que la cara complementaria del Estado asistencial es lo que ellos llaman "capitalismo asistido", como alternativa fácil de la planificación. El gasto destinado al sector privado en muchos Estados asume formas diversas que pueden resumirse en cuatro: los subsidios directos, las exenciones impositivas, la orientación del Poder contra el Estado y el proteccionismo como salvamento corporativo contra los riesgos de la competencia. El resultado ha sido lo que podríamos llamar una operación perversa, de cabildeo, de *lobbying* y una presión corporativa que ha deformado la intervención estatal al trasladar al gasto público la pugna por la distribución del capital privado cuyos privilegios, en muchos casos, el Estado distribuye como una máquina. Eso dice un autor pensando en el Estado argentino donde el capitalismo asistido y el Estado dador de prebendas han marchado de la mano.

Todo ello plantea la necesidad de estudiar hasta qué punto la crisis del Estado puede haber sido determinada por ese tipo de colonización de los sectores de interés privado del capital: por ejemplo, el crecimiento de muchas funciones económicas del Estado que fue, en reali-

dad, una de las primeras consecuencias de la crisis que estalla a mediados de los 70, no se presentó precisamente por el lado de la asistencia social. Los grupos privados buscaron, prácticamente en toda América Latina, amparo en la política de subsidios del Estado: se incrementaron los regímenes de promoción, las ventajas impositivas, los reintegros de todo tipo (llegando el fisco a tomar empresas privadas a su cargo) y se hizo hincapié en la deuda privada y en muchos casos se la transformó en una obligación social, mientras las grandes empresas hacían de los contratos de obras públicas su principal negocio.

El enfrentamiento abstracto entre partidarios de la privatización y de la estatización parece pues un tanto simplista. Lo que debería debatirse con seriedad, en cambio, es la transformación estructural del Estado en lo que se refiere, por lo menos, a tres esferas de actividad: la administrativa, para aumentar su eficacia; la económica, en lo que toca a la posibilidad de privatizar total o parcialmente no sólo empresas estatales sino también el capitalismo subsidiado que durante mucho tiempo ha vivido de la protección estatal; y, desde luego, la esfera social que requiere de un nuevo proyecto viable para dar contenido a discursos tales como el del pago de la deuda social, precisamente para que no constituyan solamente discursos.

Todo este preámbulo, un poco largo, obedece a la necesidad de exponer mi opinión sobre el presente debate respecto del papel del Estado y mi invocación inicial para que se lo considere en toda su complejidad. Quiero decir que no participo de la fórmula "menos Estado y más privatización" como solución a la crisis del Estado que no es causa sino reflejo de la acumulación histórica de la exclusión de los problemas de sociedades que se encuentran en profunda transformación, y reflejo también de la profunda discordancia e incertidumbre de discursos sin contenido y del desplome de una serie de recetas del pasado.

Por otro lado, en el caso concreto de Ecuador, es preciso conferir una nueva significación al papel del Estado, sin subestimar esa función y sin desconocer tampoco el hecho de que el Estado, como aparato, no es neutro sino que responde a quienes definen su papel en la práctica cotidiana y ha sido habitualmente colonizado por diversos grupos de poder con intereses definidos de grupo antes que de clase y menos aún de nación. De ahí que cualquier estrategia de reestructuración del Estado pasa por el reconocimiento del papel primordial que le corresponde a la ciudadanía organizada si aquél no cumple su cometido

con una eficacia mínima respecto de la sociedad civil. Porque se trata de un Estado que históricamente no ha tenido que rendir cuentas a nadie, salvo a grupos de intereses internos y externos a los que ha servido siempre; pero ello no significa de ningún modo que se haya asignado a los ciudadanos el papel que les corresponde en todo proceso de rendición de cuentas del Estado a la sociedad que, como se presume, debe existir en un contexto democrático. Por otra parte, dejar librada la responsabilidad que el Estado asuma ante la sociedad a los avatares coyunturales de los buenos o malos liderazgos en el mediano y largo plazo aumenta de hecho su precariedad.

El Estado en el Ecuador, desde el punto de vista de su administración, abruma literalmente a los funcionarios que llegan a ella con vocación de cambio. Pero la reforma del Estado es tarea de muchas personas y entraña algo que hoy día es primordial: un proceso de "resocialización" de sus cuadros y de sus usuarios en el marco de la resocialización política que requiere, con verdadera urgencia, la sociedad en su conjunto. En otras palabras, cualquier proceso de reformas del Estado debe comprometer precisamente a quienes va a afectar: funcionarios, usuarios y ciudadanos en general.

El debate en torno al papel del Estado brinda además una excelente oportunidad para involucrar a la gente del común en un proceso de democratización de las formas de relacionamiento social y político, puesto que el autoritarismo, como una de ellas, está en la base de los escollos estructurales y fundamentales que deben removerse. De otro modo, las mejores intenciones y capacidades individuales de liderazgo se diluirán o se frustrarán ante una realidad abrumadora que tenderá a desbordarlas.

Y ahora sí, aunque retomemos algunas de estas ideas posteriormente, entremos de lleno en el tema del presente trabajo: Clientelismo y presión política en la administración pública.

Quisiera, ante todo, aclarar qué entiendo por clientelismo: es una noción que utilizo para caracterizar una forma de relación social y política que se emplea en ciertos enfoques de las ciencias políticas y de la antropología política para significar una forma especial de intercambio entre actores sociales o actores políticos de poder y de condición desiguales. Se trata, pues, de relaciones asimétricas y eminentemente utilitarias, basadas en la reciprocidad; de tipo paternalista, particularista y personalista también, es una forma autorregulada de intercambio ver-

tical entre patrones y clientes, entendiéndose por patrón y por cliente a una persona o un grupo de personas, como suele ocurrir en el ámbito de los partidos políticos.

Ese intercambio interpersonal es, además, contingente, o sea que depende de la retribución que cada parte de la relación espera obtener de la otra gracias a la prestación de bienes y servicios y que cesa en el momento en que no se materializa el beneficio esperado. El clientelismo surge y persiste en contextos sociales en los que proporciona a determinados sectores de la población una estrategia alternativa para la instrumentalización de funciones básicas para sus necesidades y demandas, frente al incumplimiento por parte de las estructuras e instituciones formales a ese respecto.

Se trata, por consiguiente, de una respuesta a situaciones de inseguridad y de precariedad estructural, que es estructuralmente coercitiva puesto que responde a una reciprocidad de la dominación que llega a constituir el mecanismo mediante el cual se crea la dependencia y se refuerza la dominación. Pero es importante poner de relieve que el problema de la presión política sobre la administración del Estado, en cuanto a prestaciones y a contraprestaciones personalistas y a concesión de prebendas, no se reduce al clientelismo sino que va más allá, puesto que incluye otro tipo de prestaciones y contraprestaciones informales basadas en redes de amistad, parentesco y contactos informales *ad hoc*, a través de las cuales distintos grupos (amigos, parientes, gente del mismo sector de actividades o de una misma provincia o región) tratan de obtener respuestas inmediatamente "eficaces" a las necesidades del demandante.

El problema central arranca entonces de un sistema que no proporciona alternativas institucionales para que la gestión del Estado se realice a través de mecanismos y reglas del juego claras y explícitas y de aplicación universal relativa, y no por medio de esas redes informales que van socavando a cada paso la posibilidad de que lo formalmente establecido sea válido a nivel de las prácticas de la administración estatal predominante. Ese carácter informal de las demandas de la sociedad al Estado afecta tanto a los procesos de contratación (burocrática, por ejemplo) cuanto a los sistemas de tramitación y gestión, en sociedades en las que el Estado no es percibido de hecho sino como un espacio por conquistar en beneficio de intereses particulares y privados y no como un ente regulador y preservador del interés general.

Me estoy refiriendo así a toda esa complejísima trama de relaciones interpersonales particularistas y prebendadas, paralelas a las que existen formalmente, que surgen a causa de la carencia de canales alternativos para la resolución de problemas y demandas en el plano social y político en toda la escala social; en efecto, partiendo del nivel local, llega a penetrar en los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las relaciones entre personas y grupos de personas, en sociedades en las cuales los canales formalmente instituidos o previstos para procesar los asuntos públicos no funcionan de manera adecuada, entre otras cosas, porque no existe la noción de que lo público está en manos de la ciudadanía.

Las redes informales de prestación y de contraprestación de servicios afectan a la práctica cotidiana de la administración pública. Pero cabe insistir en que no son exclusivamente clientelares, si entendemos el clientelismo como una relación asimétrica, sino que constituyen la forma en que personas no ciudadanas se "apropian" de la administración en todos sus niveles, cuando los canales formales no cumplen su función.

Esas redes informales, que se basan en reciprocidades asimétricas o entre iguales, no son un fenómeno exclusivo de Ecuador ni de América Latina sino que existen prácticamente en todas las sociedades. Sin embargo, el peso del factor clientelar en una sociedad dada, por ejemplo de América Latina, no es igual al que tiene, digamos, en Estados Unidos, donde también existe pero desempeña un papel de mecanismo de apoyo, de soporte temporal para que determinados grupos minoritarios se integren en el sistema. En el caso de nuestras sociedades, en cambio, se trata de un fenómeno que afecta a la gran mayoría de la población. Por consiguiente, el peso cualitativo, en cuanto determinante del proceso político, en casos como el ecuatoriano, es diferente.

Dada la tradicional e histórica ineficacia de las instituciones formalmente existentes en países como Ecuador, el clientelismo y la canalización y procesamiento informal de las demandas de la sociedad al Estado tienen una serie de consecuencias mucho más significativas y generalizadas. Y son graves desde el punto de vista de la elaboración de un proyecto democratizador, puesto que contribuyen a configurar un tipo de cultura societal adverso a la aparición de otras formas de relacionamiento más conducentes a lo que podríamos llamar la "anonimización" y a la universalización de las reglas del juego para sustentar la articulación social y política. O sea que, en definitiva, combaten todo in-

tento por crear o establecer formas o alternativas de relacionamiento social o político más claras, más anónimas, más colectivas y ordenadas y menos sujetas a manipulación con fines particulares, personales o privados.

Esas formas de relacionamiento informal, que presionan las estructuras estatales y las colonizan, se perpetúan por la simple razón de que "funcionan" a nivel individual, solucionan lo coyuntural, alivian los problemas inmediatos. Pero, pese a ser funcionales, son nocivas porque particularizan los beneficios, crean corrupción, desvían todo procedimiento universal, atentan contra la producción de democracia en una sociedad y, por consiguiente, contra el bienestar colectivo, volviendo además la administración de lo público de muy difícil manejo, de acuerdo con los cánones mínimos de sistematización y de eficacia, vulnerando todo proyecto de cambio y modernización.

Es innegable y nadie ignora que ni el más mínimo trámite avanza en la administración pública sin conexiones o influencias adecuadas. A esto se ha llamado corrupción, corruptela, inoperancia del aparato público, con lo cual se traslada el peso de la acusación al propio aparato, desviando la atención puesto que la causa es ajena a él. Preferiría que se enfocara el problema desde otra perspectiva que hiciera menos hincapié en lo coyuntural o en la calidad moral de los individuos y pusiera, en cambio, de relieve el sistema que conduce a la institucionalización impune de lo informal. Veámoslo, pues, como resultado o consecuencia de una sociedad profundamente elitista y autoritaria en su forma de relacionamiento social, que adoptó históricamente el discurso de un aparato estatal moderno que no tiene sustento en una sociedad que pudiera asumir el papel del Estado mediante un consenso ciudadano mínimo. De esta manera, la responsabilidad del aparato administrativo ante el común de la gente deja de ser una función obligatoria y se torna en una dádiva, deja de ser una responsabilidad de la administración pública y se convierte en un favor, y así lo entiende la mayoría más allá de las buenas intenciones de los administradores del aparato estatal. Y las consecuencias que de allí se desprenden repercuten seriamente en los procesos de socialización y de aprendizaje político.

Sin embargo, en la base del problema se encuentran una serie de condiciones estructurales, de contexto, de exclusión y de lo que yo llamo integración excluyente, que ha generado una forma de relacionamiento y percepción de los papeles del Estado y de sus articulaciones con la sociedad civil, propias de una cultura societal sobremanera auto-

ritaria y parroquial, no secularizada, que invade tradicionalmente y aún hoy día nuestras relaciones sociales y políticas. Esto, como se deduce de lo expuesto, difícilmente puede proporcionar bases de sustentación para un Estado responsable y obligado a rendir cuentas a una ciudadanía que no se lo exige porque no está configurada aún, puesto que participar en rituales electorales, votando periódicamente no basta para ser ciudadano: la ciudadanía entraña algo más. El Estado se encuentra así asediado por los grupos de interés y pierde en la práctica su condición misma de representante de los intereses colectivos para transformarse en dador y distribuidor de favores y prebendas en beneficio privado.

Vayamos ahora a un punto que considero básico para la definición misma de lo público y lo privado. Tratemos de alejarnos de nuestro concepto convencional de lo público identificado con el Estado y de entenderlo más bien como un espacio que pueda asegurar, en los niveles más amplios de la vida colectiva, una mayor información y participación en el proceso de toma de decisiones que nos afectan. Cabe entonces definir ese espacio público como un dominio colectivo a disposición de todos y cuya apropiación por parte de grupos privados debería poder impedirse, por lo menos en teoría.

Asimismo, entendamos por privado esa suerte de mundo constituido por leyes no escritas que regulan las relaciones de amistad, de compadrazgo y otras de intereses particulares. La presión clientelar y de las articulaciones informales sobre la toma de decisiones a nivel coyuntural, inmediato, particularista y la vigencia de esas formas de relacionamiento en nuestros procesos políticos concretos, significan un permanente entrecruzamiento entre esos dos espacios definidos como el de lo público y el de lo privado.

Los problemas derivados del predominio de una forma de hacer política, patrimonialista e inclinada hacia la concesión de prebendas, y de administrar el Estado, lo que en el caso concreto de Ecuador es una herencia histórica, se originan en la incapacidad de delimitar lo público separándolo de lo privado y, consecuentemente, en la enorme dificultad para construir las instituciones y elaborar las reglas a partir de las cuales se puede elaborar la dimensión civil de la ciudadanía sin la cual jamás llegaremos a producir democracia en un contexto como éste. El resultado, según Guillermo Donel, entre otros autores, es una política sin mediaciones institucionales o, como diría yo, en la que las mediaciones se dan de manera informal y arbitraria, a base de criterios particulares y no de criterios universales, preservadores de lo público y de ese espacio

definido más arriba. En la práctica cotidiana de esos Estados así tipificados, donde prevalecen las relaciones que acabamos de señalar, convergen al interior del aparato estatal, desde la esfera que podríamos llamar seudopública, un estilo patrimonialista de distribuir recursos y, desde la esfera de la sociedad, el asalto de intereses particulares que privatizan, literalmente pulverizándolo, el espacio público del Estado.

Las reglas del juego existentes son así olímpicamente ignoradas en la práctica o, en caso contrario, se convierten en una suerte de obstáculo enojoso que es tanto más fácil esquivar cuanto más poder se tiene, evitando los procedimientos previstos. Esas fuerzas, que fomentan semejantes formas de relacionamiento, aunque no son necesariamente antidemocráticas, son claramente no democráticas y el impacto que la acumulación histórica de esas prácticas tiene en la sociedad contemporánea es enorme en cuanto a la cultura societal. Y lo que algunos autores han señalado tratándose de otros contextos, como los de Brasil y Argentina, es válido para el Ecuador en el sentido de que lo público asume por lo general ante la gente una valoración social negativa, como si todo lo público estuviera sujeto en principio a confusión y como si la ausencia de un dueño o de un patrono entrañase el caos.

Hay que recordar además que nuestra concepción general de lo público está básicamente asociada a la idea de gobierno, lo que no ocurre en el caso de otras culturas, la de los anglosajones, por ejemplo, para quienes la palabra público va siempre unida a la idea de gente, de bien común. De ahí que no valoramos lo público en nuestra vida cotidiana y lo que percibimos como tal refuerza aquella valoración negativa. Consecuentemente, la inoperancia de lo público, estatal y formal refuerza en la gente y suscita en ella a cada paso una valorización excesiva de los contactos personales propios de una cultura autoritaria y parroquial-no secularizada.

De esta manera, lo anónimo, que define a la ciudadanía en América Latina, parece tener connotaciones negativas y no liberadoras, hasta el punto de que en contextos de alta precariedad, como el ecuatoriano, la seguridad se torna un valor, asociado a las redes interpersonales que uno posee, o de las que forma parte, de acceso al sistema. Y quienes mayor inseguridad sienten, en Ecuador como en el resto de América Latina, son probablemente quienes no pertenecen a una red que los ampare en ausencia de un espacio público que puedan considerar como propio. De este modo, lo público perversamente se apropia y viola el mundo particular de los ciudadanos como consecuencia, y esto

debe ser resaltado, de siglos de práctica social autoritaria, mientras las reglas del mundo privado siguen interfiriendo, por su lado, el universo de lo público. Y dado que estas reglas son poco discutidas en cuanto a sus implicaciones políticas, continuamos con esa especie de cortocircuitos en los que mezclamos lo público y lo privado, lo cual impide o dificulta que la noción de modernización se enraice en la sociedad.

El gran problema lo constituye entonces un sistema que privatiza lo colectivo y, al mismo tiempo, colectiviza lo privado, como sucede en el caso concreto del llamado tráfico de influencias, de donde se desprenden las dificultades que encara un sistema con tales características para vincular de manera democrática sus leyes universales con las singularidades de cada caso o persona.

Más importa advertir que esas mismas prácticas forman parte de nuestro relacionamiento cotidiano que perpetúa una cultura política autoritaria y consolidan paso a paso la separación entre lo público y lo privado, legitimando además nuestra resistencia societal a todas las leyes y ampliando lo que podríamos llamar una infinita disposición frente a los pedidos de los amigos, por ejemplo en cuanto se refiere a la administración o gestión pública, no sólo en el Ecuador sino, de modo general, en las sociedades con características similares a las suyas.

En resumen, todo ello es efecto y consecuencia de pautas culturales de un sistema cuyas estructuras socioeconómicas revelan precariedad e inseguridad para vastos sectores de la población, de donde se desprende el problema de la clientelización del empleo burocrático, por ejemplo, como parte de prebendas políticas debidas. En este sentido cabe recordar que la famosa institución de los "pipones", de la que tanto se ha hablado, no es en última instancia sino consecuencia y reflejo de economías que no son capaces de suministrar empleo productivo a las grandes mayorías. Así, las instituciones informales de este tipo se convierten para muchos en soluciones de supervivencia y, para otros, en una forma de ascenso social en un sistema que no suministra otros canales para alcanzarlo y que abre paso a la corrupción y al tráfico de cargos. Tales instituciones, si de combatir las desde el Estado se trata, no deben considerarse como resultado de la maldad o bondad de la gente sino como consecuencia de un sistema con vacíos y fisuras que constituyen un incentivo para esa clase de "soluciones" al problema de la supervivencia y la movilidad social.

Recapitulando ahora, puede decirse que el predominio de las ar-

articulaciones informales afincadas en las estructuras mismas de un aparato de administración social constituye un costo muy alto, que entraña, desde el punto de vista del inmediatez y de la respuesta personalista a intereses coyunturales, la "resolución" de un conflicto político potencial. Esas articulaciones informales inducen, además, en la sociedad en su conjunto a la generalización de un aprendizaje político en el cual las inseguridades o demandas de la gente del común pueden ser resueltas únicamente a nivel individual y en forma coyuntural, haciendo muy difusa y difícil la identificación del interés colectivo.

Frente a la ausencia operativa en la vida cotidiana de canales institucionales para el procesamiento de demandas y para la representación efectiva de intereses colectivos, la dinámica misma del proceso político va generando, en su reemplazo, canales paralelos de carácter informal, que desplazan los ejes de resolución de los conflictos sociales y políticos al ámbito de las relaciones *ad hoc*. De esta manera, los canales informales, basados en el parentesco, la amistad y los contratos de prestación y contraprestación, en la medida en que no entrañen el surgimiento de procedimientos de respuesta a demandas sociales de otra naturaleza, van a reforzar esas prácticas inmediatezistas improvisadas para la resolución contingente o eventual de intereses personalistas fragmentados y parciales, muy poco conducentes a la institucionalización de procesos de regulación democrática de las relaciones políticas y sociales.

En conclusión, el espacio público, tal como se ha definido más arriba, no existe realmente en el Ecuador, no pertenece colectivamente a los ciudadanos, está permanentemente colonizado por apropiaciones privadas múltiples, superpuestas, paralelas, coexistentes, sucesivas o contrapuestas. En este sentido, el gran dilema de la administración del Estado que requiere cambios, radica en cómo contribuir a crear condiciones conducentes a la ampliación del ámbito de lo público, como espacio del cual la mayoría de los ciudadanos puedan apropiarse y considerarlo de sí y para sí por lo menos en términos relativos. Hablamos, pues, de lo público como un espacio que asegure a la gente niveles mínimos de acceso, o sea mayor información, y una participación no personalizada en tramos relevantes del proceso de adopción de decisiones.

Es ese aumento del poder de la sociedad civil, como dicen algunos autores, y no el crecimiento de un mercado atomizado que favorece a los más poderosos en desmedro de los débiles, ese fortalecimiento del espacio público en relación al orden estatal y al orden privado, lo

que conferirá un sentido a cualquier reforma política. Esta opción no significa, de manera alguna, eliminar o subestimar las funciones del mercado, en cierta medida insustituibles para el buen funcionamiento de la economía, ni las funciones decisorias del Estado: intenta simplemente poner de relieve la importancia que tiene conferir al común de las gentes, como ciudadanía y no como clientela, un espacio y una capacidad de interlocutor del Estado.

El Estado, en un proyecto democratizador de esta naturaleza, dejaría de concebirse como absorbente de lo público para transformarse en un núcleo regulador en el cual las distintas alternativas puedan tener expresión desde la sociedad que las genera hacia el Estado, y no en sentido contrario, porque entonces estaríamos hablando de un Estado autoritario. Se trata, pues, de ensanchar el espacio público dando lugar a que la gente configure, en la práctica cotidiana, la ciudadanía y se asuma como tal: una ciudadanía a la cual respondan las instituciones que regulan la coexistencia societal y no al revés.

Es evidente que no existen recetas para ensanchar el espacio público, y tampoco es fácil: entraña un proceso, la necesidad de un liderazgo, el enfrentamiento a una serie de dilemas y problemas; pero si algo puede decirse al respecto es que el espacio público, si tiene vocación de transformación, puede comenzar a ampliarse propiciando desde el Estado el surgimiento de condiciones que descongestionen las demandas particularistas de servicios y las respuestas inmedatistas. Para ello se requiere que el aparato del Estado instale canales de acceso para el procesamiento eficaz de esas demandas mediante la introducción de mecanismos administrativos de respuesta más adecuados que los del pasado. De otro modo, veremos actuar en su lugar esos otros canales informales para la solución de los problemas, impidiendo paulatinamente la creación y funcionamiento de los canales del Estado.

Otra manera de comenzar a ampliar el espacio de lo público es suscitar procesos de resocialización política que permitan efectuar gradualmente el paso de la cultura autoritaria que tenemos a una cultura societal democrática que requerimos. Esto supone, en el aprendizaje y en la práctica, que la gente llegue a concebir de otra manera el espacio de lo público y el papel del Estado, dando lugar a mecanismos de gestión que permitan la descolonización por lo menos de los aspectos más claros donde es socialmente más censurable la manipulación del Estado por grupos de intereses particulares. Esto entraña, por cierto, el imperativo de crear condiciones para que pueda considerarse como factible lo

que en definitiva sería una suerte de pacto entre la sociedad civil y el Estado, sustentado en el reconocimiento por parte de éste del derecho y la obligación del común de la gente de asumir la posibilidad de acceso a la condición de ciudadano actuante, sin cuya presencia la transformación del Estado no podrá darse por vías democratizadoras de la sociedad y del propio aparato del Estado.

I COMENTARIO

José Chaves Zaldumbide
Ecuador

Creo, en primer lugar, que es importante hacer una revisión de las nuevas clases sociales y de los grupos denominados emergentes, estos últimos como una reafirmación de lo que son el clientelismo y el populismo.

Sucede que actualmente tenemos en el país una estructura clasista nacional heterogénea: se ha desarrollado un empresariado no monopólico de base nacional y se han consolidado una capa de medianos propietarios urbanos y rurales y una pequeña burguesía. Las capas medias -profesionales, empleados públicos, mandos medios privados, estudiantes, etc.— han crecido significativamente. El campesinado subsiste objetivamente como clase y en su seno se está produciendo un complejo proceso de diferenciación social. El artesanado sufre el impacto de los procesos de modernización, pero se va ampliando en nuevas ramas de actividad. Los sectores populares han avanzado en su proceso de consolidación clasista, como sucede también con los trabajadores productivos tanto del campo como los de la ciudad, aunque su grado de organización es débil y no rebasa el nivel corporativo y gremial. El subproletariado —concepto y realidad importantes para el estudio del clientelismo— ha crecido de modo importante y heterogéneo y está influyendo en el ámbito regional.

Por tanto, el Ecuador de fines de siglo es diferente del de hace tres o cuatro decenios, advirtiéndose hoy un proceso de readecuación de las diversas fuerzas populares. Mas no cabe olvidar que los propios sectores dominantes han sufrido cambios: ha habido un proceso de mo-

nopolización de la estructura productiva del país, articulado por el capital financiero en asocio con el capital monopolístico internacional.

Ahora bien: si dentro de la burguesía aún pueden diferenciarse facciones en función de su actividad económica fundamental —agroexportadores, industriales, importadores, banqueros, terratenientes...—, se han dado también las condiciones para que a través del capital financiero se amplíen y diversifiquen los mecanismos de acumulación capitalista, formando "grupos económicos", conocidos y muy conocidos, que articulan formas monopolísticas de funcionamiento y pasan a controlar los principales paquetes de acciones de las empresas más importantes de la producción.

Estamos, pues, asistiendo a la conformación de una burguesía monopolística de carácter oligárquico. En otros términos, la antigua oligarquía cacaotera o bananera se ha modernizado y, junto con los grupos más dinámicos del capital industrial, agrario y comercial, ha configurado una oligarquía monopolística que decide, en asocio con el capital internacional, el proceso de acumulación en el país, subordinando a sus intereses inclusive el Estado.

El concepto o alcance de clientelismo trae indefectiblemente consigo el análisis de lo que significa el populismo. La Dra. Amparo Menéndez, enfrentando el tema con conocimiento y sobriedad, se ha referido al clientelismo en la administración pública. Creo que ese estudio debería ampliarse en particular a los procesos electorales donde se caracteriza por la movilización a que convoca el caudillo o líder. Los atributos personales del dirigente son un elemento fundamental del populismo a diferencia de lo que consideramos como partido político serio y organizado, en los que la convocatoria se hace a través de los partidarios, por medio de una organización de cuadros o militantes, y de las diferentes instancias organizativas del partido. En el populismo, en cambio, quienes responden al llamado no son militantes sino masas populares atraídas por el caudillo, por el tipo y lenguaje del discurso que pronuncia o por el tipo de gesticulación que emplea. En los partidos estructurados la movilización es orgánica y se articula a la ideología, a la filosofía o al programa de gobierno; en el populismo, en cambio, no hay una acción orgánica y permanente, sino que se concentra, de modo intermitente, en los periodos electorales. Asimismo, el partido organizado proyecta a largo plazo respuestas y soluciones mientras que en el populismo éstas son puramente de remiendo.

El populismo incorpora a su discurso las necesidades más urgentes del "pueblo", en particular las reivindicaciones de los sectores populares urbanos mayoritarios: el subproletariado a que nos referíamos, que constituye su mayor bastión al expresar en votos su entusiasmo. Aparece entonces el mercado de ofertas electorales que prometen pan, techo y empleo; relleno, agua y salud; zapatos, duplicación de salarios, bancos especiales, etc.

Un mecanismo clave viene a ser en este caso el clientelismo por el cual a través de intermediarios, como bien señala la Dra. Menéndez, se dan sólo soluciones parciales a problemas concretos y cuando se logra montar la maquinaria empiezan a funcionar la organización barrial, los dirigentes deportivos y sociales, los promotores de la campaña, los comités, las cooperativas de vivienda, las chompas, las camisetas, las fundas de arroz y de azúcar y —lo que la expositora conoce a fondo— la conquista del voto a través de una compleja red de clientelismo.

La base social del populismo se encuentra principalmente en ese subproletariado urbano, pero hay otros actores sociales que responden a ese movimiento político pluriclasista: los campesinos, la pequeña burguesía urbana y rural, los trabajadores fabriles, los artesanos...

Al mismo tiempo, las capas medias asumen posiciones ideológicas diversas, que se desplazan con facilidad de izquierda a derecha, y cuyos miembros resultan ser siempre los más afectados en situaciones de crisis. Y, como es lógico, los auténticos dueños del circo —sectores de la clase dominante del proyecto populista que financian la propaganda, las concentraciones y el *show*— son definitivamente quienes manejan la situación, según las circunstancias políticas y la movilidad social: en su libro *La conquista del voto*, la Dra. Menéndez cita un ejemplo claro de nuestra historia, como es el caso de Velasco Ibarra y la oligarquía agroexportadora de la costa y los terratenientes serranos, de acuerdo a las circunstancias políticas y a la movilidad social.

Por otro lado, el clientelismo no es sino la conexión interna de las formas de existencia política que relaciona, como señala la Dra. Menéndez, a los miembros de las clases propietarias con las clases sociales que, en determinado momento, se vuelven auxiliares de su dominio; dicho en sus propios términos, es una mediación del dominio de las clases propietarias sobre las desposeídas. El clientelismo político funciona entonces como mecanismo de reclutamiento del voto, con

cierta habilidad para entender la naturaleza del suburbio, de aceptar a sus moradores tal como son, de interpelarlos en su propio lenguaje y de cultivar su apoyo, de manera directa o a través de intermediarios eficaces. Y el elemento que cimenta el clientelismo a nivel barrial es el interés reivindicativo e inmediato, como resultado de las acciones e interacciones de la gente.

El clientelismo pone en tela de juicio el comportamiento electoral de las masas urbanas, debiendo orientarse su estudio hacia la búsqueda de explicaciones alternativas capaces de dar cuenta de la naturaleza de los vínculos, nexos o enlaces entre las masas electorales urbanas y las candidaturas de su preferencia en contextos que se caracterizan por condiciones de precariedad estructural, sin recurrir a factores tales como el carisma de los candidatos o al argumento de la ignorancia, inmadurez política y falta de preparación de los pobres de la ciudad para ejercitar de manera adecuada su derecho al voto.

Esto que es, evidentemente, un comentario al libro de la Dra. Menéndez —en vista de que ella ha circunscrito su intervención a la relación entre el clientelismo y la administración pública— constituye simplemente el antecedente lógico, puesto que, antes de actuar desde el gobierno, todas esas redes se concretan en los comités electorales y en el funcionamiento del compadrazgo.

Quisiera recordar aquí algo que en la obra citada es un ejemplo de lo que significa el clientelismo dentro del populismo en una situación preelectoral. Es el caso de Rosa Lauperrista, una vecina, la más activa del barrio, la de buena voluntad: costurera que se ingenia para cuidar de sus cinco hijos y para ayudar a los vecinos, la que tiene contactos propios y cuenta con abogados que podrían asistir a sus amigos, la de las recomendaciones para un empleo, para escribir una petición a la Alcaldía, para solucionar los problemas de matrícula de la hija de la vecina; en suma, la llamada Mama Rosa que, bien utilizada, es una auténtica reclutadora que a sus reclutados les enseña a firmar, cómo votar y por quién, y no sólo eso: les enseña a pedir, intuyendo el derecho que les asiste dentro de lo que se entiende por espacio público.

El clientelismo es factor esencial para posponer o tratar de impedir de hecho la consolidación de los partidos políticos institucionalizados, de bases programáticas coherentes y relativamente exentos de fraccionamiento, atomización o conflictos internos propios de los movimientos personalistas; y trata de impedir además la consolidación de

mecanismos alternativos de organización y apoyo político y de ruptura de las modalidades de control prevalecientes.

Esa noción de clientelismo ha sido utilizada por la literatura sobre el proceso político latinoamericano para referirse a la movilización, los programas y las consecuencias sociales y políticas, en el sentido de la polis, como patrones políticos interrelacionados. La Dra. Menéndez señala que, según algunos autores, los movimientos populistas de América Latina presentan, en general, los siguientes rasgos comunes:

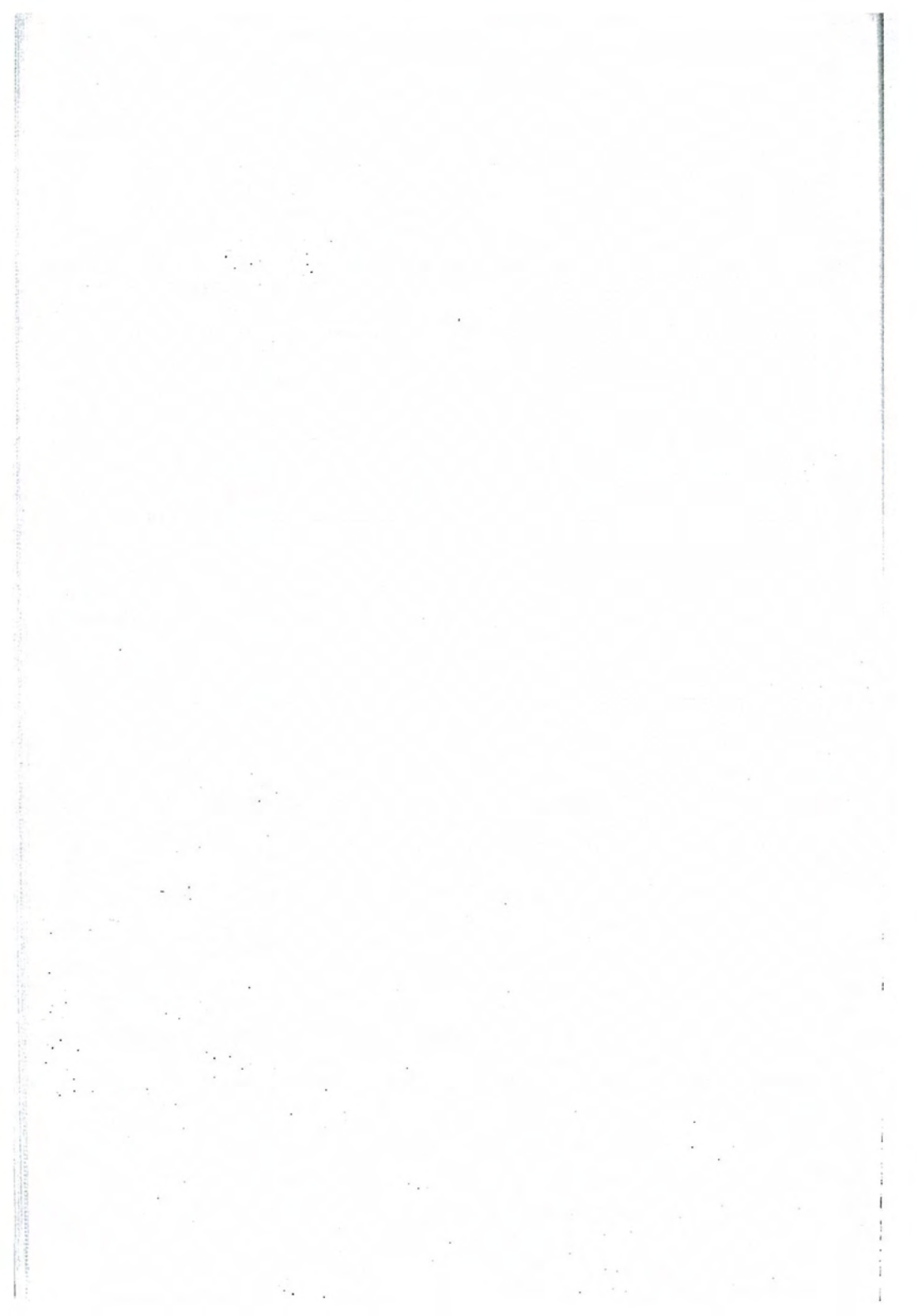
1) La formación de coaliciones electorales heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, orientadas fundamentalmente hacia las clases bajas pero dirigidas por sectores de la clase media y alta;

2) la presencia de una figura de caudillo o líder exaltada por las masas, capaz de apelar a las emociones de vastos contingentes de ciudadanos;

3) una preocupación preponderante por acceder al control del Estado, con fines personalistas y patronales, sin prever un reordenamiento mayor de la sociedad; y

4) el rechazo explícito de la noción de conflicto de clases con la promoción, en cambio, de la idea de creación de un Estado de estilo corporativo para gobernar "en familia" nacional y jerárquicamente.

Estas reflexiones pretenden ser, más que un comentario al trabajo de la Dra. Amparo Menéndez, un aporte al análisis que se está haciendo o se va a hacer del populismo como clientelismo.



LA DESCENTRALIZACION, CLAVE DE LA REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA

Rafael de la Cruz

Coordinador Nacional del Proyecto
de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las
Capacidades Gerenciales del Estado
Venezuela

Descentralización y participación

Para empezar, debe recordarse que la descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia. La creación de la figura de los alcaldes, la reducción del tamaño de los municipios, la elección popular de los gobernadores y las elecciones nominales de los concejales y diputados estatales son medidas destinadas a favorecer en Venezuela esta transferencia de poder. En otras palabras, muchas de las funciones políticas, administrativas, fiscales y financieras que actualmente realiza el gobierno a través de organismos nacionales serán progresivamente trasladadas a las gobernaciones y alcaldías. Semejante proceso difiere de la desconcentración en el sentido de que ésta sólo delega atribuciones de organismos centrales a entes subordinados en el nivel regional o local.

Ahora bien, ¿en qué ayuda ese traspaso de competencias a una mayor participación de las comunidades en las decisiones que corres-

ponden al Estado? ¿En qué influye la mayor participación en el mejoramiento de los servicios públicos?

La respuesta que ha dado la Copre * en Venezuela a esta pregunta es que cuando los gobernadores y alcaldes electos detentan mayores poderes, serán más responsables ante sus electores y los ciudadanos podrán exigir directamente una gestión más democrática y eficiente de la vida pública. Las múltiples tareas que le corresponde realizar al gobierno y la excesiva centralización que lo caracteriza no le permiten por ahora atenderlas con suficiente prontitud. Muchos asuntos locales son descuidados porque deben decidirse en las más altas esferas de los respectivos ministerios o incluso, a veces, en la propia Presidencia de la República. De esta manera ni las comunidades tienen acceso al proceso de toma de decisiones, porque se realiza muy lejos de ellas, ni se resuelven muchos problemas que podrían ser atendidos si los gobiernos estatales y municipales tuvieran la competencia necesaria para hacerlo. El principio subyacente en estas ideas es muy simple: en manos de entes más cercanos a la población más funciones de administración podrían ser mejor atendidas, mientras que menos funciones administrativas en el gobierno central le permitirían concentrarse en las decisiones de carácter estratégico. Tal es el objetivo de la descentralización.

La estrategia para la descentralización o colocar la carreta delante del caballo

En el complejo proceso que ha inducido el desarrollo de la descentralización en Venezuela se ha planteado muchas veces el interrogante de por qué se eligieron primero a los gobernadores y alcaldes y solamente después de ese hecho político se ha prestado atención a la transferencia de competencias administrativas y financieras hacia esos niveles de gobierno. Para algunos eso sería muestra de improvisación o de irracionalidad técnica por parte de quienes han participado en la toma de decisiones a este respecto y, en todo caso, "poner la carreta delante del

* Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Organismo compuesto por representantes de un amplio espectro político, social, económico y académico designados por el Presidente de Venezuela. Ha formulado, desde 1985, proposiciones para la transformación del Estado, con éxitos considerables.

caballo".

Es cierto que las condiciones en que se ha desarrollado la administración pública venezolana en los últimos decenios han dejado una herencia muy desequilibrada: las capacidades de gestión localizadas en los gobiernos regionales y locales, así como sus competencias, son actualmente muy escasas mientras que el gobierno central ha concentrado la mayor parte de las funciones del Estado y de su estructura organizativa. Las causas de este fenómeno son numerosas pero entre las más importantes podemos encontrar por lo menos tres.

La primera es de carácter histórico. El siglo XIX se caracterizó por una tensión permanente entre los caudillos regionales y la formación del Estado-Nación. Los proyectos políticos que proponían la constitución de una sociedad moderna tenían en común destacar el centralismo como única vía posible para imponer una organización general de los intereses nacionales sobre los cálculos parciales de los líderes locales.

Hay que señalar, por ejemplo, que en 1900 siete ministerios conformaban el gabinete ejecutivo: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Instrucción Pública, Fomento y Obras Públicas. La mayoría de las decisiones eran tomadas por el Presidente de la República, no sólo por el estilo autoritario que caracterizó a esa época sino también porque, en buena medida, como hemos señalado, el gobierno tenía poco que gobernar y mucho que resolver con los caudillos regionales.

Conforme avanzó el proceso centralizador, entre los años 20 y 70, las funciones que el Estado iba absorbiendo se expresaron en el desarrollo de diversas instituciones y en la creación de otras nuevas. Dos de los más precoces intentos de ampliación fueron su participación en el Banco de Maracaibo en 1916 y la creación de la Compañía Venezolana de Navegación en 1917. Asimismo, en 1928 el Estado fundó el Banco de Fomento Agrícola y Pecuario.

Otro hecho importante, que revela la extensión creciente que iban adquiriendo las competencias del gobierno, fue la creación del Banco Central en 1939. Cabe recordar al respecto que durante mucho tiempo los bancos regionales podían realizar emisiones de moneda. A modo de ejemplo, en la década de los años veinte, los bancos de Zulia emitieron casi tanto papel moneda como los de Caracas. Tan importante

como lo anterior, pero esta vez en materia de desarrollo, fue la creación de los ministerios de Transporte y Comunicaciones y del Trabajo en 1945 y la fundación de la Corporación Venezolana de Fomento en 1946.

De aquí en adelante irán retrocediendo cada vez más los límites de la acción del Estado. La adquisición de una línea aérea (Aeropostal) en 1937; la separación de los ministerios de Fomento y Minas e Hidrocarburos en 1951; los planes petroquímicos, eléctricos, del acero y el aluminio; la presencia protectora el Estado en el proceso de industrialización hasta llegar, en los albores de los años sesenta, a la institucionalización de la planificación, son algunos de los momentos más destacados del crecimiento de la administración central y de la modernización el país a expensas de la autonomía regional, que marcaron definitivamente la diferencia entre la Venezuela el siglo XIX y la del XX.

El segundo factor que incidió en el proceso de centralización es la presencia dominante de los partidos políticos en los aparatos el Estado, de los años sesenta en adelante. Desde el Estado, los partidos gobernantes lograron reclutar militantes y acumular adhesiones mediante la repartición de prebendas y de cargos burocráticos. Al mismo tiempo, la ideología estatista que tenían los partidos venezolanos a partir de los años cuarenta contribuyó a sustentar las tendencias centralizadoras.

En la medida en que la centralización de la administración pública acumulaba la toma de decisiones y la capacidad financiera en el ejecutivo nacional y su gabinete, la necesidad de controlar ese nivel del gobierno provocó en los partidos un interés especial en fortalecer sus actividades en Caracas. A mayor importancia del centro en la toma de decisiones, mayor número de éstas se encomendaban al gobierno, mayores recursos humanos y financieros eran atraídos por él y mayor consenso había entre los partidos en favor de mantener ese esquema cíclico. El debilitamiento institucional y financiero de la provincia fue cada vez mayor. Al mismo tiempo, la tendencia a perpetuar un sistema político regional dependiente del centro y de los partidos se acentuó cada vez más, como lo demuestran la designación de los gobernadores por el Presidente de la República, la elección de segundo grado del presidente de los ayuntamientos en condiciones de fusión del poder ejecutivo con el legislativo municipal y las elecciones de concejales y diputados estatales por listas cerradas que favorecían a las formaciones partidistas.

Finalmente, la debilidad de la sociedad venezolana durante buena parte de los siglos XIX y XX fue compensada con la presencia creciente del Estado y de pocos grupos de presión relacionados directa o indirectamente con los caudillos (en el siglo XIX y comienzos del XX) o con los partidos (en los últimos decenios). La escasa constitución política de las sociedades regionales, salvo algunas excepciones, mantuvo al país sometido primero al caudillismo y después al partidismo. En la mayoría de los estados no se logró consolidar una estructura de poder apoyada en una sociedad civil local madura. Esta carencia impidió erigir instituciones administrativas que trascendieran las maneras personalistas de gestión de los caudillos provincianos. Una de las consecuencias de esta situación ha sido la asunción, por parte del centro, de funciones tradicionalmente propias de los estados e incluso de los municipios, tales como el urbanismo y la prestación de servicios públicos.

Dicho lo anterior, podemos retomar la pregunta planteada más arriba y tratar de responder a la cuestión de por qué se procedió primero a la elección de autoridades y luego a la transferencia de funciones y financiamiento a las regiones, punto esencial en el proceso de desarrollo de la descentralización en el país.

El cambio más importante que ha sufrido Venezuela en los últimos treinta años es la formación de nuevas fuerzas sociales y la transformación de las que existían anteriormente. Esa evolución está estrechamente relacionada con una de las premisas más defendidas por los partidos políticos desde los años cuarenta, la escolarización masiva, que ha determinado en Venezuela un incremento de la asistencia de la población al sistema formal de educación: en efecto, ha hecho pasar la tasa bruta de escolaridad, en la enseñanza primaria, de 51,1% en 1950 a 93,3% en 1981; en la enseñanza media, de 3% a 45,7%; y en la superior, de 1,3% a 19,8%, en los mismos años. Así se ha producido, pese a una baja aparente de la escolarización en años recientes, un desarrollo significativo de lo que podríamos denominar la cultura de la modernidad.

Esta evolución, junto con un innegable esfuerzo económico, ha contribuido a la aparición y consolidación de nuevos fenómenos sociopolíticos. Por ejemplo, en las ciudades se han agrupado sectores de la clase media en asociaciones de vecinos, de defensa del medio ambiente, culturales y deportivas; en la provincia, los empresarios pequeños, medianos y grandes se han fortalecido progresivamente; el sector tecnocrá-

tico del Estado ha adquirido una presencia y una capacidad de decisión mayor, en competencia con la burocracia de origen clientelar; los gremios profesionales y obreros se han visto obligados a mejorar sus actividades; los grupos empresariales más poderosos están divididos, en cuanto a lo que debe ser la estrategia del desarrollo del país, entre los que esperan que el Estado continúe protegiéndolos e interviniendo en el mercado y los que están conscientes de la necesidad de enfrentar el mercado sin la tutela del gobierno.

Si algo tienen en común esas nuevas fuerzas y las nuevas orientaciones que han adoptado fuerzas más tradicionales, es su capacidad para formular políticas sectoriales sobre temas que les interesan: la autonomía del Estado y, para la mayor parte de ellas, de los partidos, su activismo político y la suscitación de opinión pública. En general, son adversos a la burocracia y coinciden en apoyar la descentralización porque, entre otras razones, ésta es el mejor mecanismo para romper el monopolio de los partidos sobre las decisiones que afectan a las comunidades de intereses regionales y locales.

Ahora bien, los adversarios del proceso descentralizador, principalmente la burocracia partidista y algunos sectores de las direcciones de los partidos políticos, junto con fracciones de gremios empresariales y obreros, son fuerzas de la mayor importancia en los momentos actuales. Y lo eran más aún en los años 1987-1989, período en el cual se produjo el debate nacional sobre la descentralización, que tuvo como oponentes a sectores del gobierno anterior y a influyentes personalidades de la elite política del país. En Venezuela la historia enseña que, por lo general, "contra el gobierno no se puede". Sin embargo, durante el lapso en cuestión, una coalición de fuerzas sociales sin precedentes logró desatar una de las campañas más dinámicas y eficientes que se recuerde en favor de la descentralización, planteando reivindicaciones en torno a temas muy concretos pero con efectos multiplicadores de tanta importancia como las elecciones nominales de las autoridades locales y regionales.

Fue ese frente insólito el que logró doblegar los intereses contrarios a la descentralización y hacer que se aprobaran instrumentos fundamentales para el proceso, tales como la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (que creó la figura de Alcalde y separó los poderes legislativo y ejecutivo a nivel local), la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (que deroga el privilegio presidencial para nombrarlos), la reforma de la Ley Orgánica del

Sufragio (que hace más nominales las elecciones de los cuerpos deliberantes, aumentando la responsabilidad de los electos frente a sus comunidades de electores) y la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional a los estados (que define competencias de carácter exclusivo y enumera competencias concurrentes de los Estados).

Si se hubiera insistido en aquella época en la transferencia de competencias administrativas y financieras, antes de la elección de alcaldes y gobernadores, a gobiernos dominados por las mismas fuerzas que se negaban a la descentralización, probablemente no se habría logrado nunca el despegue del proceso que hoy vive Venezuela. No se habrían aglutinado las fuerzas que lo hicieron, porque los objetivos habrían sido más difusos y la resistencia a la puesta en marcha de una real descentralización, por parte de muchos administradores locales y regionales de entonces, habría arrojado resultados negativos para el proceso de avance de la elección libre y popular de autoridades. Tal es la razón por la cual la estrategia de la descentralización en Venezuela pasó primero por una fase política y sólo después pudo comenzar la fase administrativa.

La transferencia de competencias, clave de la descentralización

Lo primero que habría que decir sobre este tema es que el Estado venezolano se ha dado cuenta desde hace décadas de la necesidad de descongestionar las instancias donde se adoptan decisiones. Para ningún gerente es un secreto que la eficiencia depende mucho de que cada integrante de una organización asuma responsabilidades, permitiendo a la cúpula concentrarse en planes estratégicos y globales mientras que en el resto de los niveles se resuelven problemas más concretos.

Esta sencilla norma ha sido propuesta por todas las comisiones de reforma administrativa creadas por el gobierno nacional desde principios de los años sesenta. El resultado de tales planteamientos se traduce en un amplio proceso de desconcentración de numerosos entes públicos. Casi todos los ministerios mantienen delegaciones en diferentes regiones del país con el propósito de que los problemas locales sean

resueltos por funcionarios locales.

Sin embargo, la evaluación de esta experiencia arroja un balance desastroso. La autoridad realmente delegada es mínima y los problemas siguen resolviéndose (¿o habría que decir sin resolverse?) en Caracas, al más alto nivel de cada organismo público. La organización actual de los ministerios a nivel regional es casi inexistente. La tradición presidencialista influye mucho en la resistencia que se tiene, a nivel central, a otorgar poder de decisión a los subordinados. Por su parte, los agentes del poder central en las localidades orientan su lealtad más bien hacia el ministro, director o compañero de partido que los nombra, sin sentirse normalmente comprometidos con una población que tiene muy poca capacidad y medios para hacer valer sus derechos.

Es esta situación la que se pretende modificar con la elección directa de gobernadores y alcaldes y la transferencia progresiva de responsabilidades hacia esos niveles de gobierno. Así las comunidades tendrán un instrumento, ahora inexistente, para hacer rendir cuentas en las elecciones a aquellos funcionarios que no han cumplido con sus responsabilidades. Nadie estará más interesado que la propia población, atendida por los gobiernos regionales y locales, en mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado y, simultáneamente, en disminuir sus costos. En este sentido puede esperarse que muchas reivindicaciones, que serán objeto de negociación entre las organizaciones sociales de las comunidades y los gobernantes, se orienten hacia el aumento de la eficiencia de la administración pública de los estados y municipios.

Para que un gobernador o alcalde pueda ejercer su representación y evitar la frustración de las expectativas que suscita su elección, es necesario que el gobierno central le otorgue progresivamente atribuciones relevantes. Entre las proposiciones de descentralización que la Copre realizó en el periodo 1987-1988 figuraba un proyecto de ley de transferencia de competencias con que se inició la discusión que habría de terminar con la aprobación de la ley actual. Esa proposición comprendía tres aspectos fundamentales:

En primer lugar, la distribución entre el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales de la administración del fomento agrícola e industrial, el ordenamiento del territorio, la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión ambiental, los servicios públicos de salud, educación, agua, telecomunicaciones y energía, el

fomento de la investigación tecnológica, y otras actividades de orden social, económico y cultural. El criterio general que debería primar para la asignación de competencias es que el gobierno central se reserve todas las de carácter global así como las decisiones de política que afectan al conjunto de la nación, al tiempo que los estados y municipios deberían ocuparse, en particular, en sus respectivos ámbitos territoriales, de lo referente a la gestión administrativa, presupuestaria, de personal, funcional, organizativa y de atención al público. En este orden de cosas la ley prevé también, como se ha señalado ya, algunas competencias exclusivas para los estados.

El segundo aspecto de la proposición es el carácter progresivo de la transferencia. El gobernador debe obtener autorización de la Asamblea Legislativa de un estado para pedir el traspaso total o parcial de las competencias que se le asignen. El resto sigue ejerciéndolas el poder central hasta que, con la maduración administrativa y organizativa de las gobernaciones y alcaldías, se complete el proceso en un lapso de algunos años. Se incluye en la ley definitiva la posibilidad de que el Presidente de la República, previa aprobación del Senado, proponga la transferencia de competencias a los estados.

Finalmente, el proyecto de ley incluye un sistema de coordinación estatal que permite al gobernador elegido ejercer su función constitucional como agente del ejecutivo nacional (figura poco común en la legislación de otros países, donde normalmente el gobierno central nombra a su propio representante regional), para armonizar las políticas centrales, estatales y municipales. Estos elementos, junto con las previsiones financieras que garanticen el desenvolvimiento de los gobiernos regionales y locales, son los componentes de la proposición original.

Sin embargo, la ley en cuestión adolece de por lo menos dos defectos fundamentales, que pueden constituir uno de los mayores cuellos de botella en el proceso de descentralización y que han provocado en algunos gobernadores un sentimiento de frustración.

Ante todo, cabe destacar que la ley es excesivamente genérica en lo que concierne a las competencias concurrentes. Menciona, como atribuciones de los gobernadores, áreas estratégicas de la importancia de las ya señaladas (tales como salud, educación, construcción y mantenimiento de infraestructura, ordenamiento territorial, ambiente, fomento agrícola e industrial, servicios de agua, telecomunicaciones y

tencias serán atribuciones de los estados. Esta situación se vuelve más crítica aún si se considera que las leyes nacionales asignan al gobierno central una exhaustiva cantidad de competencias en las áreas que menciona la Ley de Descentralización, y que la Ley de Régimen Municipal reserva a los alcaldes otro número considerable de poderes específicos en muchos de los mismos sectores.

Por otro lado, los convenios entre los ejecutivos central y regional, que constituyen el mecanismo de traspaso de competencias, son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento la definición de los alcances de las transferencias. De este modo, unos gobernantes podrían obtener ciertas competencias y otros no. La manera como está redactada la Ley ha permitido que algunos sectores interpreten que no se transfieran competencias a los gobernadores sino solamente la administración de servicios. De prevalecer esta interpretación, los gobernantes regionales ejercerían funciones por delegación del gobierno central, con lo cual éste podría reclamar eventualmente la reasunción de esos servicios, en vista de que mantiene su competencia sobre ellos sin compartirla con los estados. Evidentemente, una posición de esta índole, dadas las condiciones políticas en que se ha desenvuelto este proceso, puede ser entendida como un escamoteo de la descentralización y rechazada tanto por los gobernadores como por numerosas fuerzas de la sociedad.

En este punto capital, conviene señalar la necesidad de que se precise la Ley de Descentralización mediante su reglamentación o por medio de una ley de desarrollo que retome cada área de las competencias concurrentes e indique las funciones que pueden atribuirse a los estados, distribuyendo así, claramente, las competencias entre el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales. Esta es una salida que debe discutirse y abordarse como una opción para dar a la Ley de Descentralización un marco de referencia preciso, que revele todas sus potencialidades, ordene el proceso de asunción de responsabilidades por los estados y evite las ambigüedades existentes en este momento.

La reestructuración del Estado: descentralización y privatización

Un tema imposible de ser soslayado, en lo que a descentralización se refiere, es su nexo con la privatización. En el caso de Venezuela puede decirse que lo esencial de los cambios que se están produciendo en el país apuntan a un nuevo acuerdo entre la sociedad y el Estado.

Un sector público que ha extendido su radio de acción económica hasta la manufactura, pasando por múltiples actividades tales como explotación de minas y recursos naturales, financiamiento, prestación de servicios, regulación de relaciones laborales y comerciales, planificación, ordenación territorial y ambiental, se ve actualmente cuestionado y compelido a restringirse.

Los argumentos en favor de la reducción de las actividades del Estado se basan, por un lado, en la evaluación de sus deficiencias y, por otro, en una interpretación de las fronteras que deberían existir entre lo público lo privado.

Para algunos, el Estado se habría extralimitado en sus funciones, al tiempo que estaría cumpliendo de manera ineficaz muchas de sus responsabilidades. Se atribuye a la política de privatización la virtud de resolver simultáneamente ambos problemas. De esa forma se daría un sentido gerencial a la administración de las empresas y entes públicos privatizados, que garantizaría su rentabilidad y la calidad de los productos y servicios, a la vez que se transferirían a manos particulares cargas que el Estado no debería haber asumido.

Sin embargo, en esta noción, que constituye una de las posibilidades más prometedoras de modernización del país, hay una serie de supuestos implícitos que pocas veces se discuten abiertamente así como problemas a los que aún no se ha dado una respuesta convincente.

Para empezar, suele suponerse, con demasiada prontitud, que la gestión privada es eficiente por su propia naturaleza. En este sentido, la argumentación es muy clara: si una empresa privada no es rentable, simplemente desaparece.

Otro punto impor ante es el que se refiere a las actividades rentables y rentables del Estado. No están definidos los criterios que deberían inducir a éste a deshacerse de negocios que le producen beneficios, y tampoco se ha explicado qué interés podrían tener los inversionistas potenciales en adquirir empresas que se hallan en dificultades y

con una dudosa capacidad de recuperación.

En el primer caso, la delimitación de lo que debe o no hacer el sector público pertenece al ámbito de la negociación política. Lo que hoy parece de importancia estratégica para la nación, y por ende puede justificarse que se halle en manos del Estado, mañana puede ser superfluo, y viceversa: si hoy se supone que ciertas actividades están destinadas definitivamente al sector privado, dentro de un tiempo puede considerarse prudente algún tipo de intervención pública en ellas.

En lo que respecta a las empresas no rentables, el Estado ha intentado venderlas varias veces sin éxito. En tales casos, quizás se decida liquidarlas y sacar a subasta sus activos.

Por otra parte, no se sabe con certeza qué sectores de la economía privada podrán competir con éxito sin la protección estatal ni cuáles verán seriamente afectados sus intereses por la nueva política de liberalización de la economía. Tampoco se puede prever por ahora la emergencia de nuevos talentos para la gestión privada. La prueba de la eficiencia de la economía venezolana no ha empezado aún.

Quiere esto decir que sobre la privatización pesan aún numerosos interrogantes a los que debe hacerse frente para avanzar en este proceso con márgenes de error razonablemente reducidos.

De todos modos, cabe destacar que hay, por lo menos, una idea central que ha sido acogida por innumerables sectores de la sociedad: se trata de que los servicios y actividades actualmente en manos del Estado sean eficientes. La mayor parte de las fuerzas del país están comprometidas con la idea de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la riqueza, con el criterio de producir con el menor nivel de subvención posible. Pero no se ha definido aún cuáles son los sectores de la vida social que deberán recibir transferencias financieras ni el monto de las mismas (por ejemplo, en salud, educación, agricultura...)

La competencia, clave de la eficiencia y estímulo para la productividad, no debe verse exclusivamente como un fenómeno comercial. Asumiendo que ella es el más fuerte aliciente para el buen funcionamiento de las actividades tanto productivas como financieras, de servicio y administrativas, el reto que tenemos por delante es imaginar las formas que debe adoptar en las condiciones que rigen la lógica de lo político.

La experiencia de otros países demuestra que tanto privatizar como descentralizar pueden ser procesos coexistentes y que en ambos casos se registran éxitos y fracasos. Lo esencial, en lo que nos concierne, es estimular la competitividad y la eficiencia preservando los principios democráticos y de justicia social y desarrollando la participación.

Deberían precisarse, en este punto, los argumentos en favor de la privatización como forma de incrementar la participación y estimular la incorporación de nuevos agentes a la actividad empresarial. En nuestra pequeña economía, fuertemente marcada por actividades de tipo monopolista, el margen que brinda para el fortalecimiento de las grandes empresas en un proceso de esa naturaleza es, en principio, mayor que las oportunidades que tendrían las empresas pequeñas y medianas así como los sectores que esperarían incorporarse a la actividad productiva privada. En este sentido es conveniente evaluar las diversas formas mixtas de venta de acciones de los entes del Estado a los particulares, sin desechar la participación accionaria de los trabajadores de las propias industrias y organismos que se van a privatizar o a privatizar a medias.

Por su parte, la descentralización tiene la ventaja de que reúne dos procesos hasta hace poco considerados como incompatibles y excluyentes: más democracia y más eficiencia. La voz de las comunidades, cuando de ellas depende el destino de la carrera política de los candidatos a gobernarlas a nivel local y regional, puede ser muy eficaz como forma de aumentar la atención del Estado hacia la calidad y cantidad de los servicios que presta.

De lograrse esto se habrá desatado un proceso que tendencialmente debe modificar el comportamiento político tanto de la población como de los partidos y del propio Estado. Pero si la vigilancia y la presión de las comunidades respecto de sus representantes no es suficiente, se pueden reproducir, a nivel regional y local, las mismas aberraciones e ineficacias que en el nivel central.

Ni la privatización ni la descentralización garantizan a priori la productividad ni la calidad. Ambas son alternativas deseables y viables como salida al atolladero en que se ha metido el Estado centralista y, con él, la sociedad entera. Y ambas deben ser analizadas en sus aspectos favorables y adversos para encontrar una vía propia en la que los objetivos democráticos no estén reñidos con el necesario incremento de

la eficiencia económica y social.

Ahora bien, es importante destacar que en este replanteamiento de las relaciones y de las fronteras existentes entre lo público y lo privado en Venezuela, nada se logrará si predominan criterios ciegamente doctrinarios. Los partidarios a ultranza tanto de la privatización como de la estatización son instrumento de intereses y privilegios que no corresponden en modo alguno a los intereses y aspiraciones más generales de la sociedad.

Una redefinición de la sociedad venezolana debe considerar las ventajas e inconvenientes de cada modelo. Por ejemplo, sería un error atribuir de manera absoluta una suerte de naturaleza perversamente ineficaz al Estado central cuando se tiene al frente el ejemplo de las empresas petroleras, del metro de Caracas o de entes menos conocidos como el Instituto Nacional de Canalizaciones y las empresas de energía Enelven y Enelbar. A este propósito sería poco menos que injusto decir que Petróleos de Venezuela o las empresas eléctricas regionales funcionan bien porque originalmente fueron privadas. El Estado se ha ocupado de su administración durante el tiempo suficiente como para haberlas deteriorado si se lo hubiera propuesto.

Puede, por tanto, señalarse que tanto el Estado como la empresa privada derivan sus estímulos hacia la rentabilidad y la eficiencia no tanto de una suerte de capacidad innata cuanto de las condiciones que les rodean. Empresas y organizaciones de carácter monopólico y que atienden a mercados cautivos tenderán, por lo general, a la ineficacia y al desinterés en cuanto a la optimización de los recursos. Por el contrario, empresas y organizaciones, tanto públicas como privadas, que estén sometidas a condiciones de competencia, exentas de la intervención pública, se verán impulsadas hacia el aprovechamiento de sus capacidades con la mayor eficacia posible.

Resulta una caricatura de la realidad creer que toda actividad realizada por empresarios privados lleva necesariamente oculto un efecto que atenta contra los intereses de la sociedad. Por el contrario, muchas empresas lograron aprovechar la época de la sustitución de importaciones para fortalecerse y prepararse para un futuro más autónomo del Estado. Y numerosos organismos públicos en los que participe el sector privado seguramente se beneficiarán de la experiencia gerencial y de un sentido de los negocios que actualmente se ve mediatizado por criterios populistas de administración de la burocracia. Puede uno imaginar

fácilmente la acogida que darán los gerentes, técnicos y profesionales que trabajan en el sector público, a la asociación con el sector privado o la adquisición de empresas suyas. Porque para ellos significa, entre otras cosas, su liberación respecto de las limitaciones y trabas que les imponen permanentemente los criterios políticos ajenos a las empresas.

Por su parte, el proceso de descentralización debe ser entendido y alentado si se quiere aumentar la calidad y la extensión de las actividades y servicios públicos de mayor interés local y regional y estimular una actitud más independiente y autónoma y políticamente más madura de la población. Los temores sobre su implementación son razonables y se explican por la expectativa e incertidumbre que produce todo lo que no se conoce, lo que comienza. Sin embargo, hay razonables evidencias de la capacidad creciente del venezolano para entender y reclamar sus derechos, así como cada vez existen mayores indicios del rechazo de que es objeto el modelo populista clientelar de gestión pública.

Una última palabra sobre privatización y descentralización: la mayor parte de las actividades susceptibles de ser privatizadas no son los activos y empresas el Estado. Más importantes que estos son los servicios públicos que seguirán siendo competencia del Estado y que pueden ser entregados en concesión a empresas privadas. Si a esto se añade la certeza de que gobernadores y alcaldes tendrán en sus manos mayores atribuciones en los próximos años, debemos concluir que muchas de las relaciones entre el sector público y el sector privado se situarán en ese nivel más que a escala del gobierno central. Cabe recordar aquí algunos ejemplos de las atribuciones que serán entregadas a los gobernadores y alcaldes para dar cuenta de la magnitud del fenómeno a que nos referimos: salud, educación, construcción y mantenimiento de infraestructura, ordenamiento urbano, fomento agrícola, industrial y tecnológico, acueductos, energía, telecomunicaciones, ambiente, puertos, aeropuertos, vías de comunicación terrestres y cierto tipo de minas, entre las más importantes. El proceso de descentralización y de privatización están, en más de un sentido, relacionados entre sí.

¿Hacia dónde ir?

En primer lugar, debemos decir que la prueba de fuego de la descentralización está por realizarse. En la mayoría de los casos, ni los

ministerios ni las gobernaciones y alcaldías tienen en las regiones y localidades las organizaciones e instrumentos administrativos necesarios para gestionar en esos niveles las atribuciones que deberán transferirse. En este sentido, hay que empezar por celebrar acuerdos de cogestión entre los gobernadores y el gobierno central para, entre ambos, poner en pie esas organizaciones en plazos que dependerán de la complejidad del sector en cuestión y de las capacidades administrativas acumuladas previamente en la regiones.

Los acuerdos de transferencia que prevé la ley deben comenzar con acuerdos de cogestión y continuar con la entrega a las gobernaciones de las organizaciones y sistemas administrativos resultantes. Una modalidad semejante puede ensayarse con las alcaldías en cuanto a las competencias que deberán volver a ellas, como el ordenamiento urbano. En el tiempo en que esos acuerdos de cogestión se realicen y surtan los efectos esperados, los gobernadores habrán participado en la adopción de numerosas decisiones concernientes a los sectores que vayan a ser transferidos, tendrán un personal entrenado para asumir competencias que ya estarán ejerciendo de hecho y se habrán definido legalmente las atribuciones que deben encomendarse a los estados al aplicarse la Ley de Descentralización.

Es importante señalar algunos puntos adicionales. La estrategia de descentralización en Venezuela debe apuntar hacia lo que se conoce como federalismo cooperativo. En otras palabras, hacia la cooperación entre los gobiernos central, estatales y municipales más que hacia formas paralelas de administración. Las competencias concurrentes son un elemento clave para lograr este esquema en el cual cada nivel de gobierno tiene su responsabilidad pero los tres se necesitan entre sí para alcanzar los objetivos comunes de acción del Estado.

Para arribar a ese sistema de cooperación, la poco frecuente figura del gobernador venezolano como ejecutivo electo del Estado y agente del ejecutivo nacional es otro elemento importante, puesto que una misma persona e instancia representa los intereses de la nación y de las colectividades. Esto, que hizo temer a muchos una situación conflictiva, en la corta experiencia de Venezuela a este respecto ha resultado ser muy ventajoso. Los gobernadores, tanto los pertenecientes al partido del Presidente de la República como los de oposición, se comportan, una vez asumido el gobierno, como hombres de Estado. En este caso puede decirse, con toda propiedad, que la razón de Estado supera las parcializaciones políticas y regionales. Más aún: las contradicciones

entre ambas racionalidades se minimizan mientras aumenta la coherencia y eficacia en la toma de decisiones. El hecho de que el gobernador sea, por ley, quien preside el comité de planificación estatal, que incluye a representantes regionales de los ministerios centrales, a alcaldes y altos funcionarios del gobierno del estado, es una forma práctica de garantizar la coordinación debida.

Por último, se trata de reconocer que no se puede volver atrás en la reestructuración de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad. El futuro será testigo de la presencia de un Estado central re-dimensionado y de una sociedad en la que muchos de sus sectores serán más activos en la toma de decisiones y en la participación en actividades que hasta hace poco no se habrían imaginado fuera del control del Estado y de los partidos. Pero, al mismo tiempo, es necesario comprender que no hay soluciones mágicas y unívocas. La realidad es mucho más terca de lo que los ideólogos y planificadores están dispuestos a aceptar. En ese sentido se puede y se debe prever soluciones de compromiso, negociadas entre las diversas fuerzas presentes en esa reestructuración. Cuanto antes nos percatemos de esta necesidad, antes y más exitosamente lograremos resolver los problemas que hoy enfrenta el país, antes y más eficazmente contribuiremos a fortalecer las instituciones públicas, deslastrándolas de sus funciones innecesarias y atribuyendo a cada nivel del gobierno, así como al sector privado, aquellas competencias que mejor pueda asumir cada uno. Y es interés de todos vencer ese desafío.



TEMA IV

ADMINISTRACION PUBLICA Y FUERZAS POLITICAS A NIVEL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS REGIONALES Y LOCALES

Expone: Dr. Jaime Ahumada Pacheco
Experto del ILPES, CEPAL - ONU

Comenta: Lcdo. Francisco Torres Bueno
Director Nacional de Control de Gestión - SENDA

Modera: Dr. Guillermo Mora Yerovi
Consultor de SENDA



DESCENTRALIZACION Y GESTION PUBLICA

Jaime Ahumada Pacheco
Chile

Introducción

Este es un trabajo sobre gestión política, administración pública y gobiernos locales, entendiéndolos como políticas estratégicas en la perspectiva de enfrentar la crisis eventual del Estado en el presente "y las posibilidades de reconstruirlo y democratizarlo" (Pinto, 1984) en el futuro, aumentando, por ende, su selectividad, eficiencia, legitimidad y capacidad activadora hacia la sociedad y dentro de ella.

Tales políticas están referidas a sus respectivas negaciones. Las principales "figuras del Estado" vigentes en el ámbito occidental del mundo en los últimos decenios (estado de bienestar, desarrollista y burocrático-militar) estuvieron invadidas por una excesiva centralización que revivió la concepción leviatánica del Estado y acentuó las tendencias concentradoras siempre latentes de poder, potestades, atribuciones y recursos de todo tipo. Estas tendencias han recorrido los sistemas de Estado burocratizando sus aparatos de administración pública, produciendo desequilibrios e inequidades sectoriales, regionales y locales expresadas en una gestión estatal centralista, clientelar y excesivamente recargada de instrumentos, mediaciones y rigideces. De esta manera se ha resentido la capacidad de gobernar en una época en que el capitalismo mundial atraviesa una fase crítica de fuerte concentración monopólica y transnacional que repercute en el capitalismo periférico, fortaleciendo sus rasgos centralizadores, burocráticos e inequitativos.

En los momentos actuales, América Latina y el Caribe están condicionados en su desarrollo por los desequilibrios que ocasiona la acción económico-financiera que viene de los centros en una coyuntura en la cual nuestros países están enfrentados "al gran proyecto de construir democracias estables, proyecto de 'larga duración', pletórico de promesas" (Kliskberg, 1987).

El presente latinoamericano parecería estar marcado por grandes crisis, grandes desafíos y complejos alumbramientos. Desde los años 70, y con inusitada intensidad en los 80, se está desarrollando la crisis económica de mayor impacto que América Latina ha tenido en este siglo: el producto interno bruto per cápita está en constante decrecimiento, con un acentuado deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, descenso en los niveles de inversiones y situaciones de pobreza que golpean a más de 170 millones de latinoamericanos.

Semejante situación, al afectar a la capacidad de gobernar, ha resentido también al aparato público estatal y ha puesto en el centro del escenario a la administración pública, en función de una futura potencialización de sus capacidades, gestión de recursos y ejecución de programas y proyectos. Así han surgido, entre las principales fuerzas sociales y políticas del continente, una serie de interrogantes acerca de las capacidades del Estado: capacidad sociopolítica, eficiencia técnico-económica, permeabilidad espacial y territorial y capacidad de convocatoria participativa.

Se trata de saber si el Estado y, por ende, la sociedad tendrán capacidad para seguir siendo factores determinantes en este periodo decisivo de la historia, cuestión que podría resolverse con las respuestas siguientes: aumentar la capacidad de gobernar, incrementar la capacidad de la administración pública, descentralizar, descongestionar y devolver competencias a los niveles subnacionales, reinvertir una nueva planificación para el desarrollo socio-económico, impulsar una creciente participación de la sociedad en las tareas de construcción de un Estado democrático, eficaz, activo y con participación real en los actos sociales y políticos de su dirección y gestión.

¿Podrá el Estado en los noventa?

En el pasado hubo un cuestionamiento marxista de fondo al Estado como instrumento de dominación de clase, aunque la práctica del poder haya hecho emerger una "nueva clase", reforzando su papel hegemónico y burocratizándolo cada vez más en los países donde ha gobernado un tipo de sectorismo burocrático y autoritario que llegó a constituir una minoría social y política.

Hoy se están produciendo reformas políticas y económicas que trastornan a países tan importantes como la Unión Soviética y China, así como a los de Europa Central y Oriental, llegándose a hablar de una reducción de la burocracia pública y orientándose hacia un tipo de economía de mercado dentro de sistemas políticos "occidentalizados".

También en el pasado, en las economías capitalistas se cuestionó la acción del Estado liberal y Keynes planteó la intervención activa de éste como instrumento para la gestión y la movilización de recursos, concibiendo el estado de bienestar en el marco de economías mixtas y mercados regulados. Pero, en la actualidad, el neoliberalismo ortodoxo y los partidarios de la economía social de mercado ponen en tela de juicio el estado de bienestar y sus variaciones periféricas y critican su intervención excesiva, su tamaño y su capacidad de gestión.

Todas las críticas apuntan pues a la extrema concentración estatal del poder y a la pesada gestión burocrática del aparato público.

Si bien las críticas corresponden a grados mayores o menores de verdad, lo cierto es que, paradójicamente, el crecimiento del Estado es una tendencia histórica internacional que se advierte tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo: según el Banco Mundial el gasto público representa el 40% del producto interno bruto de los industrializados, tasa mayor de la que tienen, por ejemplo, buena parte de los países latinoamericanos. En otras palabras, como dice Crozier, la discusión no gira en torno a saber si el Estado debe intervenir sino a si es capaz de hacerlo; en otras palabras, que el Estado pueda, o sea que enfrente el desafío de ser democrático, eficaz y con gran capacidad de decisión y prospección de su propio destino: que pase de instrumento de dominación a instrumento pluralista de participación y acción popular. Este es un camino viable allí donde los cálculos que preceden y presiden la acción están referidos a la correlación de fuerzas

internas, la situación internacional y la voluntad política transformada en dirección política real.

Aumentar la capacidad de gobernar

Este tema forma parte de las tendencias que se están desarrollando en América Latina, cuyo objetivo parecería ser replantear la capacidad de gestión del Estado desde la perspectiva de su democratización activa, de los controles sociales de la gestión pública, de sus transformaciones institucionales y técnicas y de la participación ciudadana en su administración y gobierno.

En primer término, la capacidad de gobernar se define como "la condición que tiene el gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de su actividad" (Franco, 1987).

El mismo autor sostiene que esa capacidad se ha visto afectada por factores que, como la gobernabilidad del sistema social y político, tienen que ver con la existencia o ausencia de grupos que postulan proyectos incompatibles. De tales planteamientos se colige que la existencia de proyectos de ese tipo entrañaría cierto grado de ingobernabilidad, de inestabilidad política institucional y de conflicto potencial. En cambio, la decisión política de llegar a un acuerdo o pacto social entre actores estratégicos del sistema sobre la forma y el modo de ejercer el gobierno en la sociedad, supondría darle gobernabilidad, hacer más funcional el sistema político y racionalizar los momentos electorales y los momentos de gobernar.

Siguiendo a Franco, la ampliación de la capacidad de gobernar "exige administrar un equilibrio inestable de compromisos", estableciendo consenso entre las fuerzas políticas y sociales con capacidad de alternarse en el poder, lo que impone transformaciones fundamentales en las funciones y comportamientos del Estado latinoamericano como las siguientes:

- a. redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado;
- b. redistribución de potestades y recursos entre diferentes ámbitos de lo público: descentralización, desconcentración y mu-

nicipalización;

c. racionalización de la administración y desburocratización; y

d. redefinición de la planificación en la nueva situación latinoamericana.

En *Política, planificación y gobierno*, Carlos Matus (1987) sostiene que "gobernar y conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio técnico sobre los sistemas sociales (...) el conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino activamente resistente (gobernabilidad del sistema). Para vencer esta resistencia, la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno".

En otras palabras, gobernar entraña una articulación permanente de tres factores básicos:

1. proyecto de gobierno,
2. capacidad de gobierno y
3. gobernabilidad del sistema,

pudiendo añadirse, en cuarto lugar la dirección política que es en sí misma un factor subjetivo que media entre las condiciones objetivas y el grupo, movimiento o partido.

El proyecto de gobierno (propuestas de acción) tiene que ver con las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, social, internacional, etc., que se proponen como proyectos de acción para alcanzar determinados objetivos apropiados al momento electoral y al grado de gobernabilidad del sistema. El contenido del proyecto de gobierno es producto de su capacidad de gobierno.

La gobernabilidad del sistema (posibilidades de acción) es una relación entre las variables que se controlan o no en el proceso de gobierno. Mientras mayor número de variables se controlan, mayor es la libertad de acción o gobernabilidad del sistema, en función de las demandas o exigencias que plantea el proyecto de gobierno y la capacidad de gobierno de la o las fuerzas políticas y sociales involucradas. Se

trata de conducir el proceso social hacia objetivos declarados, de conformidad con la gobernabilidad del sistema y el contenido del proyecto de gobierno.

La capacidad de gobierno se expresa en dirección, gerencia, administración y control. En última instancia, el proceso de gobierno es un triángulo delimitado por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno: proposición de acciones, competencia social y competencia política y técnica (sistema de dirección y planificación).

En resumen, el proyecto político tiene estrecha relación con el capital teórico acumulado y sus viabilidades políticas prácticas; la gobernabilidad del sistema está referida al capital político, su poder y peso determinados, y la capacidad de gobierno al liderazgo para precisar proyectos eficaces y aumentar la gobernabilidad del sistema.

La Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (véase *Cuadernos de la CEPAL*, n°. 55, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones", 1987) sostiene que la crisis ha repercutido con fuerza en los sistemas económicos y políticos de América Latina, lo que obliga a plantearse nuevos interrogantes, ideas y soluciones.

Esos interrogantes son básicos para encontrar una salida adecuada a contradicciones y problemas tales como los siguientes:

¿Cuáles son los agentes sociales capaces de producir las necesarias síntesis?

¿Están en condiciones de hacerlo?

¿Cuál es su real voluntad y disposición?

¿Qué obstáculos y conflictos enfrentan?

Aunque la región no es homogénea, es dable plantearse una serie de reflexiones que podrían contribuir a darle dimensiones posibles a una situación plagada de incertidumbres. La CEPAL encuentra, en esa situación, la capacidad de gobernar, los factores que la afectan, la intervención de los actores sociales y la capacidad de concertación social para dar respuesta a las demandas y adoptar decisiones políticas que las sustentan.

"Al observar los desafíos políticos de la transformación desde la perspectiva de los gobiernos, uno de ellos adquiere particular relieve: la necesidad de reforzar la capacidad de gobernar. Tal desafío no es el único que afrontan los gobiernos, pero es de particular importancia por cuanto, sin una considerable capacidad de gobierno, las medidas que se propongan serán meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica alguna" (CEPAL, 1987).

De acuerdo con este planteamiento, el reforzamiento de la capacidad de gobernar no es expresión de una ideología "estatista" sino que constituye una condición para el desarrollo de toda sociedad organizada y no entraña ni mayor autoritarismo político ni un mayor grado de actividad productiva estatal. Esta capacidad se expresa en la competencia del gobierno para formular estrategias viables (frente a los requerimientos de la crisis y del desarrollo), llevarlas adelante y comprometer el apoyo de los gobernados para las tareas que se emprendan. Así expresado, son factores que afectan a la capacidad de gobernar tanto la influencia de los agentes externos y el grado de eficacia y eficiencia del aparato social como las relaciones del Estado con la sociedad.

En el manejo de las variables externas, la capacidad de gobernar se expresa en la ampliación de los márgenes de autonomía nacional en escenarios donde la acción de las superpotencias internacionales, si bien ha disminuido dentro de su concepción de bloques, tiende a concentrar decisiones, recursos e influencias en un reducido núcleo de países industrializados.

La CEPAL anota que para hacer frente a los factores externos que restringen la capacidad de gobierno se abren dos caminos posibles: el fortalecimiento interno del Estado y de la sociedad para acrecentar la capacidad nacional de negociación, y la promoción y afianzamiento de un poder regional de negociación. En ambos casos se necesita capacidad de concertación y de articulación de grupos e intereses estatales y sociales así como de grupos de Estado y de intereses regionales o subregionales en torno a un proyecto de desarrollo y políticas comunes. Está claro que para concretar el fortalecimiento interno se necesita un aparato estatal eficiente y con eficacia política nacional e internacional, esta última, sobre todo, para alcanzar un poder de convocatoria integracionista y credibilidad externa.

Jehzkel Dror, en su interesante trabajo sobre "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación" (*Revista de la*

CEPAL, n° 31, Santiago, Chile, abril de 1987), refiriéndose a los problemas de la planificación y de las decisiones que deberían adoptarse para hacerles frente, presenta una serie de dieciocho proposiciones, enunciando en la primera de ellas lo que a su juicio es la planificación: una faceta importante de "la capacidad de gobernar", siendo el término "gobernabilidad" equívoco en muchos sentidos. En sí misma, la gobernabilidad tan en boga supone que los problemas y los países se han vuelto "ingobernables" por lo cual se necesita una acción societal (que pueden ser factores sociales, acuerdos de gobernabilidad u otros) que permita revertir la situación. Dror prefiere dar contenido a un término más afirmativo de lo que sería la variable "capacidad de gobernar": "incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes".

La planificación aparece entonces como una faceta importante de la capacidad de gobernar: "Las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante de la capacidad de gobernar y cobran toda su importancia cuando las tareas que encarga la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo". De este modo, en la planificación van a confluir dos capacidades decisivas: la de gobernar y la de desarrollo.

En América Latina esta nueva ola de preocupación por los problemas de gestión política vuelve a poner en primer plano el interés por el desarrollo político de los años sesenta (que emerge frente a los desafíos revolucionarios focalizados en el fenómeno cubano). Hoy día la redemocratización de la región, que se inicia a fines de los setenta y parecería culminar a fines de los ochenta, en contextos económico-financieros restrictivos y de crisis, hace que el desarrollo político adquiera una nueva significación como un marco propicio para el análisis de las causas de la inestabilidad política y de las propuestas de salida. Autores como Luciem Pye (*Aspects of Political Development*, Boston, 1966), Samuel Huntington (*The Soldier and the State*, Cambridge, Mass., 1957; *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1969), Samuel Eisenstadt (*Modernización, movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969), Karl Deutsch (*Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1971), Helio Jaguaribe (*Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972), por nombrar sólo a algunos, reaparecen en toda la prolífera literatura sobre la "transitología" del autoritarismo a la de-

mocracia y proporcionan las bases para el debate latinoamericano contemporáneo en torno a la democracia, que incluye temas como "estabilidad", "gobernabilidad", "orden posible", "orden deseado", "potencialización y profundización de los procesos de democratización", entre otros.

De un examen rápido de la conceptualización contenida en los temas citados, se desprende, paradójicamente, que el desarrollo político no reconoce la importante influencia que, en el pasado, tuvo sobre él la ciencia económica, sino que se retrata más en la ciencia política y en la sociología política: actores sociales, participación popular en el sistema político, capacidad de éste para conducir a la sociedad, diferenciación y especialización del Estado, concertación, construcción de consensos, etc.

El ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), juntamente con la UNESCO y el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y con el auspicio de la CEPAL y el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), organizó en julio de 1987, en Quito, Ecuador, un seminario internacional sobre "Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina" e incluyó en la temática de análisis la elaboración de programas de gobierno y gestión política y estabilidad institucional en la región latinoamericana. Con tal oportunidad presentamos una ponencia, en nombre el ILPES, que abarcaba esa temática desde la perspectiva de la planificación política (Ahumada, 1987).

Sucintamente, sosteníamos entonces que "desde 1975, la región no ha experimentado grandes alteraciones en su continuo y deformado desarrollo capitalista aunque su estructura económica ha sido incapaz de generar sistemas políticos estables, aptos para el juego democrático representativo y viable para formar una clase política dinámica y moderna". "La estabilidad sistémica ha sido la regla general en estos años, a pesar de la existencia de una estructura económica concentradora de riquezas en pocas manos y excluyente de grandes núcleos sociales". Analizábamos los ciclos latinoamericanos de inestabilidad política y de transiciones de la dictadura a la democracia y viceversa, para llegar a los años ochenta en los que, por la agudización de la crisis mundial y el peso agobiante de la deuda externa, se han desacelerado las tasas de crecimiento regional y se plantea el fenómeno de tener que gobernar en escenarios donde la variable política se ve afectada por las restricciones económicas y las mayorías sociales marginalizadas de los mundos ofi-

ciales: casi 500.000 millones de dólares de deuda externa y el 40% de la población latinoamericana viviendo en la pobreza.

Los indicadores de desarrollo político (A.E. Calcagno y P. Sáinz, 1970), el análisis de políticas para gobernantes (Dror, 1982), la utilización de modelos políticos (Attali, 1974), la creación de instituciones nuevas (Israel, 1983) y las ciencias y técnicas de gobierno (Matus, 1986) son allí examinados en función de la capacidad de gobernar, el programa electoral, el programa de gobierno, el plan de desarrollo y la cuestión político-institucional del funcionamiento integral del aparato estatal para mejorar la crítica posición económica, incrementar el manejo de situaciones y darle estabilidad a la democracia en su expresión política participativa, creadora de oportunidades sociales y con capacidad para racionalizar la distribución del producto.

Aumentar la capacidad de la administración pública

Las mejores políticas naufragan si no cuentan con un aparato o institución administrativa que las gestione (organización, métodos, técnicas) y que las lleve a cabo, complicándose así el ciclo dirección-gestión-ejecución tan decisivo en el proceso de gobierno.

La gestión pública surge entonces como factor relevante para fortalecer la capacidad de los sistemas de administración pública en la tarea de movilizar los recursos nacionales, activar los agentes económicos de manera eficiente y moderna y hacer realidad las metas, objetivos y programas pactados entre gobernantes y gobernados en el momento electoral y propositivo.

¿Qué significa fortalecer la capacidad de los sistemas de administración pública en función de una gestión pública democrática? Creo que existen al respecto varias respuestas:

a. Democratizar el Estado y la sociedad, socializando el poder y atribuyendo cada vez mayor importancia a la participación de la población en el proceso de desarrollo con el objeto de acortar la brecha existente entre el mecanismo administrativo y la población;

b. descentralizar el gobierno y la administración interior del Estado y fortalecer los gobiernos regionales y locales para acercar cada

vez más la adopción de decisiones a las comunidades sociales y territoriales, democratizando las políticas de desarrollo y de planificación;

c. construir socialmente las regiones potenciando a la sociedad civil, disminuyendo las disparidades y desequilibrios regionales y activando la autogestión social en el marco de una economía "solidaria";

d. transformar los gobiernos locales en la célula básica del desarrollo societario integrándolo a los grandes circuitos de adopción de decisiones, planificación y activación social;

e. reformar la reforma administrativa reformulando creadoramente las estrategias y las políticas nacionales de administración pública, dándole viabilidad a la "voluntad política" de ejecutarlas.

Democratizar el Estado y la sociedad y promover la participación social

Se dice, y con razón, que el centro vital del Estado es su aparato público, su maquinaria, la administración estatal, donde se concentran los recursos de la dominación política.

El medio ambiente de la administración es estatal y las formas de gestión del Estado lógicamente repercuten en ella, según sea centralizada, descentralizada, desconcentrada, autoritaria, democrática, liberal, socialista, etc. Pueden darse otras formas generales e incluso muchas combinaciones, pero lo cierto es que al sostener la necesidad de democratizar el Estado y la sociedad, asumimos que tanto el uno como la otra no son democráticos o que lisa y llanamente están atravesados por autoritarismos u otros síntomas políticos patológicos de ese tipo.

La idea del Estado neutral ha sido cuestionada. El pensamiento tradicional ha pretendido presentarlo como un aparato neutro que supuestamente estaría al servicio de la normativa institucional y legal, haciendo respetar disposiciones y leyes. Pero no es ése el caso, puesto que, como plantea Kliksberg (1986), "el Estado está sesgado por todo orden de lucha de intereses" y se ha convertido en campo de negociaciones y resolución de antagonismos de las clases o élites dominantes que se valen de su influencia y su maquinaria para mejorar sus posiciones y resolver las pugnas a su favor. Puede decirse que el único instru-

mento para acercar el Estado a los intereses colectivos es la democratización del Estado y de la sociedad, mediante la participación y la introducción de transformaciones estructurales y técnicas y de una agenda de reformas que contemple la transparencia del Estado, los controles sociales de la gestión pública y una nueva ética política y administrativa obligatoria para los actores del proceso de gobierno —políticos, administradores, planificadores y líderes sociales—, recobrando así el significado mismo de servicio público.

Así concebida, la política hacia el personal y su intervención en la gestión administrativa contribuye a la democratización del Estado: introduce la racionalidad en la función pública, fomenta su profesionalización, los proyectos de carrera administrativa, la institución permanente del concurso público, la promoción por méritos y las distintas formas de participación del personal en la gestión de empresas y organismos estatales.

En este punto relativo a la política hacia el personal la participación aparece también como agente democratizador. Esta relación entre la democracia, el Estado y la participación define una forma específica de gestión que se daría en regímenes que propugnan una estructura de autoridad poliárquica en la cual existiría un policentrismo de poder basado en mecanismos de negociación y compromiso que, aunque tornan complejo el proceso decisorio, tienden a producir un alto grado de información y de retroalimentación desde la sociedad (Oszlak, 1984). Es indiscutible que los grados de información y retroalimentación desde la sociedad son más eficaces gracias a la participación social, que es una actividad colectiva mediante la cual la pretensión de los actores de ser sujetos activos de los procesos sociales se transforma en dirección, ejecución y crítica de la decisión asumida.

Palma (1985) define ámbitos en los que se unen planificación, sociedad y participación: en la concertación social, en la planificación compensatoria, en las políticas públicas sectoriales y en la planificación espacial descentralizada.

Descentralizar el gobierno y la administración interior y fortalecer los gobiernos regionales y locales

Este es un tema de particular importancia en la democratización del Estado y de la sociedad y en la propuesta de una gestión pública eficiente, moderna y democrática (Rodríguez Peñaherrera, 1990).

A este respecto, Palma (1983) dice que "el objetivo político descentralizador requiere un conocimiento pormenorizado de los procesos y épocas que marcan una acumulación en la tendencia centralizadora". En otras palabras, se plantea en general un conocimiento acabado de los escenarios donde se proyectará este objetivo político, más aún cuando la tendencia histórica latinoamericana y mundial ha sido centralizadora (Mayntz, 1985; Franco, 1982), sea por la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones económicas (Boisier, 1976), sea por características político-institucionales referidas a la tendencia unitaria prevaleciente, al centralismo larvado que aparece inclusive en los estados federales existentes (Franco, 1988), o por influencias culturales o históricas entroncadas en la forma en que se realizó la conquista y colonización (Oliveira, 1984).

Hasta ahora la cuestión ha sido sobremanera compleja, ya que la mayoría de los movimientos por la Independencia de América que lucharon contra el Imperio Español tuvieron su origen en revoluciones municipales, particularmente en los países, provincias y ciudades donde residía el poder colonial y económico.

A partir de ese instante surgió lo que se ha convertido en permanente conflicto entre centralismo y localismo (los dos polos visibles en América Latina), este último dimensionado como poder geográfico y político de las comunidades locales ante la invasión, por parte de los gobiernos centrales, de sus competencias y su soberanía espacial.

Los gobiernos locales y regionales fueron perdiendo así sus espacios de autonomía y cediendo terreno ante el poder central que cooptó de manera subordinada a las burguesías subnacionales, las convirtió en sus virtuales agentes ante comunidades populares disgregadas, se apoderó completamente del presupuesto público y mediante una política de asignación de recursos impidió que la institución municipal y la regional se consolidaran como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social.

Las tensiones entre las tendencias históricas centralistas de la región —afianzadas, además, por el desarrollo capitalista y la concentración demográfica en las grandes ciudades— y el pecado original local-municipalista de los estados nacionales, es un tema de gran carga polémica, ya que la internacionalización de la economía latinoamericana aumenta las disparidades regionales y acentúa la minusvalidación de los poderes locales frente al gobierno central. Por otra parte, ese mismo fenómeno, al copar las agendas de los gobiernos nacionales que buscan mayor capacidad de gobernar y autonomía interna y externa, impulsa a los Estados a una racionalización y división del trabajo entre sus aparatos centrales y los organismos subnacionales asentados en regiones, provincias y comunas. Es entonces cuando aparece la pugna, permanente y muchas veces poco visible, entre la centralización y la descentralización en la gestión del poder y de la sociedad.

Oszlak (1984), citando a Naciones Unidas (1982), dice que "existen fuertes argumentos tanto a favor de la centralización de decisiones como de su descentralización, y la opción —al margen de criterios de nacionalidad política— depende fundamentalmente de la naturaleza de la actividad involucrada. Ciertas funciones pueden cumplirse más adecuadamente cuanto más centralizadas estén: administración de recursos naturales, relaciones económicas internacionales, etc. En otras, es preferible buscar una combinación óptima entre centralización y descentralización, como es el caso de las áreas de salud, educación y transporte, redistribución del ingreso, inversión para el desarrollo, reclutamiento de personal o compras y suministros del Estado".

Ahora bien: en esta etapa del desarrollo latinoamericano, más allá de las señales que nos están dando "tanto las traumáticas experiencias recientes de Argentina, Brasil y Perú [más el "caracazo" inaugural del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, agregamos nosotros], como los procesos relativamente equilibrados que han vivido Bolivia y Uruguay" (De Mattos, 1989), está en pleno desarrollo una tendencia que plantea la descentralización política y administrativa, el fortalecimiento de los poderes regionales y locales y la participación popular en políticas y estrategias de desarrollo que se manifiesta en las agendas gubernamentales a través de la reforma del Estado, las reformas a las leyes orgánicas municipales, las propuestas de regionalización, la municipalización y transferencia de servicios y la democratización de los espacios nacionales y subnacionales basados en una activa participación de la comunidad

Construir socialmente las regiones, potenciando la sociedad civil y activando la autogestión social en el marco de una economía "solidaria"

Boisier (1988) sostiene que existe una construcción política y una construcción social de las regiones: "La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y, en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. ¿Ingeniería social utópica? ¿difícil pero inescapable necesidad de una descentralización democrática?"

La cuestión central en la propuesta de Boisier está en la transformación de la región, que pasa de ser una región-objeto a ser una región-sujeto, para lo cual se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, un nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil, donde desempeña un papel clave la descentralización político-territorial.

Según el autor citado, este proceso de construcción social de las regiones tiene un itinerario en el cual el desarrollo regional y la descentralización territorial se articulan de tal manera que definen un camino que los auto-contiene.

En ese camino, lo primero es la transferencia a las regiones de una cuota de poder político, de tal manera que se conviertan en organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho público dotadas de autonomía. La descentralización regional entrañaría politizar las regiones dotándolas de órganos que determinen una estructura política y administrativa autónoma, que pueden ser: una Autoridad regional electa o sem-ielegada, una Asamblea Legislativa Regional, un Consejo Económico y Social Regional y los organismos de administración regional.

En seguida, la transferencia de poder no tiene que cristalizar

únicamente en una estructura formal susceptible de ser manipulada por algún grupo social dominante sino que requiere de un receptor que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social, o sea en el marco de una región donde los grados de gobernabilidad están dados por la racionalización de la indiscutible existencia de proyectos políticos en competencia y de contradicciones sociales y económicas naturales.

"La concertación, y por tanto la configuración de un **sujeto colectivo**, se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para el conjunto de conflictos externos para, posteriormente, avanzar en la concertación **entre actores dentro de la región**. Por esto es que el regionalismo es importante, al contribuir a dibujar un **frente común** en relación a agentes externos. Esto permite que cada agente **subordine** su racionalidad propia a un proyecto colectivo sin renunciar necesariamente a ella" (Boisier, 1988).

Otro aspecto de importancia en el desarrollo del itinerario está en lo que el mismo Boisier denomina el contenido y el contenedor en la definición de las regiones y, naturalmente, en la propuesta de regionalización: "... la historia de este asunto muestra la errónea primacía que adquirió la discusión sobre la naturaleza el **contenedor** (tamaño, límites, etc.) por encima de aquella que debiera hacer privilegiado la estructura del **contenido**" (Boisier, 1988). En este sentido, y con miras a establecer los mecanismos de activación social, es preciso ubicar a los agentes del desarrollo de la región y sus articulaciones como sigue:

1. dirigentes políticos,
2. planificadores y demás tecnócratas,
3. otros burócratas,
4. capitalistas y empresarios,
5. gerentes y otros tecnócratas,
6. oficiales militares,
7. jueces y abogados,
8. dirigentes sindicales,
9. dirigentes de asociaciones de profesionales,

10. propietarios de medios de comunicación,
11. académicos e intelectuales,
12. dirigentes e organizaciones religiosas,
13. dirigentes de organizaciones estudiantiles,
14. dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado,
15. dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos (Wolfe, 1987).

En este conjunto de agentes es posible descubrir a aquellos que, estratégicamente, están llamados, en cuanto agentes de desarrollo, a ser como actores de la concertación para elaborar el proyecto político y social regional.

Pero en todo este trayecto que traza Boisier, aparecen implícitas, a mi entender, las articulaciones de la región hacia arriba (el Estado, el gobierno central, la administración pública) y hacia abajo (provincia, gobierno provincial, comuna, gobierno local). Ya en un trabajo anterior de ese mismo autor se leía que la relación Estado-región es una relación estratégica, cuestión que parece indudable en cualquier política descentralizadora y de regionalización. Parecería al respecto que se omite la otra articulación regional, o sea la relación región-municipio o, mejor aún, región-espacios subregionales, como la provincia y la comuna. Porque si se quiere construir socialmente (democráticamente) las regiones, uno de los aspectos estratégicos lo constituye la base social, territorial e institucional en la que el municipio aparece como clave.

Transformar los gobiernos locales en célula básica del desarrollo societario, integrándolos a los grandes circuitos de toma de decisiones

De una manera u otra, la construcción social de las regiones entraña la preeminencia de la sociedad sobre el Estado y el rescate de crecientes espacios de libertad y confianza colectiva de los actores sociales y políticos en sí mismos, espacios donde los mecanismos de democra-

cia representativa se enlazan con las expresiones sociales y territoriales de una democracia más directa.

Tal como se ha planteado en este esquema, la descentralización política (territorial) desempeña un papel determinante y se articula en un proceso casi único con el desarrollo regional. Pero en ese proceso entran a actuar igualmente otras relaciones que le dan muchos contenidos al desarrollo regional descentralizado: la relación región-comuna y la relación región-provincia, ausentes hasta ahora en esta propuesta.

Más aún, cualquier propuesta de descentralización debe ser entendida a partir de cuatro vertientes:

- a. entre esferas de gobierno,
- b. entre formas de administración (de directa a indirecta),
- c. entre sectores público y privado, y
- d. entre ámbitos estatales y societales, sea en las relaciones político-institucionales o en aquellas que se refieren a los distintos sectores que actúan recíprocamente en esas realidades.

De esta manera, cualquier tipo de descentralización entre niveles o esferas de gobierno producirá efectos administrativos, de ámbitos de acción entre lo público y lo privado y de escenarios de interacción, conflicto o concertación entre actores sociales y políticos.

Si esto fuera realmente cierto, la construcción social de las regiones, teniendo como motor la descentralización territorial, supone una profundización en la acción de los actores sociales y en el desarrollo democrático, ya que en la elaboración del proyecto político de los mecanismos de concertación en los ámbitos comunales y municipales ellos son la célula básica y el lugar de encuentro de la sociedad regional en construcción. Se produce así un doble efecto legitimador: la región se vuelve real y se democratiza y la comuna se vuelve integradora y participativa, sirviendo de enlace entre el pluralismo de representación y el pluralismo de acción societaria.

En esta dialéctica regional-comunal, clave para la construcción democrática e las regiones y para la socialización del poder estatal, son elementos fundamentales:

- a. establecer el pluralismo espacial, territorial, social e institu-

cional desde la base de la sociedad, rescatando así la iniciativa de los actores locales y regionales para definir en función de sus realidades y características su inserción institucional (gobierno municipal, gobierno regional, asambleas o parlamentos regionales), social (participación política y social en las instancias de toma de decisiones) y espacial (localidades, comunas, ciudad, metrópoli y región);

b. definir el nuevo papel del municipio, transformando los gobiernos locales en activadores de las políticas, estrategias, planes y programas de desarrollo, por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad. En esta perspectiva, la revalorización del papel del municipio como representante de la sociedad local y del sistema comunal es decisiva para modificar esencialmente el escenario político regional y nacional y, también, para democratizar las estructuras sociales y económicas;

c. incentivar la representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos de nivel local en las políticas y planes comunales, regionales y nacionales. El municipio, dentro del sistema económico y social democrático, deberá convertirse en el centro básico en que se analicen y aprueben las decisiones más importantes de la comunidad local, y en el agente más social y político de la descentralización, activando las asambleas regionales y representando los intereses de la comunidad;

d. insertar en el proceso de planificación democrática una fase en la cual se concerten las propuestas nacionales con las demandas locales y regionales, transformando la planificación en un proceso social y técnico de doble vía, participativo, pluralista y descentralizado;

e. implementar un subsistema de desarrollo y planificación descentralizada comunal para aumentar la capacidad de gobierno, participación social, eficiencia técnica y legitimidad política del gobierno regional y del sistema nacional de planificación y desarrollo. La cuestión de fondo está planteada aquí en función de convertir al gobierno nacional en un interlocutor válido del nuevo municipio democrático, representante de la comunidad y célula política básica de la sociedad.

Finalmente, un aspecto importante dentro de las perspectivas de esta difícil relación entre Estado, región y comuna es la definición de cuestiones estratégicas, tales como la voluntad política de los gobernantes.

tes para impulsar reformas y cambios; la capacidad del gobierno y de la administración para concentrar, articular y desarrollar niveles, potestades y competencias; y la asignación de los recursos económicos, financieros y humanos necesarios para una gestión pública y popular eficiente.

Reformar la reforma administrativa

De reformas administrativas (fracasadas) está plagado el reino latinoamericano. Los gobiernos se vuelven hacia la reforma política y se concentran en la reconstitución del Estado y por ese camino llegan nuevamente a su viejo y esquivo amor: reformular el aparato estatal y establecer un sistema de administración pública, más aún cuando "las políticas y programas nacionales e internacionales, por muy bien formulados que estén, no pueden ejecutarse con eficacia si no existe una administración pública de marcada capacidad. La eficacia administrativa urge ahora más que nunca dado el ambiente internacional reinante, que plantea muchos problemas, como la contracción del flujo de recursos. Estos problemas han condicionado notoriamente las perspectivas de desarrollo acelerado en los países en desarrollo" (ONU, 1984).

La reforma administrativa tradicional ponía el acento en la organización de la estructura y las funciones, la administración de personal, la gestión financiera, la elaboración de métodos y procedimientos y la gestión de los suministros. Además, utilizaba diversos enfoques, que iban desde el global, que hacía hincapié en la reorganización estructural, hasta el programático, basado en un programa específico de acuerdo con la coyuntura.

Tal como se plantea en el estudio ya citado de las Naciones Unidas, estos enfoques resultan insuficientes debido a la interdependencia que existe entre los componentes del sistema administrativo.

La diversidad de situaciones que presentan los diversos países hace imposible tener hoy día un enfoque común para la reforma, por lo que día a día se abren paso diferentes proposiciones basadas en el análisis de la situación concreta, según los problemas, limitaciones y obstáculos que se enfrenten, y el apoyo institucional, el compromiso político y la capacidad administrativa de que se disponga.

Todo ello indica que no hay una sola forma de encarar el programa de reforma administrativa sino que éste surgirá de los siguientes factores:

a. movilización y acertada evaluación del apoyo político y burocrático;

b. determinación de directrices y parámetros que configuren propósitos y contenidos para la reforma, que pueden incluir cambios en todo el sistema, reformas en esferas sectoriales o funcionales o modificaciones de objetivos;

c. análisis de la coyuntura, sobre todo si se trata de cambios en todo el sistema o en cualquier sector o categoría funcional;

d. acumulación de recursos necesarios para completar la programación de la reforma, referidos a instituciones adecuadas, financiación, recursos humanos, apoyo y participación de gobernantes y gobernados;

e. determinación cuidadosa de las necesidades y de las viabilidades para satisfacerlas;

f. formulación, a través de estudios y fijación de objetivos;

g. aplicación;

h. vigilancia sistemática;

i. evaluación.

En este proceso es indiscutible el papel que desempeñan la estrategia de desarrollo y sus requerimientos. En el diálogo entre la estrategia de desarrollo, la planificación y el aparato público, surgen las prioridades y las metodologías apropiadas para implementarlas. "Por ello, es conveniente examinar con cuidado cuáles son los contenidos de la reforma administrativa en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional" (G. Martner, 1974).

Puede decirse, en general, que la reforma administrativa nunca es un acto acabado vaciado en una ley o decreto, sino que entraña el desarrollo de un proceso de cambio permanente en la perspectiva de transformaciones, tanto en el Estado como en la sociedad, ya que modifica las relaciones sociales y los comportamientos de instituciones, personal y dirigentes. Al contrario de lo que se piensa, la reforma no apunta a un

tipo de modernización imitativa y la implantación indiscriminada de procedimientos y metodologías que han tenido éxito en otros contextos. Se trata, más que nada, de una verdadera transformación estratégica del sector público para que cumpla su función de gobierno y de liderazgo en el proceso de desarrollo, estableciendo claramente los límites entre lo público y lo privado, en función de los papeles signados por el programa de gobierno. Así, lo importante es crear racionalidad en los sectores donde surjan fuerzas dinamizadoras y claves para las políticas que se implementen. No hay duda de que esta creación de racionalidad va más allá de la adopción de opciones centralizadoras o descentralizadoras para la reforma, aunque en ese proceso y en la programación administrativa sí influyen en lo que toca a determinados espacios muy sensibles para su implementación.

La descentralización política estimula la participación popular, fomenta la instalación de instituciones locales y regionales viables y hace posible la inserción de éstas en el proceso de planificación y desarrollo. Esta circunstancia juega en favor de un proceso de reforma que ponga de relieve la descentralización aunque, en definitiva, centralización y descentralización no pueden considerarse como opciones que se excluyan completamente. Cada país tiene que buscar el equilibrio entre formas de hacer políticas públicas, desarrollo y planificación, y en esa búsqueda las condiciones y necesidades nacionales son, en última instancia, determinantes.

BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA, Jaime (1987), "Elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina", en *Cuadernos de Discusión del ILDIS*, n° 1, Quito, Ecuador.
- BOISIER, Sergio (1988), *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente constituidos*, APPR, ILPES, Santiago, Chile.
- CALCAGNO, A.E. y SAINZ, Pedro (1970), "Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, n° 1, FLACSO, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago, Chile.
- CEPAL (1987), *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Cuadernos de Cepal n° 55, Santiago, Chile.
- DE MATTOS, Carlos (1988), *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?*, DPC, ILPES, Santiago, Chile.
- DROR, Jehezkel (1987), "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", en *Revista de la CEPAL*, N° 34, Santiago, Chile.
- FRANCO, Rolando (1988), *Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta*, ponencia en Seminario de Alto Nivel sobre "Gestión del Estado y Desburocratización:", Montevideo, Uruguay.
- ILDIS (1987), Seminario Internacional sobre *Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina*, Quito, Ecuador.
- KLIKSBERG, Bernardo (1985, 1986, 1987), "Las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo iberoamericano", en *La Administración Pública en tiempos de crisis*, Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República Argentina, editado en Caracas, Venezuela; "Elementos para la

formulación de políticas nacionales de Administración Pública en América Latina", en *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España; "Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, n° 31, Santiago, Chile.

MATUS, Carlos (1987), *Políticas, Planificación y Gobierno*, OPS, Washington DC, Estados Unidos de América.

MAYNTZ, R. (19985), *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, España.

OSZLAK, Oscar (1985), "Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública Democrática", en *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España.

PALMA, Eduardo (1983), "La Descentralización desde una perspectiva política", en *III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración*, ILPES/CENDEC, Brasilia, Brasil.

PINTO, Aníbal (1984), "Reconstrucción del Estado", editorial de *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n° 5, Madrid, España.

RODRIGUEZ PEÑAHERRERA, Carlos (1990), *Descentralización: una compleja necesidad*, SENDA, Quito, Ecuador.

SIERRA, Enrique (1981), *La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa*, ILPES, DPC, Santiago, Chile.

WOLFE, Marshall (1987), "Los agentes de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, n° 31, Santiago, Chile.

| COMENTARIO

Francisco Torres Bueno
Ecuador

En su brillante intervención el Dr. Jaime Ahumada ha tocado los puntos claves que, para la solución de los problemas de América Latina y particularmente de Ecuador, comprometen tanto a la Administración Pública como a la sociedad civil y, dentro de ella, a los partidos políticos a fin de generar un proyecto de transformación social en nuestro país.

El desmoronamiento de los estados de Europa Oriental pone en evidencia los niveles de crisis a que puede llegar la administración estatal. Entre las graves causas que contribuyeron a generar ese fenómeno cabe mencionar la desconexión entre la gestión pública y la legitimización de ésta por parte de la sociedad civil, así como la adopción de un esquema de desarrollo desconectado de las expectativas y necesidades de la sociedad. El análisis del fenómeno europeo contribuye no solamente a deshacer paradigmas sino a confirmar la utilidad de suscitar una reflexión acerca del papel del Estado y del comportamiento de la Administración Pública frente a la sociedad.

En América Latina se ha desarrollado una corriente que, por un lado, procura hacer un diagnóstico de la realidad de la Administración Pública y, por otro, prevé una revisión de los análisis realizados por investigadores latinoamericanos en relación con los intentos de reforma en el continente. Se ha considerado así que el eje fundamental de la reforma administrativa debe ser la transformación del comportamiento de la burocracia con miras a convertirla en un ente dinamizador de los procesos de cambio requeridos.

El comportamiento de la burocracia, a efectos de que asuma un papel dinamizador en la sociedad, debería comprender no sólo la adaptación de tecnologías que agilitan la acción de la Administración Pública sino considerar además factores tales como la descentralización y la definición de una ideología motivadora. Pero, sobre todo, deberá contar con la legitimación de la sociedad civil, dado que la participación social con todas sus posibilidades de acción contribuirá decisivamente a una transformación del Estado.

Un aspecto del diagnóstico, en especial el que se refiere a nuestro país, considera a la Administración Pública regional como un fenómeno que no puede ser entendido independientemente del papel que desempeñan las fuerzas políticas. En efecto, el clientelismo y las cuotas de poder regionales contribuyen a distorsionar la función de la Administración Pública: los entes administrativos públicos regionales adolecen de una deformación de la descentralización puesto que, curiosamente, han entendido el comportamiento de la gestión pública independiente como subordinada a prácticas enteramente clientelares. De ahí que las fuerzas políticas deban incorporar a sus preocupaciones la de propiciar una reforma del Estado y, consecuentemente, de la Administración Pública para que contribuya al desarrollo de la sociedad en su conjunto.

El reto no es sencillo: dejar de lado esas prácticas clientelares históricamente arraigadas en nuestro pueblo constituye un desafío. Pese a que se han realizado esfuerzos decididos en ese sentido a partir del retorno al sistema democrático a fines de la década de los setenta, subsisten e inclusive se han proyectado en deformaciones que han convertido al Estado en un espacio más vulnerable y ajeno a la nueva concepción y orientación política de cambio y desarrollo.

Es necesario que las fuerzas políticas asuman la tarea de concertación que les corresponde, convirtiéndose, frente a ese reto, en un mecanismo idóneo capaz de orientar en el futuro la conducta misma de esos conglomerados políticos. Será necesario, por ejemplo, convocar a un debate participativo y activo de la opinión pública y de las principales fuerzas sociales que permita definir una política nacional de Administración Pública. Es evidente que deberán definirse prioridades y metas nacionales tratando de superar la brecha existente entre la Administración y las demandas sociales, cuya síntesis tratará de definir categorías de rendimiento organizacional.

Constituye un factor determinante en esta tarea incorporar el concepto de participación como elemento dinamizador y definidor de políticas de la Administración Pública y su proyección hacia el conjunto de la sociedad. La participación de los funcionarios y de la ciudadanía vendría a constituir la demostración palpable de que la reforma misma del Estado y la definición de un concepto de desarrollo no va de abajo a arriba. Esta dinámica no puede negar la existencia de experiencias y procesos concretos, espontáneos y motivados. No puede negar, en definitiva, la existencia de una dinámica histórica a la que concurren factores culturales, políticos, sociales, jurídicos, económicos... Un proceso de esta naturaleza incluye también la definición de una tecnología nacional y de una coordinación interinstitucional que genere servicios de mayor proyección de calidad y de una desagregación tecnológica. Así se configura un modelo de relaciones entre la Administración Pública y la ciudadanía que garantice los derechos de ésta y reafirme la condición democrática de los regímenes de derecho.

Especial atención merecen los programas basados en la participación ciudadana y orientados hacia ella, puesto que la sociedad debe hacer verdaderamente suya la Administración Pública que le pertenece en la medida en que a ella convergen múltiples iniciativas que van desde la intervención directa en la gestión de servicios básicos hasta la organización de la comunidad. Así concebida la participación ciudadana, se podrá construir y fortalecer la verdadera democracia y la capacidad del Estado y de sus instituciones se verá estimulada por la autogestión comunitaria que, además, resultará ser un mecanismo de control que velará por el cumplimiento de la atención a sus problemas.

Es de mencionar que hay evidentes manifestaciones de la demanda ciudadana que han estimulado al Estado a que se defina y atienda realidades concretas, como las del sector terciario de la economía o de servicios comunitarios que han merecido una positiva respuesta estatal. Y hemos visto como la democratización del Estado, la participación de la ciudadanía y la creación de redes interinstitucionales a nivel regional es tan grande e importante que contribuye a hacer que las provincias puedan generar perspectivas de desarrollo local y regional a través de sus instituciones.

La concertación es un elemento fundamental a fin de que todas las fuerzas políticas puedan, desde una concepción justa de la nación, despojarse de una serie de prejuicios que limitan el desarrollo y la democratización de los partidos políticos. Se trata de que en la base

misma puedan tener su origen iniciativas de autogestión y de participación en la solución de nuestro grandes problemas. Porque es preciso que todas las fuerzas nacionales —Administración Pública, partidos políticos, sociedad civil...— y cada uno de los ecuatorianos asuman su obligación de, entre todos, hacer que el país salga de la crisis que lo agobia.

TEMA V

ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO

Expone: Dr. Francisco Huerta Montalvo
Embajador del Ecuador en Venezuela

Comenta: Dr. Carlos Franco
Consultor de Naciones Unidas, UNESCO,
CEPAL, UNICEF y OIT

Experiencias Nacionales: Lcdo. Víctor Daniel Piamonte
Presidente de la Asociación de Administradores
Gubernamentales de la República de Argentina

Modera: Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera
Presidente de ALAP - SENAE



I ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO

Francisco Huerta Montalvo
Ecuador

A casi 500 años de la Conquista y cerca de 170 de la Independencia parece que deberíamos reflexionar acerca de la organización del Estado.

Creo que el Estado entraña algo que en Ecuador no tenemos claramente definido. Y aquello que se ha llamado proyecto nacional se ha explicitado y conjugado en los diferentes periodos históricos, pero no está del todo claro en qué consiste. Ha habido importantes esfuerzos en esa dirección: evidentemente, la Revolución Alfariista fue una voluntad de proyecto nacional y algunas de las tesis planteadas durante los gobiernos militares seguían esa línea: el gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, por ejemplo, intentó una transformación del Estado y desarrolló un proyecto nacional que frustraron sus propias limitaciones.

De modo que, lejos de partir de una negación absoluta del pasado, convendría evaluarlo de nuevo, sin suponer que es la negación de cuanto ahora volvemos a pensar.

Se ha puesto en duda la existencia misma del Estado dentro de los parámetros de su definición jurídica. Si planteamos el tema de la territorialidad, que es uno de los elementos claves para definirlo, nos encontramos con que aún no tenemos límites precisos del espacio que controlamos. Por suerte, existe la posibilidad de extender nuestras fronteras hasta la Patagonia, mediante la integración de todo cuanto se halla al norte, en caso de que México se quede en nuestro lado. Pero tratar cuestiones de límites a estas alturas resulta doloroso, trágico y

hasta ridículo. La soberanía va por otro lado.

Voy a plantear el tema de la organización del Estado desde dos aspectos: el de los nuevos escenarios en que el Estado existe o no y el de la gobernabilidad.

Creo que debe considerarse el Estado como una forma de organización del poder —en la que entran por igual la división clásica establecida por Montesquieu y las nuevas contribuciones de la ciencia política— y como un sistema de gestión del poder, donde también se refleja el Estado trascendente.

En cuanto a la forma de organización del poder la lección de la historia es clara y sin discusión: la tendencia se orientó siempre hacia la centralización, con un Estado que se fue definiendo mientras más poder adquiría. Sin embargo, la inquietud actual va hacia la descentralización que, pese a ser una tendencia moderna, encuentra opositores que afirman que con ella se correrá, como siempre, el riesgo de que las gobernaciones se conviertan en nuevos feudos. Pero es innegable que la democratización involucra la necesidad de la descentralización y, dado que la democracia es un concepto mucho más importante que el aparato administrativo, habría que acceder a la democratización por la descentralización.

Indudablemente, no debe entenderse la descentralización como desconcentración, puesto que es preciso preservar el centro, ese espacio donde se toman las grandes decisiones. Se trata, más bien, de que esas decisiones sean concertadas. Y allí surge una aparente paradoja: la evolución histórica de la conformación del Estado como expresión del poder tiende a la centralización pero el ejercicio mismo del poder exige la descentralización. Este proceso es de competencia e interés en particular para los poderes locales, puesto que no se trata solamente de sacar algunas atribuciones del centro sino de transferir poder, recordando, como decía José Martí, que el municipio es la "pedagogía de la libertad".

Al analizar la evolución histórica del Estado como sistema para la gestión del poder, nos encontramos con el problema de la administración profesional y entonces cabe preguntarnos si ésta existe en el Ecuador. Habría que emplear un mecanismo de evaluación, aunque no se utiliza mucho en nuestros países para ningún proyecto, a fin de juzgar el nivel profesional de nuestra administración por la calidad de sus

resultados. La conclusión es obvia. Pero no quiero caer en esa tendencia a la autoflagelación que algunos demuestran al juzgar la administración o la política. Algo debemos haber hecho bien, me digo, para que lo que tenemos subsista, pues, de lo contrario, dadas las presiones y los intereses que conspiran contra todo cuanto quiere ser Estado y su administración, no existiríamos. Hemos demostrado históricamente que tenemos una gran capacidad de resistencia, quizás gracias al elemento indígena de nuestra conformación social que ha resistido quinientos años.

La verdad es que cualquier proyecto administrativo presenta complicaciones que deben ser resueltas en función del entorno, en lo que se llama la administración política de empresas. Lo que está sucediendo en el mundo nos concierne cada vez más directamente. Ya no somos el convento, la franciscana ciudad de Quito, ni la isla de paz, porque es imposible tener paz con el volumen de desnutrición, de desempleo y de analfabetismo que hay en el país. O sea que no podemos dejar de mirar al mundo. Los que se dedican a este tipo de investigaciones, los sociólogos, los científicos sociales en general, andan muy preocupados con el nuevo escenario mundial: hemos llegado al fin de la historia, dice Albert Fujuyama, y se afirma que sólo hay un sistema social válido, que discutir lo demás es tiempo perdido, que hemos llegado a la liquidación de los paradigmas. A mi juicio esto es falso y, en materia de política y de administración estatales, ningún análisis de reforma del Estado puede tener como punto de partida su propia negación.

Es preciso reflexionar sobre el supuesto fin de los paradigmas, pero hay que hacerlo a fondo. Se me ocurre que lo que está terminando, y me congratulo de ello, son los paradogmas -y no se trata de un juego de palabras. Hemos tenido abulia, pereza para pensar en sistemas políticos, para crear los modelos: nos han ido induciendo a ellos determinadas formas de pensar y los hemos adoptado como propios sin beneficio de inventario. Y hemos tenido la amarga experiencia de que a veces esos paradigmas se deshacen: por ejemplo, fue muy duro el proceso de la Revolución China, pero no quisimos oír la advertencia de esa revolución que llamaron cultural y que comenzó a cuestionarlo todo. En un viaje a China advertía yo que allí estaba ocurriendo lo que podría llamarse socialismo de mercado y, pese a que en la práctica sucedía, parecía una contradicción horrenda conciliar los dos términos. El mercado es una estructura que existe en la sociedad y si es un error negar su existencia, también lo es supeditarse exclusivamente a él, adoptar todas

las decisiones teniéndolo en cuenta de manera exclusiva, porque en sociedades como las nuestras hay demasiada gente que está y queda fuera del mercado.

Necesitamos, pues, abandonar las idolatrías tratándose de temas que tienen que ver con el ser humano, dejando de lado el afán de buscar lo absoluto. Lo único absoluto en que creo es la libertad. Todo lo demás es contingente en la elaboración del pensamiento humano que obedece a determinadas coyunturas y que, por lo mismo, necesariamente será modificado por el tiempo. Es claro que resulta difícil sacarse de la cabeza viejos criterios y cuestiones dogmáticas que teníamos arraigados. Pero no se trata de quedarnos luego con un espacio vacío sino de poner en él nuevos temas. Y éstos entran en nosotros vigorosamente impulsados por los intereses, y exclusivamente por los intereses, que no otra cosa son las privatizaciones que también se están convirtiendo en fórmulas religiosas o mágicas que van a resolverlo todo. Creo que algunas cosas deben devolverse a la sociedad, pero eso no se llama privatizar sino democratizar, pasar la propiedad y la administración de ellas a la gente. Mas, para que ésta pueda hacerse cargo de ellas, es preciso organizarla y capacitarla a fin de evitar toda suerte de conflictos.

Se nos ha hablado aquí de la experiencia de Chile en materia de democratización, cuando el gobierno central transfería propiedad a los compañeros de la Unidad Popular, que no sabían administrarla. Eso prueba que tampoco se puede democratizar por decreto ni hacer las cosas por definición ideológica, pues en la práctica el proyecto tropieza con la insuficiencia o la incapacidad de los recursos humanos. Y ese es uno de los conflictos de la descentralización: cómo pasar poder a la gente de las pequeñas comunidades. Se ha expuesto el caso de Villa Salvador, en Chile, pero eso no autoriza a una generalización: más bien puede repetirse aquello de que una golondrina no hace el verano. Y aunque se trata de un caso exitoso de participación, frente a él hay muchísimos fracasos. O sea que conviene, por prudencia, no afirmar ni negarlo todo en función de una o dos experiencias aisladas, ser menos dogmáticos en el planteamiento de los temas y declararnos siempre en una búsqueda activa. Y si sólo "se hace camino al andar", es sobre la marcha teórico-práctica, práctico-teórica o, si se quiere, en lenguaje sociológico, en la praxis-teoría como se irán haciendo las cosas, y en función de los paradigmas, que califique de paradogmas, para no caer en simplismos maniqueístas. Porque es maniqueísmo simplista, adoptado

para otro momento, otra coyuntura, aquella división entre lo público y lo privado, puesto que no se puede diferenciar así a la sociedad, no es posible fijar límites ni establecer categorías capaces de convertirse en conceptos.

¿Qué es el Estado en el Ecuador? ¿Un servidor de los intereses públicos, entendida esta expresión como la mayoría del conglomerado ciudadano, o, por el contrario, en muchas ocasiones, en demasiadas, un agente de intereses privados? ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de Estado: es una infraestructura montada por quién y en beneficio de quién? ¿Qué es lo público? ¿Qué es lo privado? Definirlo es casi una actividad del pensamiento filosófico como definir el éxito: en materia política, las derrotas son a veces victorias así como éstas pueden contribuir a una mejor demostración del fracaso.

En el nuevo escenario mundial es preciso considerar el fenómeno de la transnacionalización por la cual los países parecen converger a la formación de Estados-continentes. A mí me duele el "cipayismo" intelectual en que navegamos respecto de estos temas: llevamos mucho más de un siglo hablando del sueño bolivariano pero no es sino ahora, cuando se produce la unidad europea, cuando se nos aparecen las ventajas de la integración. O sea que para que comencemos a considerar viable ese sueño imposible, el de Simón Bolívar, ha sido preciso que los europeos plantearan la necesidad de la integración. Y es increíble la rapidez con que se están integrado los países de Europa: en tres meses se derriba el muro de Berlín, las dos Alemanias se convierten en una sola y cuando ya no se piense en Francia, Inglaterra o España sino en una Europa integrada, será más fácil que Inglaterra también forme parte de ella.

Cuando eso esté ocurriendo allá, ¿qué va a suceder entre nosotros? Creo, definitivamente, que no tendremos más solución que considerarnos americanos, incluidos los Estados Unidos: eso, que está en el mapa, es también un pronóstico, un pensamiento de vanguardia quizás duro de plantear. Mas, para preservar nuestra identidad, en la medida en que exista, no queda más alternativa que la integración continental.

No parece claro aún quién toma las iniciativas de las Américas ni qué debemos hacer los países frente a ellas: tal vez tomar contacto entre nosotros lo más pronto posible, ir primero a Ecuador, por ejemplo, a conversar sobre el tema y resolverlo entre todos. Pero hay estados latinoamericanos que están tratando directamente el problema y,

con un pragmatismo conmovedor, diría que si yo estuviera en lugar de México haría lo mismo que él. Porque, vecino de Estados Unidos, qué le queda: soñar con sus vínculos históricos con América Latina o tratar de integrarse en un gran mercado, llamado Grupo de los Tres, al que quieren sumarse Colombia y Venezuela. Brasil, Uruguay y Argentina, quizás también Paraguay, forman otro grupo allá en el sureste, mientras los países andinos, como Perú, Colombia y el nuestro, nos vamos quedando un poco en el aire. Mientras la tendencia general va hacia los Estados-continentes, una serie de circunstancias tienden a aislarnos: así, frente a la desgravación arancelaria propuesta para que nos integremos más profundamente, tenemos que plantear que los plazos sean los fijados en la reunión de Galápagos porque no estamos todavía listos para la desgravación.

La integración ya no es una alternativa sino un imperativo. O bien, una alternativa para liberarnos incluso de la dependencia, porque cuando acá pasen a existir los "americanos", los sudamericanos corremos el riesgo de ser "subamericanos". Para integrarnos, pues, es preciso adoptar una postura mental suficientemente abierta para hacer sacrificios, puesto que, en su primera fase, la integración no da resultados positivos sino que, por el contrario, exige costos, uno de los cuales, bastante alto, que debemos pagar es la renuncia a ciertos conceptos absolutos, como el de soberanía. La condición, si queremos transnacionalizarnos, es concebir la soberanía histórica de los pueblos latinoamericanos en su conjunto, que debemos sostener y defender, porque es ella la que está en peligro y, por supuesto, mucho más la soberanía individual si mantenemos nuestra condición de país aisladamente considerado.

Dado que la reforma del Estado tiene que plantearse muchísimos aspectos, aparece otro signo importante que valdría la pena enunciar, aun cuando fuera brevemente: el de la ecología. El problema del medio ambiente ocupa nuevamente el primer plano de la inquietud mundial y creo que así debe ser (estaría mal, además, que alguien que se apellida Huerta no defienda el entorno natural: debo ser ecologista por convicción y por apellido). Pero todo aquello va a tener algunos costos: los países que ya arrasaron sus bosques y edificaron su desarrollo sobre ese desastre ecológico, quieren que nosotros cuidemos ahora los nuestros. Muy bien: conservemos nuestros arbolitos, aunque hay que pagar por ello desde otro punto de vista del desarrollo, y si la comunidad mundial está interesada en seguir respirando aire puro, ven-

damos oxígeno, comencemos por plantear la tesis de venderlo, así como vendemos nuestra riqueza natural de especies animales y vegetales. Mas, para que no sea nuestra misma tecnología la que nos explote, para que después no nos hagan pagar la patente a nosotros, que fuimos los creadores de la idea, una nueva legislación internacional debería plantearse estos problemas.

La tecnología, también signo de nuestro tiempo, es la otra gran condición de la integración, y en este ámbito la brecha es escandalosa. Creo que la mayor dependencia, si este término aún tiene sentido, es la dependencia científico-tecnológica. Y entonces debe plantearse descaradamente otro problema clave: el del papel que están desempeñando nuestras universidades. Aunque se trata de un tema tabú, del que no debe hablarse, es preciso pedirle categóricamente a la Universidad que cumpla la función a que está destinada en cuanto al avance científico y tecnológico, dejando para ello de lado algunos viejos mitos. Porque no es verdad que la Universidad prepara simplemente para el ejercicio de profesiones liberales: muchísimos profesionales se van integrando al Estado y también a la empresa privada. De ahí la necesidad de una coordinación entre ambos y lo que la Universidad plantea y realiza. Es justamente con el antagonismo que se manifiesta a veces cuando expresamos nuestras discrepancias, cuando tratamos de ser progresistas, que garantizamos la dependencia respecto de los poderes mundiales de los que teóricamente queremos liberarnos. A veces los progresistas somos los tontos útiles de que se sirven los grandes intereses transnacionales, sin entender, nosotros, que es algo imperativo una gran concertación de los que tenemos determinados intereses en común. Desde esta perspectiva, la Universidad tiene que aceptar la necesidad de plantearse nuevamente la prueba de la práctica, como dicen los chinos: porque, si la mejor prueba de la verdad es la práctica, basta ver cuáles son los productos de la universidad, incluido yo mismo, aunque por recato no ejerzo la medicina.

Sin embargo, dado que tengo algunas nociones de práctica médica, estoy convencido de que el primer paso para curar un mal es aceptar que existe. El hecho mismo de plantear la reforma del Estado y debatir sobre democracia, política y Estado, significa que algo nos inquieta, algo que queremos cambiar. Y esto nada tiene que ver, como algunos señalan, con la *perestroika* ni con los acontecimientos de Europa Oriental, sino con un sentido nacional que cada vez es más claro. Una vez reconocido que hay males, hay que precisarlos para poder atacarlos

directamente.

Se ha preguntado a qué modelo de Estado aspiramos, porque cómo vamos a organizar el Estado moderno si no hemos definido lo que queremos organizar. La primera reflexión lógica es, pues, definir el Estado que queremos y es fácil responder que es uno soberano —en términos de una soberanía compartida interdependientemente con otros países, propia de estas épocas—, que dedica su esfuerzo al bienestar nacional. Porque, viendo la cifra de desnutrición, subalimentación, enfermedad, falta de agua potable, etc., fácil es concluir que el Estado no ha satisfecho el interés de las mayorías sino que se ha dedicado a servir a otros intereses. Se ha vuelto lugar común decir que el decenio de los ochenta fue la "década perdida", sin precisar perdida para quién. De ahí que convenga evitar las generalizaciones, esos conceptos globales que a veces nos confunden y que no son reales, puesto que, en verdad, hubo gente que hizo mucho dinero en esos años. Definamos pues el Estado que queremos, los fines políticos que le asignamos e incluso nuestras políticas públicas.

A este respecto discrepo con algunos amigos, en el plano conceptual, lo que para mí es una suerte de frustración que expongo por honestidad intelectual. Después de treinta años de interesarme por estas cuestiones, "descubro" que no hay políticas públicas para casi nada: hay planes, programas, documentos y planificación de documentos, algunas propuestas en la Constitución de la República, el recuerdo de un discurso presidencial..., pero no hay políticas explícitas. He preguntado a amigos del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo, de Ecuador) de dónde sacan el Plan Nacional de Desarrollo, sobre la base de qué políticas, y de dónde salen éstas. No tenemos grandes definiciones de lo que se llama objetivos nacionales, no sabemos hacia dónde queremos avanzar ni qué objetivos perseguimos. Por ejemplo, ¿cuál es el objetivo de la política de salud? Cuando ocupé ese ministerio y planteé como consigna "menos ladrillos y más vacunas", pese a que eso no resume una política sino una actitud, algún organismo dijo que la política en esa materia cambió en 1982 puesto que ese lema hacía hincapié en la medicina preventiva.

Creo que la política es más que eso y, si analizamos científicamente el concepto, ella debe partir de las demandas de la base. La primera exigencia de la población, recogida por la Fundación Eugenio Espejo, de Ecuador, en el curso de una rápida investigación de campo en una localidad, era agua potable y alcantarillado. Esa debería ser la

orientación de nuestra política en la materia, alcanzar en ella una cobertura del ciento por ciento. Comparada con otras aspiraciones más o menos folclóricas -había quienes pedían una piscina temperada, otros el edificio del Palacio Municipal...—, esa era una demanda conscientemente sentida, puesto que agua y alcantarillado significan salud. Y ésa es la primera obligación de los municipios: la Ley Orgánica de Régimen Municipal apunta a la defensa de la salud al encomendar a los municipios el servicio de agua potable y de alcantarillado, el aseo de calles, los mataderos y toda una serie de cuestiones relativas a ella. Lo que sucede es que hay muchas patrañas legales, por ejemplo la disposición de la Ley en el sentido de que un municipio no puede aprobar su presupuesto si no éste no abarca todos los objetivos señalados por la propia Ley; mas, desde ese punto de vista, ningún presupuesto municipal habría debido aprobarse, de conformidad con el Código de la Salud y la Constitución Política, puesto que no están diseñados para el cumplimiento de fines tales como los que, en materia de salud, he enumerado más arriba.

Tanto la inutilidad de la maraña legislativa como el incumplimiento de los objetivos en la práctica tienen relación con el tamaño del Estado. No se puede partir de una redimensión a priori, y ése es otro de los conceptos que quieren vendernos los apolíticos al tiempo que critican a los políticos por hacer lo mismo. Ante todo, debe apartarse la política de la conducción de los asuntos públicos. Son los políticos los que están permanentemente usufructuando de ellos a base del apoliticismo, o sea sin comprometerse con nadie y sin que nadie los juzgue en cuanto al cumplimiento de los esquemas ideológicos en torno a los cuales planteamos nuestras inquietudes. Ellos quieren privatizar el Estado, en primer lugar, y tanto mejor si el resto se les da por añadidura. Porque si es preciso hacer algunas privatizaciones, particularmente en aquellas actividades en que el Estado se ha mostrado ineficaz, deben venderse, de preferencia, a capitales nacionales aunque en algunos casos pueda pensarse en el capital internacional, mientras que las de otros sectores tienen que ser trasladadas a la gente. O sea que la privatización no es un concepto absoluto que va en una sola dirección.

Hoy día no está de moda citar a Marx ni refranes cubanos, pero como yo no actúo según la moda, repito aquí un refrán que viene al caso, como cuando la gente de la isla dice a veces, con buen humor caribeño: "Esto está tan malo que se está poniendo bueno". Se me ocurre que podemos decir lo mismo si, abandonando una actitud simplista,

miramos con objetividad la actual situación, el país: está tan mala que va a hacernos reflexionar, nos va a obligar a introducir algunos cambios.

Desde esa perspectiva, lo primero que necesitamos es tener confianza en nosotros mismos. Hace poco les decía a los venezolanos que es fabuloso cuanto Venezuela puede mostrar, refiriéndonos a los próceres de su historia. Dejemos de lado a Simón Bolívar, porque él ya no es venezolano sino de todos los latinoamericanos, de lado a Sucre, del que nos apropiamos, porque es un venezolano de Ecuador, así como Pedro Gual, y pese a ello aún les queda Miranda; saquemos de la lista a Andrés Bello, de quien se apropiaron los chilenos, y aún les queda Simón Rodríguez, y así por el estilo. ¿Qué pasó con nosotros, con nuestra capacidad de generar heroísmo, qué se hizo esa voluntad de cambio que no debemos perder?

Yo rescato, incluso como obligatoria frente a la crisis, esa decisión de cambiar, y aunque pueda parecer pre-perestroika y caída en desuso, por ser de Gramsci, repito una cita suya: la crisis surge cuando lo que tiene que nacer no nace y lo que tiene que morir no muere. Hay un Estado obsoleto que debe morir y un Estado moderno que debe nacer. Pero semejante cambio, que no puede esperar porque es transparentemente necesario, debe hacerse entre todos, con la cooperación de todos, con un pensamiento de conjunto. Para ello debemos tener confianza en nosotros mismos. El país que dio a Eugenio Espejo y Vicente Rocafuerte, el que nos dio a Eloy Alfaro, no puede pensar que ya no puede, o que necesita recurrir al zoológico para poder: podemos simplemente porque tenemos toda una tradición en este sentido.

Sin embargo, la autosuficiencia no debe ser simplista. Se trata de un esfuerzo arduo, que debe concertarse precisamente porque la dureza del camino exige que hagamos camino juntos para poder avanzar. El problema debe ser abordado con un enfoque pluridisciplinario y, aunque sea una verdad de Perogrullo, cabe insistir en ello. Se ha señalado que generalmente dejamos de lado a dos sectores claves, que tienen una presencia y un valor trascendentes en la vida nacional: la Iglesia y las Fuerzas Armadas. Aun cuando conservemos ciertos prejuicios al tratarse de lo secolar y lo eclesiástico, de lo civil y lo militar, el país tiene que comenzar a conjugarse en un solo esfuerzo. Por supuesto, hay sacerdotes y militares de toda índole como hay trabajadores y políticos de toda laya, de modo que será preciso ir discriminándolos a unos y otros, en grandes foros, hasta llegar a constituir una suerte de taller permanente donde estemos siempre tratando de estas cuestiones y

no exclusivamente cuando alguien convoca a un seminario. Y aquí surge otra tarea para la Universidad en la esfera de la educación, ya que ésta debe ser concebida como un proceso permanente, no hacia la conquista de un diploma, lo que ahora goza de facilidades especiales, según me he enterado en estos días, sino hacia la conquista del conocimiento.

En cuanto a la gobernabilidad, aunque sólo desde hace poco figura en los textos de sociología y ciencias políticas y administrativas, es un tema viejo que aquí lo planteó, desde un punto de vista negativo, José María Velasco Ibarra. Hace mucho tiempo la ingobernabilidad — "estos pueblos son ingobernables" — era una de las constantes de nuestra historia: Rocafuerte resolvió el problema diciendo que "palo y más palo" es lo que necesitan nuestros pueblos para ser gobernados. Aunque esa época está superada, debe mantenerse el simbolismo de la autoridad. Uno de los más antiguos símbolos del poder —y, en definitiva y sin eufemismos, cuando hablamos de administración y de política estamos hablando del poder y de cómo se lo ejerce, de cómo se organiza y se administra y se gestiona— era el de los faraones, a quienes se representaba con los brazos cruzados y sosteniendo un látigo y un gancho: el primero estimula y este último detiene. Tengo la impresión de que aquí nos hemos quedado prendidos del gancho, sin estímulos, sin que surjan ideas nuevas ni cuestiones positivas de adelanto y transformación. El término "cambio" se volvió de repente mala palabra en razón de las circunstancias políticas mundiales, y eso es absurdo, pues lo que ha ocurrido en el escenario del mundo es un cambio profundo que revaloriza eso que llamamos libertad como concepto, y no otra cosa. Y no podemos abandonar la búsqueda de la justicia y de la libertad, precisamente porque no las hemos conseguido, y eso requiere cambios.

La gobernabilidad no tiene que ver únicamente con el exceso de demandas sociales, cada vez mayores, y la disminución siempre creciente de los recursos, sino además con la capacidad para ejercer el gobierno, la calidad de la gestión y la competencia de los administradores. Entre nosotros, los problemas de gobernabilidad surgen por ambos lados: porque frente a demandas crecientes tenemos recursos cada vez más escasos y porque los administramos mal. Creo que al respecto hay discrepancias conceptuales que se derivan incluso del origen regional, debatiéndonos entre la mesura y ponderación del andino y lo que llamamos tropicalismo del costeño. Como quiera que sea, hay algunas cosas que no pueden esperar y debemos saber qué vamos a hacer: por ejem-

plo, y es algo que me inquieta, no sabemos qué va a ocurrir con los excedentes del petróleo, no tenemos una planificación al respecto y cuanto dejemos de hacer será una oportunidad desaprovechada y hasta perdida.

Otra prueba de la falta de gobernabilidad por mala calidad de la gestión es que en este país, sin ninguna vergüenza, nos hemos dado el lujo de aprobar primero el presupuesto y luego el plan, lo que está diciendo a las claras que éste nada tiene que ver con la ejecución presupuestaria, que el plan es sólo un ejercicio académico para cumplir con un ritual determinado por la Constitución. Yo no niego la necesidad de la planificación: incluso la planificación deficiente, determinista en el mejor de los casos pero nunca estratégica, situacional, que tenemos podría modificarse y comenzar a ser más participativa. Y me intereso tanto en ella que quisiera hacerla de manera diferente. Pero advierto en el país un síndrome que yo llamo de autocomplacencia: a pesar de que hay una gran angustia en la base, ciertos sectores administrativos tienen la sensación de que se está haciendo bastante bien. Puede ser, pero debería por lo menos pensarse que podría hacerse mejor. La autocomplacencia es dañina, debilitante y no reproductiva. De ahí que la Biblia la sintetizara con un símbolo muy duro, como es el mal de Onán.

Dicho en otras palabras, necesitamos una evaluación constante, saber qué estamos haciendo, en qué momento de nuestro esfuerzo nos encontramos, cómo podemos perfeccionarlo. Entre nosotros no se practica la evaluación: casi todos los proyectos abarcan desde el diseño hasta la ejecución, y allí terminan, sin evaluación. Tampoco nos preocupa la palabra mantenimiento: somos tan pobres que no tenemos dinero para mantenimiento, y ése es el ahorro de los pobres. Y frente a todo ello, a nuestras carencias y descuidos, jamás nada de lo que hacemos es para nosotros causa de algo malo que ocurre, jamás somos los culpables de nada, la culpa la tiene siempre otro, alguien ajeno a nuestra fuerza política, incluso externo en relación con nuestras fronteras. Somos así los más grandes campeones en eso de echar la culpa a los factores externos. Yo no niego su existencia ni niego su importancia: la dependencia existe, y la iniciativa Bush lo está probando, pero tampoco puede tolerarse la autocomplacencia, el autoconsuelo, decirse que toda la culpa la tienen los de afuera.

En definitiva, el primer culpable externo fue Cristóbal Colón, puesto que se dice que con los primeros intercambios por él establecidos comenzó la deuda externa del Continente. Pero de eso van a ser

quinientos años y en el mundo han cambiado algunas cosas desde entonces y nosotros no hemos cambiado tanto como esas cosas que han cambiado al mundo. Y allí, siguiendo con las metáforas náuticas, pienso que es preciso soltar nuevamente las amarras de la iniciativa, abandonar la autocomplacencia, tomar conciencia de que estamos en el inicio del tercer milenio. Y, en consecuencia, mantener esos grupos de reflexión que sugería más arriba, para que esto no sea el ejercicio intelectual de dos o tres días, cuando alguien viene y dice unas cuantas cosas más o menos interesantes o aburridas y luego se va y nosotros, tras haber escuchado, seguimos con nuestra rutina. Tenemos que sacudirnos de ella para esforzarnos por hacer lo que tenemos que hacer. Y a este propósito, sin tratar de elogiar la gestión gubernamental contra la que he dicho cosas muy duras, quiero referirme a un hecho muy positivo: la intervención del presidente Rodrigo Borja en Bolivia. Creo que es así como debemos comenzar a hablar: a nosotros Bolívar no nos pidió permiso para hacer nuestra independencia. Borja no tiene por qué cuidarse de decir lo que piensa en materia de Derecho Constitucional, respecto de una crisis en un país hermano como Bolivia y su intervención fue bien recibida: señal de que la integración avanza más allá de los problemas arancelarios y de los temas estrictamente técnicos. Pero la integración más urgente que debemos seguir intentando es la nuestra, la interna, aquella contra la que se levantan los enemigos de adentro, los que, movidos por esas pequeña mezquindades que aún no hemos sido capaces de superar, se oponen a todo proyecto de integración, a todo plan de cambio, a toda reorganización del Estado que, aunque satisfaga las necesidades de la mayoría, afecte a sus intereses privados.

I COMENTARIO

Carlos Franco
Ecuador

Quisiera comenzar por el tema de las posibilidades que tienen actualmente los Estados latinoamericanos para enfrentar los problemas genéricamente rotulados como de modernización y democratización. Creo que no es casual el hecho de que las críticas más duras contra el funcionamiento y la organización de esos Estados se hayan hecho en el curso de los últimos años, luego de que sus clases dirigentes abdicaran algunas facultades que son inherentes al ejercicio de su soberanía política. Quiero decir que a través de los compromisos para el pago de la deuda, en los últimos diez años los Estados latinoamericanos han cedido al exterior la capacidad de determinar la política presupuestaria, la política crediticia, la política monetaria, la política de ingresos, o sea los instrumentos que sirven para regular no solamente la marcha diaria de su economía sino también su desarrollo.

No es pues de extrañar que, al abdicar la capacidad para ejercer autónomamente esas políticas, queden asimismo marginados de la capacidad de decisión del Estado todos los llamados problemas sociales que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Me pregunto entonces si será posible que Estados que han renunciado a facultades inherentes al ejercicio de su soberanía política realicen un esfuerzo autónomo para cumplir las tareas de la descentralización, de la integración nacional y de la integración latinoamericana. Es evidente que nada de ello debería ser entendido como una suerte de atribución de responsabilidades exclusivamente a los poderes internacionales sino también a las coaliciones de intereses económico-políticos que se han puesto a la cabeza de la conducción del Estado.

Cabe señalar, como segunda cuestión, que una vez que un Estado latinoamericano abdica esas facultades se crean los antecedentes o condiciones para una nueva crítica al Estado, que privilegia, de un modo que, por lo menos en mi opinión, resulta discutible, el poder del mercado. Se supone, por tanto, que el Estado debe renunciar a su capacidad de planificar y a su capacidad para intervenir o regular el funcionamiento de la economía, transfiriendo áreas de su competencia, bajo el supuesto implícito, y acaso pueril, de que el mercado y los agentes que en él intervienen estarán en mejores condiciones de resolver los problemas seculares que ha enfrentado el desarrollo latinoamericano.

Sin dejar de admitir la justeza de algunas críticas relativas al Estado y la necesidad, en algunos casos, de que sus empresas sean transferidas a la esfera de la sociedad civil, sigo pensando que resulta iluso suponer que el mercado hará las cosas mejor que el Estado actual en sociedades en las cuales los mercados no siempre son nacionales porque están segmentados, donde los intereses de la producción se articulan de alguna manera a oligopolios financieros e industriales y donde son tan poco equivalentes los pobres como para influir en el rumbo de la economía, de acuerdo con la posición que ocupan dentro de la estructura social.

Ahora bien: habrá que reconocer que el Estado en la práctica y más allá de los formalismos con los cuales se encubre la visión que de él tenemos, ha sido escenario de intercambios entre *lobbys* empresariales, algunos sectores de la burocracia estatal y ciertos grupos políticos que adoptan las decisiones que son hoy día objeto de crítica. Si eso es así, quizás la tarea que tenemos por delante no sea privatizar el Estado sino, más bien, desprivatizarlo y probablemente convenga también privatizar a los agentes privados; es decir, promover las condiciones necesarias para que asuman los riesgos inherentes a la condición empresarial, desafiarlos a invertir sus propios recursos, a adoptar una política de reducción de costos que no tiene por qué ser inconciliable con salarios dignos, exponerlos a la experiencia de la competencia internacional, o sea hacer que recuperen la condición empresarial que acaso es la única que puede permitirles cooperar con el desarrollo de América Latina.

En tal caso, si se privatiza a los agentes privados, lo más probable es que sea necesario hacer público al Estado. En verdad, ese proceso supone forzosamente la necesidad de descentralizarlo democratizarlo, lo cual no significa transferir arbitraria e improvisadamente presu-

puestos, competencias, funciones a los órganos locales del Estado que tienen una comunicación más directa con la población y sus necesidades. Pero la operación de descentralización no es de carácter burocrático-administrativo sino que entraña la inevitable democratización de sus decisiones, aspecto inconcebible si no se admite el derecho que tienen el pueblo y sus organizaciones a participar en su ejercicio.

El Dr. Francisco Huerta tendrá sus razones para plantear la necesidad de abandonar ciertas visiones parroquiales, y estrechamente circunscritas a los ámbitos nacionales, para adoptar una posición integracionista continental. No me cabe la menor duda de que eso es cierto, pero vale la pena discutir también la forma en que vamos a integrarnos. Apelando a una argumentación posiblemente retórica, creo que el proceso de integración quizás esté mejor servido cuando cada Estado nacional se decida a recuperar para sí las funciones que le son inherentes, lo que supone, aunque las condiciones actuales no sean las más adecuadas para semejante argumento, recuperar la capacidad de iniciativa del Estado. Sin embargo, insisto en que eso no podrá hacerse sino al precio de su propia transformación, vale decir de su democratización. Y ello no depende de las observaciones de un investigador social marginal o de un político bien intencionado, sino de la capacidad que tengamos todos nosotros para asumir nuestras propias responsabilidades.

REFORMA DEL ESTADO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Víctor Daniel Piemonte
Argentina

Introducción

La crisis que atraviesa la sociedad argentina es, como se ha sostenido repetidas veces, de carácter estructural. Lo que allí está en juego es la transición entre dos modelos de desarrollo, lo cual entraña cambios profundos en cuanto al desenvolvimiento social, la estructura económica, las relaciones sociales, el papel de las instituciones y entre ellas, de modo primordial, el del Estado.

La agudización de la crisis, con todas las manifestaciones visibles de su impacto en la sociedad, ha introducido en el debate público la discusión sobre el papel del Estado. Un Estado que con el correr de los años ha perdido el rumbo, porque se ha quedado sin un proyecto político que lo oriente y le dé contenido. En este sentido cabe decir que nuestro Estado permaneció librado a sus recursos burocráticos durante décadas, llegando a constituir un fin en sí mismo y no un instrumento al servicio de la comunidad. De ahí la sobredimensión, la feudalización y la vulnerabilidad del Estado frente a los intereses sectoriales.

Si se observa la estructura económica argentina, acicateada por la hiperinflación a la vez que subyugada por la especulación y la cultura de la renta, no es difícil colegir el diagnóstico que nos sirve de punto de partida. La transformación del Estado no se reduce a una reforma admi-

nistrativa ni a una necesidad frente al resultado negativo de la gestión económico-financiera. Se trata de un desafío mucho mayor que abarca al Estado, una toma de posición frente a la emergencia social, económica, institucional y política. Es, pues, un esfuerzo encaminado a una redefinición cultural que rescate la vocación de servicio y de trabajo como valores éticos primordiales.

Por tal razón hemos afirmado que aspiramos a un Estado defensor del interés general, por encima de privilegios establecidos, de protecciones arbitrarias y de inercias políticas y organizacionales que hoy día tienen al Estado argentino absolutamente colonizado y exánime.

Esas deficiencias han dado como resultado un Estado débil, lento, caro, rígido, inflexible, ingobernable. Un Estado que, en definitiva, se ha vuelto enemigo del conjunto de ciudadanos cuyos intereses debería armonizar. De ahí surge la necesidad de una reforma para que el Estado recupere el liderazgo en el trazado de los grandes lineamientos, en la rectificación de los desvíos que se observan en la aplicación de las grandes políticas nacionales y pueda cumplir su función de auténtico mediador entre los intereses sectoriales y el interés general.

De nada han servido hasta hoy las soluciones gradualistas, que entrañan una alta dosis de voluntarismo, porque han sido desmentidas por los hechos y porque el nivel alcanzado por la crisis argentina no admitía más demora.

La dinámica propia de los procesos históricos ha puesto en tela de juicio los modelos y las certezas virtuales. Estar a la altura de esa dinámica exige no añadir más deudas a las que ya tenemos y que son onerosas en sí mismas.

Sobre esta base el gobierno nacional ha encarado la definición de políticas que apunten al logro de su objetivo global, evitando encerrarse en un círculo conceptual que lo obligaría a adoptar actitudes esquemáticas y de resultados negativos previsibles.

En este contexto están en marcha los procesos de privatización de empresas públicas, de redimensión del aparato del Estado y de reconversión laboral del sector público, como partes del proyecto integral de transformación.

REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Diagnóstico

Existe un alto grado de desarticulación entre los distintos organismos públicos, tanto centrales como descentralizados, con superposición de misiones y funciones y un marco normativo complejo.

La sobredimensión de la administración y la carencia de planificación y de un adecuado control de la gestión la han vuelto ineficaz en cuanto a la gestión de políticas públicas: no está en condiciones de asignar correctamente los recursos y, por ende, no puede dar respuestas a las crecientes demandas sociales. Tiene, además, importantes deficiencias en los sistemas de información.

Objetivos

La reforma se propone el fortalecimiento estructural del Estado mediante una adecuada redefinición de las áreas centrales y las descentralizadas, que se llevará adelante por medio del replanteo de objetivos y acciones y del marco normativo general.

Con tal fin se sancionaron la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma Administrativa, así como una serie de decretos orientados a la consecución de los objetivos del programa.

Se trata de redistribuir y reconvertir los recursos humanos y económicos, de mejorar la planificación estratégica y el control de gestión y de mantener controlado el gasto.

Principales acciones

a. Redimensión de la administración al subsumir funciones de algunos organismos en otros, evitando su duplicación o multiplicación y reduciendo el número de unidades orgánicas.

b. Redistribución del personal, excesivo en algunas áreas e insuficiente en otras.

c. Reconversión de la mano de obra estatal para una transferencia paulatina a la actividad privada, a fin de facilitar una reinserción laboral y disminuir el costo social que significaría prescindir de ella, a sabiendas de que el empleo público constituye, en muchos casos, un seguro de desempleo.

d. Control de los gastos por parte del Ministerio de Economía a fin de limitarlos y centralizar los recursos para asignarlos a aquellas áreas relativas a los deberes irrenunciables del Estado. Existe además una severa restricción monetaria que incluye las erogaciones del Tesoro.

Se ha establecido un ámbito de concertación con representantes de entidades empresariales, sindicales y demás fuerzas vivas de la sociedad, con miras a lograr el consenso adecuado y disminuir el nivel de conflicto al mínimo.

Instrumentación

a. Reelaboración de las estructuras vigentes con supresión de secretarías y subsecretarías de Estado y direcciones nacionales y generales en una proporción considerable.

b. Confeción de un nuevo escalafón para la Administración Pública Nacional y sus organismos descentralizados.

c. Preparación de un programa de equipamiento informático y de desarrollo de la información.

d. Definición de pautas de formación y capacitación vinculadas

con el escalafón y la carrera administrativa.

Se han previsto las siguientes instancias:

- Mantener la formación de administradores gubernamentales que constituyen un cuerpo profesional con capacitación específica.

- Capacitar a los sectores gerenciales.

- Constituir una escuela de gobierno para posibles funcionarios políticos, abierta a partidos políticos, sindicatos y cámaras empresariales.

- Elaborar un sistema nacional de capacitación, que funcionará de modo descentralizado con la coordinación y administración del Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Supervisión de resultados por medio de veedores en cada organismo, pertenecientes a la Secretaría de la Función Pública y al Ministerio de Economía.

- En materia de recursos humanos se promueve la reducción a través de:

 - . Régimen de retiro voluntario con indemnización.

 - . Régimen de disponibilidad con pago de salario durante un tiempo que se determina según la antigüedad, manteniendo las obras sociales por dos años.

 - . Régimen de reconversión laboral con capacitación para que pasen a la actividad privada.

- Mecanismos de asistencia técnica a provincias y municipios.

- Privatización de servicios no esenciales como liquidación de haberes, servicios generales y mantenimiento.

- Se han suspendido los subsidios a empresas privadas así como las compras y contrataciones y se ha licuado el déficit cuasifiscal que pagaba el costo de la especulación, con la intención de "privatizar a los privados".

- Se orienta la política hacia un Pacto Federal con las provincias para recuperar el federalismo consagrado desde los orígenes de la

República Argentina, pero nunca puesto en práctica, con miras a una paulatina descentralización y desconcentración administrativa.

-Es necesaria una reorganización profunda de las áreas sociales (salud, educación y acción social) y contar para ello con el saneamiento del resto de la administración, de modo que el Estado pueda dedicar sus esfuerzos a dichas funciones.

PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES

Existe una manifiesta imposibilidad económico-financiera del Estado argentino para mantener la estructura de las empresas públicas, garantizar la eficacia en la prestación de bienes y servicios y producir la inversión necesaria para la reconversión de las mismas, a fin de adecuarlas a las necesidades de la ciudadanía.

Para dar una idea de la magnitud de este problema baste decir que el déficit operativo y financiero ronda los cuatro mil millones de dólares anuales.

Debe añadirse a ello la ineficacia en la gestión y el alto nivel de cooptación por parte de proveedores y contratistas.

Huelga decir que la calidad de los bienes y servicios ofrecidos es pésima.

Objetivos

El programa se propone la reorganización global de la estructura de prestación de bienes y servicios y la transferencia de las actividades de producción de algunos de ellos al sector privado, para mejorarlos y garantizar por medio de inversiones la prestación efectiva y permanente.

Marco normativo

Para cumplir esos objetivos el Parlamento elaboró y aprobó la Ley de Reforma Administrativa en septiembre de 1989. En ella se señalan las empresas y organismos que deberán transferirse, incluyendo la modalidad a seguir en cada caso.

Se elaboró además un Decreto Plan para cada empresa, designando interventores en ellas. Otro decreto determina las que no fueron tomadas en cuenta durante el primer año de ejecución y que deben contemplarse en la segunda etapa.

Se llevará a cabo un control posterior en cada caso particular.

Procedimientos

En casi todos los casos se efectuaron las transferencias por licitación pública nacional e internacional, con el sistema de doble sobre: en el primero se prevé la calificación previa de los grupos o empresas y en el segundo la evaluación de las ofertas en su aspecto económico-financiero, la razonabilidad del plan de inversiones y la consideración de la propuesta que integralmente se estime más eficiente para los intereses del Estado.

Los modalidades con que se ha trabajado son la privatización parcial y las concesiones, planteándose en algunos casos la privatización total.

Estructura de ejecución

La Ley creó los siguientes organismos:

- a. Una Comisión Bicameral de Control Parlamentario, integrada por seis diputados y seis senadores.
- b. Un Organismo de Control del Programa que funciona a tra-

vés de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación, con dictamen previo en cada caso.

c. Otros actores, como equipos de asesores técnico-legales y administradores gubernamentales, que han trabajado en la elaboración de anteproyectos de decretos reglamentarios.

La Ley define también al Ministerio de Obras Públicas y Servicios Públicos como autoridad de aplicación a nivel ministerial, que debió elaborar una estructura en su ámbito. Para ello se crearon:

- El Consejo Consultivo, dependiente del Ministro, compuesto por empresarios y sindicalistas de las áreas de incumbencia y que constituye una instancia de elaboración conceptual.

- El Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, integrado por el Staff Político y Técnico del Ministerio, como instancia de ejecución y precisión.

- Comisiones de Trabajo, dependientes del Comité Ejecutivo, una por cada empresa que se va a transferir, formadas por especialistas de cada área y por administradores gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública, cuya función es proyectar pliegos y evaluar las ofertas presentadas en los aspectos técnicos.

Además se han contratado servicios de consultoría nacional e internacional así como servicios de asesoramiento financiero con diversos bancos nacionales e internacionales.

Primera etapa

De septiembre de 1989 a noviembre de 1990 se han transferido:

- a. Canales 11 y 13 de televisión: privatización total.

- b. Rutas nacionales: concesión por 12 años, con sistema de peajes y el pago de un canon al Estado, por un total de 15.000 kilómetros, de los cuales se han adjudicado diez mil.

- c. Areas petroleras: se continuó la renegociación del Plan Houston iniciado por la administración anterior. En la primera etapa se

adjudicaron cuatro áreas centrales y veintiocho marginales. Se prevé adjudicar en la segunda etapa tres centrales y cien marginales.

d. Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL): se privatizó el 60%; el 30% restante fue atribuido a accionistas privados y el 10% a los trabajadores.

e. Aerolíneas Argentinas: privatización del 85%, 10% para los trabajadores y 5% para el Estado con poder de veto.

f. Ferrocarriles Argentinos: concesiones a 30 años (carga y servicio de pasajeros). El ramal más importante es el de Rosario-Bahía Blanca, con 5.300 kilómetros, por el que se paga un canon y alquileres del orden de quince millones de dólares. El 80% fue a una nueva sociedad anónima, el 16% a Ferrocarriles Argentinos y el 4% a los trabajadores.

g. Área de Defensa: se han comenzado a transferir los porcentajes remanentes de alrededor de un 30% de participación del Estado en empresas petroquímicas, previéndose encarar una nueva etapa con otras áreas de la misma jurisdicción.

La primera etapa le ha procurado al Estado 360 millones de dólares en efectivo y 1.130 millones a plazos, con un compromiso de inversión privada de alrededor de 4.400 millones. Ha permitido además que 57.000 trabajadores pasen al sector privado. Por otra parte, se ha reducido la deuda externa argentina en 7.000 millones de dólares por el sistema de capitalización.

La segunda etapa, de conformidad con el Decreto 2074/90, comprenderá la transferencia de empresas del área energética y de prestación de servicios de agua potable, entre otras.

CONCLUSIONES

El impacto real de esta política de transformación no puede ser evaluado aún. Con el transcurso del tiempo podrá comprobarse el verdadero alcance de las reformas en marcha.

El desarrollo tecnológico, la desaparición de algunas fronteras y

la caída de las barreras ideológicas van redefiniendo un mundo interrelacionado y cambiante. De ahí que la reforma del Estado no debe, ni puede, ser un proceso con un final previsible. La dinámica propia de las sociedades en su tránsito evolutivo nos impone la exigencia de la reforma permanente, de la revisión de lo actuado y del replanteo de nuestros conceptos, pero, sobre todo, nos coloca en la necesidad de encontrar respuestas concretas a las demandas de la comunidad.

Por ello es preciso pensar en Estados nacionales, con administraciones que posean la dimensión y la flexibilidad suficientes para adecuarse a cada momento.

No queremos un estado gigante pero débil, tampoco lo queremos pequeño por definición. Aspiramos a que sea fuerte para que pueda cumplir su función de mediación imprescindible, al servicio de la sociedad que es su mandante.

TEMA VI

Mesa redonda: LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

Panelistas:

Dr. René Maugé Mosquera

Frente Amplio de Izquierda (FADI)

Dr. Jamil Mahauad Witt

Democracia Popular (DP)

Dr. Luis Ponce Palacios

Partido Conservador (PC)

Dr. Daniel GrandaArciniegas

Izquierda Democrática (ID)

Modera: Dr. Pablo Better Grunbaum

Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo



Dr. RENE MAUGE MOSQUERA
Frente Amplio de Izquierda (FADI)

Considero importante, en la reflexión sobre la transformación del Estado, la premisa de que ésta no puede llevarse a cabo sino a través de la transformación de la sociedad en su conjunto. Hace poco tuve la oportunidad de participar en un seminario similar a éste en la Pontificia Universidad Católica de Quito, reunión que demuestra que en la sociedad ecuatoriana existe una profunda inquietud en cuanto al curso de los acontecimientos que tienen lugar en un mundo también conflictivo y cambiante pero al mismo tiempo lleno de posibilidades para el futuro.

Refiriéndonos al tema concreto de los partidos políticos en el Ecuador cabe señalar que en el pasado siglo XIX la tónica de la política ecuatoriana estuvo dada por el Partido Liberal y el Partido Conservador que se definieron, como tendencias más que como organizaciones, durante el gran proceso de la Independencia. Pero es en el presente siglo, sobre todo desde la confrontación entre fines el siglo pasado y comienzos del nuevo, cuando se perfilan claramente las tendencias partidistas a raíz de la Revolución Liberal de 1905 y, con nuevos elementos, desde la década de los años veinte, con la formación, primero, del Partido Socialista y luego, tras la escisión del socialismo, con la constitución del Partido Comunista en 1932. En los años cincuenta se constituye el Partido Socialcristiano, como reflejo de las nuevas corrientes de la Iglesia católica. En la década del sesenta se organizan la Democracia Cristiana y la Izquierda Democrática, a partir de decisiones políticas y de grandes corrientes del pensamiento universal.

Pero más que hacer una historia de los partidos políticos interesante, al reflexionar sobre ellos, señalar que fueron en su nacimiento una emergencia privilegiada de la sociedad no estatal y que la carencia de institucionalidad y otras formas desarrolladas de la sociedad civil per-

mitieron la aparición de los partidos políticos y abrieron un espacio para que ocuparan un lugar de singular relieve en la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, con el curso del tiempo, y en la práctica, la naturaleza de los partidos cambió con el establecimiento de un complejo tejido de relaciones con el Estado en el interior de sus instituciones.

Conviene anotar, además, que los partidos han sufrido de una multitud de carencias en el desarrollo del Estado. La gran crítica que actualmente se hace a los partidos políticos se debe, en gran parte, a que de hecho fueron, y algunos siguen siendo, una forma de intervención de la sociedad civil en los asuntos del Estado. Pero cuando los partidos llegan al poder, se transforman en instrumentos de intervención del Estado en la sociedad civil. De modo que, diría yo, los partidos políticos han cumplido y siguen cumpliendo, en términos relativos, un papel de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, lo que ha llevado a una forma aberrante de clientelismo, pieza central de sustentación de los partidos y, a la vez, de su debilidad.

En Ecuador se constituyó lo que se ha denominado sistema de partidos: al dictarse la Constitución actualmente vigente, dentro de un proceso que se llamó de Reestructuración Jurídica y Política del Estado Ecuatoriano, el desarrollo de los partidos políticos hizo que se consagrara también su institucionalización, lo que constituye un hecho nuevo en el país. Los partidos existían, tenían su propia dinámica y no estaban sujetos a disposición alguna desde el punto de vista estatal. Y ese fue el primer intento del Estado de controlar esas organizaciones que, de una u otra forma, aceptaron esa nueva condición. Esto ha dado lugar, en los momentos actuales, a una polémica nacional en torno al sistema de partidos políticos y la situación de los independientes. Desde el punto de vista ideológico es claro que en Ecuador nunca existieron ciudadanos independientes; más aún, los movimientos de independientes que se forman tienen una clara connotación de adhesión a una candidatura dada en un momento determinado. Cabe recordar que antes del actual sistema electoral cualquier persona podía ser candidato de un partido o de una agrupación a condición de recoger mil firmas, lo que favorecía a las empresas electorales más aún que hoy, particularmente al poder hegemónico y a la oligarquía del país. De modo que yo no creo que los independientes carezcan de canales de expresión en nuestro país, puesto que siempre se han expresado, inclusive ahora, a través de los partidos políticos. O sea que el problema es otro.

Yo diría que el Estado ecuatoriano es muy débil, pese a que al-

gunos afirman que es omnipresente. Discrepo de esa opinión en cuanto al Estado ecuatoriano y hasta diría que, en cierta medida, y en el mejor sentido de la palabra, el Estado no es centro del poder sino del reparto del botín.

En cuanto al papel de los partidos políticos frente al Estado, si bien son instrumentos que se constituyen en la búsqueda del poder político de la nación, ninguno de ellos representa a una clase en su totalidad, sino intereses de grupo, de grupos de clases, de diversos sectores sociales, algunos de los cuales corresponden a las grandes divisiones regionales del Ecuador.

En efecto, los partidos políticos ecuatorianos han respondido siempre a una u otra región del país. Así podemos ver claramente que existen partidos políticos de la Costa o de la Sierra o que están presentes en todo el país pero cuyo electorado se encuentra fundamentalmente en una de las dos regiones. Mas lo que interesa en este debate es saber qué papel deben desempeñar los partidos, y de los diferentes análisis de la realidad ecuatoriana que se han hecho en diversas oportunidades se desprende la necesidad que tienen de enfrentar hoy con audacia el reto del presente y del futuro. En la modernización del Estado —que para mí entraña también la modernización profunda de la sociedad—, así como en las circunstancias que de ella se derivan, los partidos políticos están obligados a ser el factor dinámico que permita llegar a consensos indispensables para el país. El Ecuador no puede vivir sin consensos en materia económica, social y política. Esto significa que, en la etapa actual, se requiere una mayor institucionalización del Estado: ir del Estado fragmentado que tenemos a un Estado coherente, y para ello es preciso fortalecer la organización de la ciudadanía.

Aunque se habla, y creo que este seminario ha puesto el acento en ello, de la descentralización del Estado, yo diría que se trata también de descentralizar la sociedad. Pero una cosa es la búsqueda de los mecanismos más idóneos para producir una activación económica del Estado y otra cosa es la fragmentación que caracteriza a nuestras instituciones que cada día están no más descentralizadas sino más atomizadas. Tal es, entre otros ejemplos, el caso de la Universidad que en vez de propender a una descentralización se halla en un franco proceso de disolución.

La transformación del Estado presupone, como aquí se ha dicho, el afianzamiento de la democracia y éste, a su vez, entraña la in-

corporación de mayores sectores sociales a una democracia que, como tantas veces se ha afirmado, tiene que serlo desde el punto de vista económico, social y político. Con esa perspectiva habrá que considerar la planificación como un instrumento para superar la fragmentación y constituir un compromiso de todos los sectores sociales. Hasta ahora la planificación ha sido atributo de un organismo del Estado, sin la participación de todos los sectores sociales. Y si se quiere señalar parámetros que permitan superar algunos de nuestros problemas, tendrá que figurar entre los principales una planificación que entrañe un compromiso de carácter social general.

Hay que definir los grandes objetivos nacionales y para ello los partidos políticos deben constituir factores de desarrollo de estrategias a fin de hacer frente a la transformación de la sociedad y del Estado. Sostengo que en el Ecuador no se han definido grandes objetivos nacionales. Hay lo que se llama objetivos permanentes del Estado ecuatoriano, y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales muchas veces nos hemos ocupado de algunos de ellos, pero a lo largo de la historia del país no se han elaborado grandes estrategias de desarrollo socioeconómico: en los últimos planes del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) hay algo que yo llamaría plataformas desarrolladas de objetivos pero con una carencia total de estrategias para dentro de cincuenta o cien años.

De ahí que en medio de estas definiciones sea preciso fijar las fronteras entre el sector público y el privado. Estamos viviendo en una época en que todo se cuestiona, particularmente lo que se refiere al sector estatal de la economía, y parecería que la privatización del sector público es la panacea para todos los males. Pero hay empresas del Estado que no pueden ser privatizadas a menos de destruir, por ejemplo, la asistencia social a un sector mayoritario de la población. Sin oponerme totalmente a que una u otra empresa estatal sea privatizada en determinado sector, yo me pregunto: Privatización ¿para qué?

En el caso del Estado y la sociedad ecuatorianos, ¿consolidará la privatización más aún la concentración del poder económico y político hegemónico de un grupo de oligarquías del país o democratizará el capital? Convendría que a tal interrogante respondan quienes tanto hablan hoy día de privatizar las empresas del Estado.

A mi modo de ver, al tratarse de la reforma del Estado y de la participación que en ella corresponde a los partidos políticos, es nece-

sario abrir definitivamente las puertas de la sociedad civil y entenderla, en el caso de Ecuador, como lo que es: una sociedad de blancos, blancos mestizos, cholos e indígenas de diferentes nacionalidades y etnias. Esta cuestión nacional, que entró en el debate nacional con motivo del levantamiento indígena de junio pasado, entraña el reconocimiento de lo que somos, y al hablar de una reforma o transformación del Estado, con la que estoy de acuerdo, es inevitable que hablemos de una gran reforma de carácter social.

Al tratar de las estrategias para enfrentar la transformación de la sociedad compete a los partidos políticos contribuir a la fijación de dispositivos claros para hacer frente a los problemas de una pobreza estructural. Las amenazas que ésta plantea son al mismo tiempo los desafíos para el futuro que tiene la sociedad ecuatoriana. Cabe citar entre ellas la marginalidad económica, social y política; el desempleo y subempleo que llegan en este momento al 52% de la población nacional; la ineficacia administrativa; el agotamiento de los recursos naturales no renovables y el deterioro del medio ambiente. Estos son problemas a que harán frente las estrategias de desarrollo para el futuro. Y a ellos se suman las nuevas migraciones no controlables que están distorsionando el desarrollo de algunas ciudades como Quito y Guayaquil, el tráfico de estupefacientes, la corrupción generalizada en todos los niveles, la desorganización social, la pérdida de confianza en la funcionalidad el sistema democráticos, el desaliento y la fatiga social y política...

Tales son algunos de los elementos que yo plantearía en relación con las estrategias para encarar la transformación del Estado. Y, finalmente, para completar el pensamiento en torno a temas tan complejos, quisiera decir que, cuando oigo hablar de la crisis de los partidos políticos en el Ecuador, pienso más bien que se trata de una crisis de individuos ligada a una profunda crisis de todo el sistema educativo ecuatoriano. De modo que la única forma de salir de ella, y esto es válido incluso para los partidos políticos, es incluir, entre las reformas que se propongan del Estado ecuatoriano, la reforma de la Ley de Partidos, de la Ley de Elecciones y de otros cuerpos legales, que permita convertirlos en factores que dinamicen la participación de la sociedad en su conjunto en la solución de los problemas.



Dr. JAMIL MAHAUAD WITT
Democracia Popular (DP)

La relación entre partidos políticos y transformación del Estado debe enfocarse a partir de un contexto concreto. Considero que la política, en cuanto actividad humana, está sujeta a normas morales y límites éticos. Por ejemplo, nosotros no participamos del criterio de que el fin justifica los medios y de que en política todo está permitido, porque lo que está en juego es demasiado grande y cuando el poder está de por medio echa mano de todos los recursos para conservarlo y acrecentarlo.

La finalidad de toda actividad política es la búsqueda del bien común, llámese justicia social, redistribución del ingreso, sociedad equitativa... Pero su propósito es crear una situación mucho más justa para la sociedad entera y el medio para alcanzarla es el poder ejercido a través de la organización estatal, teniendo en cuenta que el poder no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de ese objetivo supremo y superior que es el bien común. Los partidos políticos buscan ganar elecciones para tener acceso al poder del Estado y, por medio de él, alcanzar ese fin en la forma en que lo define cada una de sus ideologías. O sea que la calidad de un gobierno se mide por la cantidad de bien común que logró crear en una sociedad y no por la cantidad de poder que logró acumular en las manos de los gobernantes. Porque el poder es efímero, pasa y termina y lo que permanece es la obra hecha, por la que se juzga cuan malo o bueno ha sido.

Cuando hablamos de partidos políticos queremos significar aquellos que funcionan en una democracia y ésta tiene la virtud de unir dos conceptos fundamentales para la organización social: el de libertad y el de autoridad. En democracia la autoridad existe por la aceptación libre de los electores, de modo que se puede ejercerla sin afectar a la libertad, porque tales son las reglas del juego democrático. La autoridad es, por tanto, un atributo moral del gobernante, el derecho que tiene de

ser respetado y obedecido. La autoridad se ejerce a través del poder, que es un atributo de la autoridad pero no fuente de ésta. Hay en nuestro país personas con gran poder y sin ninguna autoridad; dicho de otra manera, la autoridad es moral y el poder es real, y éste debe estar al servicio de aquélla y no al revés.

Si los partidos políticos buscan ganar elecciones para ejercer el poder del Estado y alcanzar el bien común, si lo importante es el bien común y el Estado es apenas un instrumento para alcanzarlo, ¿cómo debe ser ese instrumento, cómo debe estar estructurado para que nos permita llegar a donde queremos ir?

Uno de los problemas que yo encuentro en esta discusión en el Ecuador es que muchas personas ponen la carreta delante de los bueyes y cuando se trata de tocar al Estado o de modificarlo piensan que solamente en ese punto se define la ideología o la doctrina de un partido político, como si el Estado fuera el fin de todo. Si lo consideramos como un simple instrumento veremos que con él podemos hacer muchas cosas e introducir muchos cambios y que lo importante es no cambiar el objetivo final, que es el ideológico, el doctrinario, ni atribuir a un instrumento la calidad de fin último o anterior. Creo que definir como tal el papel del Estado y la estructura que debe tener una sociedad para la consecución de esos fines, es la tarea fundamental de los partidos y de los líderes políticos, tarea que en estos momentos está inmersa en lo que se ha dado en llamar la crisis de los paradigmas. Un paradigma es un modelo, una forma ejemplar de hacer las cosas y las formas tradicionales de actuar han entrado en crisis estos últimos años en América Latina y en muchas partes del mundo. Me referiré sólo a algunos de esos paradigmas:

En primer lugar, el paradigma económico, la famosa discusión entre un modelo de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro y un modelo de promoción de exportaciones o de desarrollo hacia afuera. Hace pocos años nadie discutía en América Latina cuál era el modelo a seguir. Evidentemente, era el del desarrollo hacia adentro; lo habíamos aplicado durante décadas, había tenido éxito para todos aquellos que viven hablando de los milagros y ahora hablan del milagro de Singapur, de Taiwan y de Corea. Quisiera recordarles que aquí se habló del milagro mexicano y, pocos años atrás, del milagro brasileño. Con semejante modelo económico, el de sustitución de importaciones, crecimos a tasas superiores de la economía mundial y por eso no funcionó, no dio resultado y llegó un momento en que definitivamente,

por lo menos en mi opinión, se agotó. Y ello porque la sustitución de importaciones tiene dos etapas: aquella en que se sustituye la importación de bienes de fácil producción local y aquella en que es preciso ampliar el modelo. En efecto, la producción de textiles, muebles, etc., no requiere una economía de gran envergadura ni alta tecnología, puesto que es suficiente la protección arancelaria para evitar la competencia exterior; además, se puede fraccionar en una gran cantidad de empresas pequeñas que crecen, o sea que hay trabajo y hay un mercado local.

Pero viene luego un segundo momento en que el país tiene que afrontar la alternativa de profundizar ese modelo sustitutivo o volcarse hacia afuera. En mi opinión, el Ecuador prácticamente no entró en esta segunda etapa, como lo hicieron México, Brasil, Argentina, donde el Estado hace ya inversiones realmente inmensas que terminan creando graves problemas para la marcha económica del país cuando no dan los resultados esperados. Con esta teoría de la sustitución de importaciones hemos pasado del éxito a la crisis y ahora todos están de acuerdo en que es preciso abrir la economía, tratar de exportar, volcarnos hacia esa otra opción, lo que sin duda demuestra la crisis del paradigma puesto que nos obliga a repensarlo.

Un segundo paradigma es el de la antinomia, a mi juicio falsa, entre la ética individual y la ética social, o sea entre la ética de la convicción personal y la ética de la necesidad del país. Todo aquél que defiende sus convicciones tiene gran mérito al hacerlo y, a veces, inclusive una aureola por la que se lo admira. Pero eso debe tener un límite, el que encontraron Felipe González en España, François Mitterrand en Francia, Patricio Aylwin en Chile, cuando parecen decirse: creemos profundamente en nuestras convicciones, no vamos a renunciar a ellas, pero vamos a impulsarlas hasta el límite donde entra en juego, ya no mi fe ni la de mi partido, sino el interés de este país. O sea pasar de la ética de la convicción personal a la ética de la responsabilidad social pues nadie tiene el derecho de comprometer los destinos de un país sólo por defender a ultranza lo que piensa.

El tercer paradigma que ha entrado en crisis es la antinomia, también falsa, entre regionalización y globalización. Siempre he sostenido que era preciso crear mercados regionales, uniones regionales, porque tal era la única manera de defendernos de cuanto ocurría afuera. En este mismo momento el mundo se globaliza, parecería que desaparecen las fronteras y que tuviéramos que escoger entre abrírnos totalmente o seguir en el Pacto Andino, aunque probablemente debamos hacer

ambas cosas: abrir la economía y al mismo tiempo mantener los mecanismos de integración, reformándolos en lo que sea necesario. Pero todo ello obliga a crear, a inventar; de ahí que el paradigma que en mayor crisis se encuentra ahora es el del papel del Estado en la conducción de la economía.

El Estado activo ha funcionado durante décadas. No fue una invención de los latinoamericanos, cuando se reunieron en Bretton Woods para fijar las reglas del comportamiento de la economía en el mundo. Cuando se creó el Banco Mundial se pensó que era necesario liberar el comercio a nivel planetario y promover el desarrollo de las economías y que en países como los nuestros, donde el mercado es imperfecto y faltan los capitales, el Estado debía entrar a desempeñar ese papel, con el aplauso de todos. De ahí que convenga tener mucho cuidado con las modas, porque éstas cambian y lo que se exalta hoy se condena mañana, y es preferible ser muy críticos, en el mejor sentido de la palabra, con todo aquello que puede ser bueno o malo y no aceptarlo simplemente porque está de moda.

Dentro de la óptica de un Estado activo, éste hacía de todo: promovía, financiaba. Hacía falta, por ejemplo, un hotel para la reunión de una Conferencia Interamericana que iba a celebrarse en Quito; no se encontraban los capitales necesarios en el Ecuador, pero el Instituto del Seguro Social tenía los fondos y debió intervenir el Estado, pues sin su intervención no había hotel. Tras promover actividades económicas, el Estado regula dentro de un marco jurídico, y para eso está el Congreso Nacional, y por intermedio de la Junta Monetaria; y controla su propia acción a través de la Contraloría General de la Nación y muchas actividades privadas mediante la Superintendencia de Bancos y algunas secciones de los ministerios.

El Estado administra, se convierte en empresario. Aquí también debemos tener muy clara la razón por la cual el Estado acabó con muchas empresas. No fue debido a un plan maquiavélico para estatizar el país, puesto que jamás existió, sino que el Estado debió intervenir, como en el caso ya citado del Hotel Quito, para evitar el cierre de fuentes de trabajo. De acuerdo con la ideología entonces predominante el Estado debió hacerse cargo de empresas privadas que quebraron: así se volvió propietario de Ecuatoriana de Aviación, del ingenio de Tarabuela y de muchas empresas más. La ideología imperante en esa época creía que las empresas no debían cerrarse; luego se sostuvo que se abandonara las que quiebren si son ineficaces. Y cuando este esquema entra en

crisis aparece el Estado eficiente, el Estado de los años ochenta, grande, agigantado, que interviene en el mercado. Hoy se propone, como solución a todo, privatizar las empresas estatales.

Quisiera decir, abiertamente, que no me opongo a que se discuta la privatización, a condición de plantearse la pregunta básica de cuál es el problema que queremos resolver. Que un gobierno sea más o menos de centro-izquierda y al mismo tiempo dueño de la empresa Ecuatoriana de Aviación es un planteamiento inaceptable puesto que lo uno nada tiene que ver con lo otro: si el problema del transporte aéreo puede resolverse mediante la privatización de esa empresa, y si tal es el informe de los técnicos, lo acepto cualquiera que sea la ideología del gobierno.

Otro ejemplo que viene al caso es el de la salud pública. Y a la pregunta de cómo solucionar los apremiantes problemas que se presentan en este ámbito se responde que privatizando el Ministerio de Salud. Evidentemente, hay áreas que no se pueden tocar: no pueden privatizarse las Fuerzas Armadas, ni las Relaciones Exteriores, ni la Educación en las áreas que sirven a sectores que no tienen recursos económicos. Y al poner las cartas sobre la mesa hay quienes adoptan como razonamiento la afirmación de que eso es lo que plantea la derecha. El criterio de la derecha política es que en la medida en que le arrebatemos algunas cosas al Estado, mejor andrà éste y probablemente mejor vaya a andar la sociedad. Deberíamos preguntarnos, más bien, con qué criterio vamos a privatizar, qué problema queremos resolver. Tomemos el caso de la Empresa de Electricidad del Guayas, Emelec. ¿Por qué no nos ponemos de acuerdo, ante todo, en cuánto vale esa empresa, con qué criterios vamos a escoger a los inversionistas nacionales o extranjeros, se trate de entidades de beneficencia o de lucro, y qué vamos a hacer con la regulación económica que actualmente vuelve a Emelec ineficaz, como a muchas otras empresas?

Si yo pidiera que levantaran la mano los que consideren que el servicio de IETEL (Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones) es bueno, nadie lo haría, y si preguntara quiénes querrían que se privatizara probablemente muchos responderían que sí. Pero si les decimos que la privatización de IETEL significaría multiplicar por cinco o por diez el costo del servicio telefónico —puesto que la empresa que lo compre no va a aceptar las tarifas congeladas por el Congreso o por quien sea sino que va a querer una liberación del mercado— muchas manos quedarían bajadas. Asimismo, tenemos numerosas quejas acerca del servicio mé-

dico del Seguro Social, pero si sustituirlo por seguros privados entraña que, para ser eficientes, debe imponerse un costo que no lo puede pagar la mayoría de la población ecuatoriana, plantea un problema en el que habría que pensar dos veces. O sea que la cuestión tiene muchos bemoles y hay que analizarla abiertamente, en toda su complejidad, sin conformarnos con *slogans* ni con cantos de sirena que muchas veces no funcionan.

Desde mi punto de vista, el papel el Estado es el de conductor de un país. Si concebimos el país como una orquesta sinfónica, el Estado lleva la batuta y es su director: para eso se eligen los gobiernos, para que señalen un rumbo, para que indiquen a dónde vamos y en el señalamiento del camino y del destino final se diferencian entre sí los partidos y los candidatos. Mas el hecho de tener la batuta no quiere decir que el Estado escriba las partituras, puesto que eso es tarea de otra persona, ni que deje de ser el director para tocar el violín, dado que lo va a hacer menos bien que el violinista; lo que le corresponde es contratar buenos músicos, porque ésa es su función, y orientar, fijar las grandes líneas directrices.

La diferencia entre los líderes y los gerentes —por ejemplo, entre un Presidente de la República y un Gerente del Banco Central— es que los dirigentes tienen grandes visiones de hacia dónde debe ir la sociedad, y los administradores fijan, dentro de esos rumbos, metas para el año próximo o unos años más. Los líderes impulsan cambios, los gerentes cumplen planes y se entregan a la complejidad de la rutina y del manejo diario de sus negocios. Ambos son necesarios para el manejo del Estado y hay que equilibrarlos porque uno y otro son absolutamente insustituibles.

Para terminar, creo que la transformación el Estado es necesaria. Para conducir al país el Estado debe ser ágil, moderno, eficaz desde el punto de vista de la eficiencia económica —en el sentido de que se asignen los recursos de la economía a los sectores más necesitados—, de la eficiencia productiva —haciendo que las empresas del Estado no arrojen pérdidas ni tengan que trabajar siempre con subsidios, a menos que sean diseñadas para eso— y de la eficiencia social. Porque el Estado, por su responsabilidad ante la sociedad, tiene una eficiencia de que carece la empresa privada. Pero esa eficiencia debe estar siempre acompañada de la equidad social y de la justicia.

Dr. LUIS PONCE PALACIOS
Partido Conservador (PC)

El tema del Estado, su situación y dimensión actual y sus proyecciones con miras a una transformación suscitan el interés no solamente de quienes estamos involucrados de una manera u otra en la política sino también el de todos los ciudadanos que actúan en la vida social. El Estado interesa a la comunidad entera en una infinidad de manifestaciones, de manera que el hombre, sea cual fuere su situación en la sociedad, tiene un criterio en torno a los problemas y busca una solución. De ahí la importancia que en las condiciones actuales de crisis económica, social y cultural del Estado ecuatoriano reviste este seminario que indudablemente encontrará y propondrá orientaciones y conclusiones valiosas para enfrentar el problema de la transformación del Estado.

El hombre constituye un fin en sí mismo puesto que ontológicamente es primordial. Así como la naturaleza le brinda los medios para su desarrollo personal, las creaciones humanas y la sociedad deben estar encaminadas al desarrollo pleno y total de la personalidad del individuo. En este sentido debemos considerar al Estado frente al hombre puesto que, como se ha afirmado ya, el Estado no es un fin en sí mismo sino un instrumento y la máxima instancia, dentro de las diferentes formas de agrupación social, al servicio de la comunidad. El hombre solitario, aislado, tiene una capacidad muy limitada de satisfacer sus necesidades. De ahí que deba formar con los demás una sociedad a fin de obtener conjuntamente bienes y servicios para su subsistencia y desarrollo. Pero la sociedad tampoco cuenta con todos los instrumentos y mecanismos necesarios para conseguir esos bienes y servicios y atender a las demandas de los seres humanos de vivir plenamente. Es entonces cuando aparece la instancia del Estado como la sociedad perfecta, jurídicamente organizada y con carácter soberano.

De manera que el Estado está en relación directa, íntima y hasta teleológica con los fines que persigue el hombre a título personal y como miembro de una sociedad. Y cuando se habla de la dimensión del Estado o del papel del Estado debemos tener siempre en cuenta la capacidad de desarrollo del individuo dentro de la sociedad civil y del propio Estado. En este orden de cosas llego así a la conclusión de que el Estado tiene un carácter subsidiario, que siendo una instancia superior a la sociedad civil tiene funciones, atribuciones y finalidades que se hallan precisamente en el contexto de lo que esa sociedad no puede realizar por sí misma.

Evidentemente, hay funciones estatales irrenunciables, que responden a la propia naturaleza del Estado y que no se relacionan, en cuanto a posibilidad de realización, con la naturaleza misma de la sociedad civil, tales como la seguridad pública, la defensa territorial y la consecución de la justicia. De modo que para diseñar las funciones públicas debe tenerse en cuenta el tamaño del Estado en relación con la sociedad.

Otro principio importante es el respeto a las condiciones de cada sociedad para que el Estado se acomode a ella en el cumplimiento de las funciones que son esenciales y propias de él y en el cumplimiento subsidiario de aquello que la sociedad civil no puede por sí misma realizar. Mas debe evitarse la importación de insituciones ajenas a nuestra idiosincracia y a nuestra realidad que pueden ser nocivas tanto para la sociedad civil como para el Estado.

Creo que, dadas las circunstancias de un mundo que avanza y que tiende a unificarse mediante una ciencia y una tecnología que en algún momento se pondrán al servicio de todos los hombres, en nuestro país estamos muy atrasados, pensando siempre demasiado en si la derecha vale o no vale, si la izquierda vale o no vale: y basta con que alguien esté a favor de una de esas proposiciones para que inmediatamente haya una reacción en contra. Creo que semejante actitud debe superarse mediante una elevación del nivel de la cultura política.

Quisiera terminar refiriéndome a la privatización, que es un tema muy importante dentro de la redimensión del Estado. No se trata de un problema que se ajuste a los condicionamientos de la izquierda o de la derecha, sino de una fórmula para aligerar las responsabilidades del Estado en las actividades que realmente le incumben. La privatización **no puede** ser considerada como una tesis que abarque a todas las

instituciones estatales o a la mayoría de ellas. Y aquí repito que la redimensión del Estado debe corresponder a nuestra realidad y a la función que éste desempeña en razón de las necesidades básicas. De modo que privatizar algunas empresas que no responden a la finalidad esencial del Estado, porque en determinados casos resulta conveniente para la sociedad y para el mejoramiento de la actividad humana, es una solución que debe adoptarse, sin considerar la privatización como una especie de principio político de orden general, sino como un medio, una manera de actuar y de responder, entre otras cosas, a la problemática del Estado. Se trata, pues, de liberarle de las responsabilidades que no le competen en materia de administración de empresas, a fin de que se dedique a lo que realmente le concierne.

Finalmente, como conclusión, y convencido de la necesidad de emprender una profunda transformación y redimensión del Estado en función del desarrollo económico, social y cultural del país, creo que corresponde a los partidos políticos superar el sectarismo y adquirir un espíritu sanamente nacional para ver la situación de la comunidad entera, posponiendo determinados asuntos que nos separan y, viendo dentro del país la problemática real, llegar a un consenso que permita dar tregua a una lucha sectaria y encauzar nuestra actividad a enfrentar el problema fundamental de la reforma del Estado.



Dr. DANIEL GRANDA ARCINIEGAS
Izquierda Democrática (ID)

Quisiera partir de una clara concepción de lo que es un Partido político, entendido como instancia de mediación entre la sociedad civil y la sociedad política. Esto nos conduce a poner en claro cuáles son las características fundamentales de esos dos referentes.

En Ecuador, igual que en el resto de América Latina, hay ya prácticamente un consenso acerca de que la organización económica de la sociedad adolece de una incapacidad creciente para reproducirse a sí misma.

¿Cuáles son las manifestaciones de esa incapacidad?

En primer lugar, se asiste en Ecuador a un crecimiento demográfico que en forma sistemática supera con mucho al crecimiento de la economía, lo que genera graves problemas sociales y económicos.

En segundo lugar, existe en América Latina y en nuestro país un proceso de descapitalización que afecta directamente al proceso de inversión en varios sectores de la economía nacional. Debido a una división mundial del trabajo nos hemos convertido en el último decenio en países de exportación de capital, lo cual atenta seriamente contra la capacidad de inversión en la economía dentro de nuestras fronteras.

Asimismo, la organización económica en nuestro país ha sido incapaz de insertar y aprovechar la mano de obra de nuestros compatriotas, dando como resultado el hecho de que el 50 por ciento de la población se encuentra en situación de subempleo y el 12 por ciento en desocupación total, desaprovechamiento que no solamente constituye un problema social sino que repercute también en la economía.

Por otro lado existen también, como características de esa organización económica deficiente, una heterogeneidad tecnológica que va

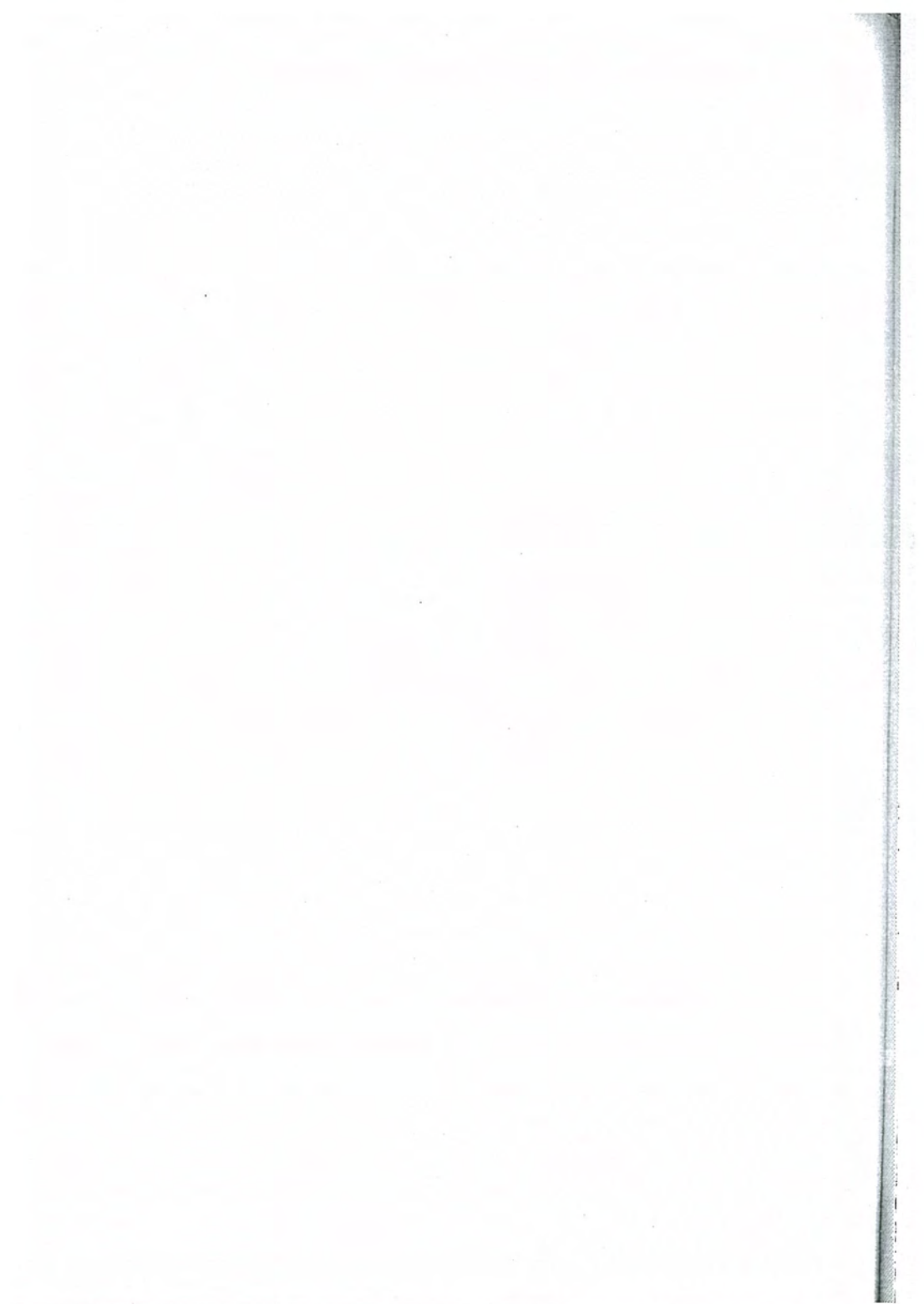
desde expresiones avanzadas de la técnica hasta modos primitivos de producción; una absoluta desarticulación de la industria en los sectores de la explotación minera, agropecuaria y de la pesca; un alto grado de centralización social del capital y una gran concentración de la economía desde el punto de vista social y del espacio. Y todo ello conduce a un bloqueo de los mecanismos de participación de los ciudadanos en la economía y en la producción, situación que los partidos políticos pretenden expresar ante el Estado.

También en la organización estatal se advierte, como una particularidad fundamental del Estado entre nosotros, una creciente incapacidad para permitir la reproducción institucional y la regulación de la sociedad en términos pacíficos. Y esa característica es resultado del manejo de quien se ha hecho cargo de la estructura estatal, adoptando una forma de Estado excluyente, basado en el centralismo y la concentración del poder. Su carácter excluyente se manifiesta no sólo en términos del espacio sino también en los de la sociedad, que es donde surge otro tipo de limitación: el bloqueo político puesto que no existen, a nivel nacional, instancias de participación orgánica en el Estado.

Considero que no existe vehículo mejor que el de los partidos políticos para asegurar la búsqueda de nuevas formas de organización que garanticen la representatividad de la sociedad civil en la sociedad política. De ahí que haga una invitación a aquellos sectores que no están inscritos en los partidos políticos a participar en ellos, puesto que los problemas de que adolecen no se solucionan tomando distancia ni criticándolos de lejos sino integrándose en la discusión política partidista. Y esto es válido aún tratándose del desafío que constituye el tránsito de académicos e incluso de empresarios a dirigentes políticos, en lugar de pretender manejar o utilizar a los partidos desde afuera. Y si digo que en cuanto a la búsqueda de la representatividad no existe un medio mejor de alcanzarla que los partidos políticos, es porque de otro modo estaríamos hablando de empresas electorales o electoreras en las que los índices de representatividad se reducen a su más mínima expresión.

Finalmente, cabe señalar la cuestión de los partidos como representación del grueso de la población. En los doce años transcurridos desde la reinstalación de la democracia en el Ecuador, la euforia en determinado momento llevó a la creación de muchos partidos como expresión de la representatividad de la sociedad civil. Pero, dado el número exagerado de formaciones políticas que existen en el país, consi-

dero que deben irse eliminando aquellas que no están en capacidad de representar a los sectores populares a fin de que, dentro de una concepción que puede parecer draconiana, subsistan únicamente aquellos que con su fuerza van a vigorizar la democracia ecuatoriana.



ACTO DE CLAUSURA

Dr. Pablo Better Grunbaum
Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo



INTERVENCION DEL DR. PABLO BETTER GRUNBAUM

El hecho de que en este panel los representantes de cuatro partidos políticos hayan llegado a un notable nivel de convergencia en cuanto a la necesidad de una nueva conformación del Estado ecuatoriano, y de haber expresado un compromiso con esta tarea en el ámbito de una apertura política, es prueba del éxito que ha alcanzado el esfuerzo que hemos iniciado con este Seminario para proponer un debate nacional en torno a los temas aquí propuestos y otros que puedan surgir en la misma línea.

La transformación del Estado es un proceso político y por ello este Seminario culmina con un panel netamente político. Uno de sus integrantes me decía que si pudiéramos discrepar en nuestro país tal como lo hemos hecho nosotros en esta mesa, nuestra realidad nacional sería diferente. Uno de los propósitos del Gobierno Nacional al plantear la discusión acerca de la transformación del Estado es tratar de elevar el nivel del debate político. Estos cuatro representantes de la política ecuatoriana han contribuido a nuestras discusiones en igual medida y con la misma brillantez intelectual que los especialistas nacionales e internacionales en sus ponencias y comentarios sobre las experiencias de otros países.

Debo agradecer a todos ellos su presencia y participación en este Seminario, a quienes debe su éxito. Ha sido de gran importancia arrancar con una discusión franca y clara del tema relacionado con la transformación del Estado y comprometernos, como lo hemos hecho, a continuar este debate. Y, como Gobierno, nos comprometemos también a recoger las inquietudes que vayan surgiendo, a emprender los cambios que surjan del consenso nacional a través de una discusión activa y participativa inclusive de aquellos elementos que aún no comparten nuestro propósito. Se trata de un esquema que no incumbe solamente al

gobierno actual, puesto que la transformación del Estado es una tarea de larga duración. El Estado ecuatoriano habrá de transformarse gracias al comportamiento de las entidades políticas y lo habrá logrado cuando la sociedad civil responda a esa transformación y las leyes estén de acuerdo con esos comportamientos.

LISTA DE PARTICIPANTES



LISTA DE PARTICIPANTES

APELLIDOS	NOMBRES	INSTITUCION	TIPO
AGUIRRE GALLARDO	IVAN	PETROECUADOR	I
AGUIRRE MATEUS	MARGARITA ELENA	MINISTERIO ENERGIA Y MINAS	I
AGUIRRE SALAZAR	MIGUEL AUGUSTO	INECEL	I
ALARCON EGAS	VICTOR	INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE	I
ALBA	ADAN ALFONSO	IEOS	I
ALMEIDA	ORFAY	IETEL	I
ALOMIA BOLANOS	MARTHA	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	I
ALTAMIRANO MONTALVO	ROBERTO	SECAP	I
ALVARADO LOZADA	JUAN	FONAPRE	I
ALVARADO VILLAVICENCIO	VICENTE	ALAP — SENAE	I
AMORES CARDENAS	MARCO GUSTAVO	SENDA	I
ANDRADE ALBAN	VICTOR HUGO	PETROECUADOR	I
ANDRADE DAVILA	JAIME RUPERTO	DINADER	I
ANDRADE PEÑAHERRERA	FRANCISCO	ALAP — SENAE	I
ANDRADE VITERI	TRAJANO ROBERTO	MINISTERIO DE EDUCACION	I
ANGULO PAZMINO	MILTON	SUBSECRETARIA DE CULTURA	I
ARAUZ CORNEJO	RODRIGO	ALAP — SENAE	I
ARCOS GARCES	GUALBERTO	ALAP — SENAE	I
AREVALO GORDON	MYRIAM GERMANIA	SENDA	I
ARIAS	ANGEL		I
ARZUBE SALAZAR	MARIA ELENA	VICEPRESIDENCIA	I
ASTUDILLO IBARRA	GUILLERMO	CLIRSEN	I
AVALOS BARRIONUEVO	JORGE ERNESTO	CORDES	I
AVEIGA VILLACIS	ANGELA MARIA	UNIVERSIDAD CENTRAL	I
AVILA	CARLOS ALFONSO	ALAP — SENAE	I
AVILA MACHUCA	ALBERTO	MINISTERIO DE INDUSTRIAS	I
AYALA BALDEON	MARCELO	SENDA-DNP	I
AYALA GARCIA	NELSON ANIBAL	ALAP-SENAE	I
AYALA MOSQUERA	RAMIRO JAVIER	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	I
BALDEON ROSERO	JORGE	SENDA	I
BARAHONA GUERRERO	MAURICIO FERNANDO	SENDA	I
BARAHONA MENESES	CARLOS ALBERTO	IECE	I
BARRAGAN MALDONADO	TERESA DE JESUS	SENDA	I
BARRERO R.	LUIS ENRIQUE	POLCIA NACIONAL	I
BAUTISTA POLANCO	MARIO NEPTALI	SENDA	I
BENALCAZAR RUALES	RENE	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	I
BRAVO PIEDRA	HERNAN	SENDA	I

BURNEO BURNEO	JOSE	SECAP	1
CABEZAS EGUEZ	RAMIRO ELOY	CONTRALORIA GENERAL ESTADO	1
CAGIGAL GARCIA	JOSE	MEC-PUCE	1
CAICEDO	EDUARDO GUSTAVO	MINISTERIO DE EDU. Y CULTURA	1
CALDERON CABEZAS	IVAN	PETROECUADOR	1
CAMACHO DAVILA	JUAN CARLOS	CONGRESO NACIONAL	1
CAMACHO VARGAS	RODRIGO EFREN	SENDA	1
CAMPANA VILLAGOMEZ	ALFREDO FRANCISCO	MINISTERIO DE GOBIERNO	1
CANTOS AGUIRRE	EDISON FERNANDO	PROCURADOR GENERAL ESTADO	1
CARRERA GRUJALVA	JULIO WASHINGTON	EMP.NAC. PRONOST.DEPORTIVOS	1
CARRILLO ABRIL	WILLIAM RICARDO	CONTRALORIA GENERAL ESTADO	1
CARRILLO SALVADOR	CARLOS ESTUARDO	MIN. DE ENERGIA Y MINAS	1
CARRILLO VILLARREAL	JORGE MARCELO	MINISTERIO ENERGIA Y MINAS	1
CASTELLANO CIFUENTES	ALFONSO	EMPRESA NACIONAL CORREOS	1
CASTRO ALVEAR	GONZALO LEONARDO	CONTRALORIA GENERAL SENDA	1
CASTRO BARBA	NOE GERMAN	DINAC	1
CEDENO DIAZ	FREMIO TH	SUBSECRETARIA PRESUPUESTO	1
CEVALLOS	LUIS	SENDA-DNP	1
CHALEN BERMEO	HUGO ADOLFO	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1
CHAMORRO ARTURO	ERNESTO FABIAN	INECEL	1
CHAVEZ AGUIRRE	MANUEL	SENDA	1
CHAVEZ ESCUDERO	RUTH	PETROPRODUCCION	1
CHAVEZ MESIAS	MARCIA CECILIA	DINACE	1
CHAVEZ OLEAS	FAUSTO EDUARDO	INCCA-MAG	1
CHIRIBOGA MOSQUERA	FIDEL RAMON	FRENTE AMPLIO DE IZQUIERDA	1
COLOMA ROMERO	ALICIA	SENDA	1
CORAL URRESTA	EDGAR FLAVIO	JUNTA DE DEFENSA NACIONAL	1
CORDOVA	JUAN ARCESIO	E.MUNICIPAL AGUA POTABLE	1
CORDOVA LLUSCA	ALBERTO ARTURO	EMPRESA NACIONAL CORREOS	1
CORELLA CAICEDO	JOSE FERNANDO		1
CORRALES RIVERA	MANUEL	IECE	1
CRUZ MERINO	FERNANDO	SENDA-DNP	1
CUESTA MOSCOSO	EDMUN GABRIEL	IECE	1
CUEVA GARZON	CRISTOBAL	MIN. ENERGIA Y MINAS	1
CUEVA SOTOMAYOR	LUIS	MEDCIAMED C.LTDA.	1
CUJI SANTILLAN	NANCY	ENPRODE	1
CUVI SANCHEZ	JUAN CRISTOBAL		1
DARQUEA DE WITT	PEDRO	SENDA	1
DAVALOS CORONEL	GISELLA MARIA	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1
DAVILA BENITEZ	AMPARO	CONSEJO DE TRANSITO	1
DAVILA DAVILA	RAUL ENRIQUE	BANCO NACIO.DE FOMENTO	1
DAVILA GRUJALVA	HUGO RAFAEL	SENDA	1
DAVILA GUERRA	EDUARDO	MUNICIPIO DE QUITO	1
DE LA TORRE	JEFFERSON ROLANDO	SENDA-DNP	1
DE LA TORRE ROMERO	JOSE	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1
DEL POZO ARREGUI	NANCY ROSA	SENDA	1
DELGADO CARTAGENA	MARIO FRANCISCO	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	1
DELGADO SIERRA	MARITZA	MAG	1
DIAZ VILLAMARIN	ORLANDO	IEOS	1
DOMINGUEZ PAZMINO	PATRICIO HUMBERTO	MINISTERIO DE SALUD	1

DONOSO ROSERO	RUBEN JOSE	SENDA	1
ECHEVERRIA GARCIA	HERNAN OSWALDO	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	1
EGÜEZ CEVALLOS	GUALBERTO	SENDA	1
EGÜEZ LUPERA	FERNANDO RENE	INERHI	1
EGÜEZ VALDIVIESO	EUGENIO	MINISTERIO DE FINANZAS	1
ENRIQUEZ BERMEO	GUILLERMO	SENDA	1
ENRIQUEZ REYES	LILIAN TERESA	HOSP. ENRIQUE GARCES	1
ENRIQUEZ VASCONEZ	WILFRIDO	SENDA-DINADI	1
ERAZO RODRIGUEZ	RODRIGO	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1
ESCOBAR BARROS	CESAR SALOMON	SENDA	1
ESCOBAR REYES	CARLOS ALFONSO	SENDA	1
ESPIN ORTEGA	LETICIA FABIOLA	SENDA-DNP	1
ESPINOSA COBA	MARCELO	POLITICA NACIONAL	1
ESPINOSA EGAS	JORGE POLO	UNIVERSIDAD CENTRAL	1
ESPINOSA ESPINOSA	RENE ARTURO	DINAC	1
ESPINOSA ROMERO	CARLOS	FUNDACION EUGENIO ESPEJO	1
ESTUPIÑAN	JORGE	SENDA	1
ESTUPIÑAN RUILOVA	MARIA DEL CARMEN	PARTICULAR	1
FIALLOS	VICENTE SIGILFRIDO	INEMIN	1
FIGUEROA	DOLORES	SENDA-DNP	1
FLORES BAEZ	GALO RENE	MINISTERIO EDUCACION Y CULT.	1
FLORES COBOS	CESAR	SENDA	1
FLORES MALDONADO	HERMEL	INECEL	1
FOLLECO CHALA	JOHNSON MARCELO	MINISTERIO DE FINANZAS	1
FONSECA VILLAREAL	RIGOBERTO	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	1
GALARZA	MARCO		1
GALARZA TORRES	ELADIO	ALAP-SENAE	1
GARCES SUAREZ	JORGE ENRIQUE	MIN.FINANZAS	1
GARCIA CORAL	GERMAN BOLIVAR	SECAP	1
GARCIA MANTILLA	FERNANDO RAUL	DINADER	1
GARCIA MORA	MARCO	SENDA-DNP	1
GARZON SALAZAR	FRANCISCO	ALAP-SENAE	1
GAVILANEZ JIMENEZ	CARMEN EDELINA	ENPRODE	1
GOMEZ GALLEGOS	MONICA DEL ROCIO	SENDA	1
GOMEZ TORRES	JORGE	MAG-ENPROVIT	1
GONZALES PARDO	JOSE GERMAN	CEPLAES	1
GRANDA ARCINIEGA	DANIEL	CONGRESO NACIONAL	1
GUANIN PEREZ	CESAR AUGUSTO	SENAC	1
GUDIÑO SEGOVIA	FERNANDO	SENDA	1
HERRERA VINUEZA	TITO EDISON	SENDA	1
HIDALGO LOPEZ	FABIAN ARTURO	SENDA	1
HIDALGO SAAVEDRA	MARIA AUGUSTA	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	1
HOUSSE GUERRERO	ROGELIO NEPTALI	UNIVERSIDAD CENTRAL	1
HURTADO HERRERA	BRAULIO EFREN	DIRECCION NACIONAL PERSONAL	1
ILLANES IBARRA	ENRIQUE	SUBDIRECCION NACIO.CULTURA	1
IRISITY JOVER	JORGE	NACIONES UNIDAS	1
JARA LEON	TOA MYRIAM	CONGRESO NACIONAL	1
JARAMILLO	CARLOS	TRIBUNAL GARANTIAS CONSTT.	1
JARAMILLO BORJA	MARIANO	SENDA-DNP	1
JARAMILLO CRUZ	GERMAN	DINAC	1

JARAMILLO SANDOVAL	LUIS ALONSO	ALAP-SENAE	1
JARAMILLO VERGARA	SILVANA	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	1
JARAMILLO VILLA	FRANCISCO EDUARDO	DIREC.NAC.REHAB. SOCIAL	1
JURADO CEVALLOS	TIBERIO	ALAP— SENAE	1
LANDAZURI SALAZAR	PABLO	PROCURAD. GENERAL ESTADO	1
LARA COBO	NELLY	UPS-CONSULTORA	1
LARA NARANJO	FREDY	MINISTERIO DE TRABAJO	1
LASCANO CALDERON	MIGUEL	SENDA	1
LEON PAEZ	RAULO OSWALDO	SENDA	1
LLIVEMONCAYO	CARLOS FABIAN	IEOS	1
LOBATO ROMERO	PATRICIO	SENDA	1
LOPEZ	GERMAN	SENDA	1
LOPEZ	PABLO ALFONSO	DINAC	1
LUDEÑA ELIZALDE	TERESA	INSTITUTO ECUATOR. DE MINERIA	1
LUDEÑA	TERESA		1
LUJE CANCHIG	JOSE ALEJANDRO	SENDA	1
LUNA SALTOS	VIRGLIO ALBERTO	INEN	1
LUNA VILLARREAL	CARLOS PATRICIO	INERHI	1
MACHADO	FRANCISCO		1
MALDONADO CALDERON	CLEOFE	CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMA.	1
MALDONADO RODRIGUEZ	MIGUEL	MICIP	1
MANTILLA BOLAÑOS	OSWALDO	ADIRMA	1
MARTINEZ PAVO	PACO EFRAIN	INAMHI	1
MEDRANO GORDON	OSWALDO	DIR. NACIONAL DE AVAL. Y CAT	1
MEJIA	KLEBER	SENDA	1
MENA MONTERO	PATRICIO EDUARDO	MIN. AGR. Y GANADERIA	1
MERIZALDE RECALDE	CATALINA	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	1
MIELES VELASQUEZ	JAIME RICARDO	INST. ECUATORIANO ELECTRIF	1
MOLINA CRUZ	MARIA ELENA	MIN. DE FINANZAS DINAC	1
MONGE CASTRO	WASHINGTON	SENDA	1
MONGE GALINDO	PEDRO ALEJANDRO	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	1
MONTALVO JARAMILLO	MOISES	CONGRESO NACIONAL	1
MONTENEGRO BENAVIDES	ANIBAL EDUARDO	DINAC	1
MORA YEROVI	GUILLERMO	ALAP-SENAE	1
MORA ZAMBRANO	SEKTO ARMANDO	SENDA	1
MORALES LLUMIQUINGA	JOAQUIN	SENDA	1
MORALES SARZOSA	CARLOS MARIA	MUNICIPIO DE QUITO	1
MORAN	FRANCISCO		1
MORAN CARDENAS	JOHN ANGEL	CONGRESO NACIONAL	1
MORAN JIMENEZ	GALO ALFONSO	REGISTRO CIVIL	1
MORENO	SERVIO TULIO	CONGRESO NACIONAL	1
MORENO ALMEIDA	ANA ELVIRA	ALAP-SENAE	1
MORENO FLORES	GALO EDMUNDO	ALAP-SENAE	1
MOYA GUTIERREZ	LUIS GONZALO	CONSEJO PROVINCIAL	1
MUÑOZ GUERRA	GUSTAVO HERNAN	SENDA	1
NARDACCHIONE OLEA	JORGE ALBERTO	NACIONES UNIDAS	1
NAVARRO DAVILA	FABIOLA	PETROECUADOR	1
NEIRA MOSQUERA	SILVIA MERCEDES	BANCO CENTRAL DE ECUADOR	1
NOBOA NOBOA	MARCELO	INECEL	1
NOROÑA NARANJO	LUIS BOLIVAR	SENDA	1

NUÑEZ ARANDA	RICARDO	SENDA	I
NUÑEZ TAMAYO	MARCO A.	GRUPO INTEGRAL S.A	I
OJEDA S.	LAUTARO	SENDA	I
ORTIZ LARA	GUILLERMO	SECAP	I
OVIEDO VALDIVIESO	NELSON	CEPAR	I
PACHACAMA TACO	CLAUDIO	SENDA	I
PADILLA BOBADILLO	ROCIO	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	I
PADILLA TRUJILLO	MARCELO	SENDA	I
PALACIOS BORJA	BOLIVAR	MINISTERIO DE SALUD	I
PALACIOS SALAZAR	VICENTE BOLIVAR	SENDA	I
PALMA CAICEDO	TITO	MINISTERIO DE TRABAJO	I
PAREDES ESTRELLA	WASHINGTON	MINISTERIO DE INDUSTRIAS	I
PARRA CHIMBO	IVAN PATRICIO	SENDA	I
PARREÑO NAVAS	RAFAEL	INST.CAP.MUNICIPAL-ICAM	I
PAZMIÑO GUADALUPE	MARIO	MUNICIPIO DE QUITO	I
PEÑAHERRERA	EDGAR DAMIAN	REGISTRO CIVIL	I
PEÑAHERRERA S.	PATRICIO F.	COMISION ECUAT. ENERG.ATOM.	I
PERALTA SALAS	FAUSTO ARISTOTELES	PROCUR. GENERAL ESTADO	I
PIEMONTE LETTIERI	VICTOR DANIEL	SEC. DE LA FUNCION PUBLICA	I
PITA SEVILLA	LORENA	MIN. FINANZAS	I
PLUA PANALES	GUADALUPE VIRGINIA	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	I
PONCE	LUIS GUSTAVO	MIN.AGRICULTURA Y GANADERIA	I
PONCE	CRISTINA	FUNDACION EUGENIO ESPEJO	I
PROAÑO MAYA	MARCO ANTONIO	CONGRESO NACIONAL	I
PROAÑO MELO	MARIA DEL CARMEN	SENDA	I
PUEBLA MORENO	JORGE ERNESTO	SENDA	I
PUERTAS CALDERON	LUIS ALFONSO	MUNICIPIO DE QUITO	I
QUEVEDO MORA	NARCISA VALERIA	SENDA	I
QUISHPE ROLDAN	RAUL VICENTE	CONGRESO PETROECUADOR	I
RACINES SILVA	XIMENA	INECEL	I
RAMIREZ SUAREZ	WASHINGTON GERARDO	CONSEJO DE DESARROLLO	I
REAL JAYA	HILDA CLEMENCIA	SENDA-DNP	I
REINOSO REINOSO	SIMON BOLIVAR	COOP. VIVIENDA LAS PALMAS	I
REVELO MORAN	LUIS	SENDA-DNP	I
RIOS GOMEZ	MARIA AUGUSTA	SENDA	I
RIVERA OLALLA	JORGE	SENDA	I
ROBAYO REMACHE	PABLO HERNAN	SENDA	I
ROBAYO ZAPATA	NELLY CUMANDA	CONSEJO PROV. DE PICHINCHA	I
RODRIGUEZ FIALLOS	LUIS ANTONIO	INST. NACIONAL DE METEOR.	I
RODRIGUEZ PEÑAHERRERA	CARLOS ALBERTO	ALAP—SENAE	I
RODRIGUEZ RUALES	GERMAN HUMBERTO	MIN. DE DEFENSA	I
RODRIGUEZ VACA	EDUARDO	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	I
ROLDAN REASCOS	MILTON EDUARDO	IETEL	I
ROMERO CABEZAS	LUIS MARCELO	CONTRALORIA GENERAL ESTADO	I
ROMERO CARDOSO	GLENDA MARISOL	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	I
ROMERO CARRERA	GUILLERMO ANTONIO	IETEL	I
ROMERO ESPIN	CARLOS	INMOBILIARIA SOLUCIOMA	I
ROMERO GALLARDO	ROBERTO RAUL	SENDA	I
ROMERO PINOS	MYRIAM ALICIA	DIRECCION PROV. DE SALUD	I
RON VACA	EDGAR	MINISTERIO BIENESTAR SOCIAL	I

RUIZ HARO	ALFONSO	INEC	I
SAENZ ARAUZ	MARIA ERNESTINA	SENDA	I
SALAZAR PINTO	OSCAR ESTUARDO	PETROCOMERCIAL	I
SALGADO RIVAS	GONZALO	MIN.REFORMA NACIONAL	I
SALVADOR ALVAREZ	MARGARITA	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	I
SANCHEZ BOHORQUEZ	ZULAY	SENDA-DNP	I
SANCHEZ CALDERON	CESAR RODRIGO	SENDA	I
SARMIENTO CUEVA	CARMEN	SENDA	I
SERRANO ROMANI	M. NIZA	SUPERINTENDENCIA DE BANCOS	I
SEVILLA TOBAR	MARCELO	SUPERIOR	I
SILVA ESPINOZA	HECTOR ENRIQUE	INECEL	I
SOLIS	DIEGO		I
SUAREZ MOREIRA	CIRO ANTONIO	MINISTERIO DE TRABAJO	I
TAPIA CORAL	EDGAR MESIAS	BANCO NACIONAL DE FOMENTO	I
TERAN CACERES	WASHINGTON	INERHI	I
TORRES	DANILO	SENDA	I
TORRES BUENO	FRANCISCO AUGUSTO	SENDA	I
TORRES E.	HORACIO	CONGRESO NACIONAL	I
TORRES FREIRE	EUGENIA MARGARITA	MOP	I
TOVAR DONOSO	AIDEE LUCTANIA	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	I
TROYA VELASCO	EDWIN PATRICIO	IERAC	I
URQUIZO DELEG	CARMEN	SUBSECRETARI DE PRESUPUESTO	I
VACA GUERRERO	EDUARDO	UNIVERSIDAD CATOLICA	I
VACA MOSQUERA	HUGO MAC-ARTHUR	INST. PATRIMONIO CULTURAL	I
VALDOSPINOS MORA	BERTHA	ALAP — SENAE	I
VALENCIA ROBAYO	ROBERTO ARTURO	MIN.AGRICULTURA Y GANADERIA	I
VARAS SAAVEDRA	JOSE MANUEL	ALAP — SENAE	I
VARGAS PAZZOS	FRANK ENRIQUE	APRE	I
VASCONES CALERO	ANTONIO	MINISTERIO DE FINANZAS	I
VASQUEZ QUINTANILLA	EDISON	MINISTERIO DE GOBIERNO	I
VAYAS JARRIN	PATRICIO	CONGRESO NACIONAL	I
VEGA ESPINEL	LUPE GERMANIA	CONTRALORIA GENERAL ESTADO	I
VELEZ VELASQUEZ	MARIA EUGENIA	SENDA	I
VENEGAS	RODRIGO	IETEL	I
VENEGAS SALAS	JULIO CESAR	POLICIA NACIONAL	I
VENEGAS YEROVI	RODRIGO FERNANDO	IETEL	I
VIDAL LALANGUI	ARALDO	MUNICIPIO DE QUITO	I
VILLACIS ABARCA	ALEJANDRO	SENDA	I
VILLACRES RIVERA	HUMBERTO PATRICIO	MIN.DE BIENESTAR SOCIAL	I
VILLAFUERTE TAMAYO	MARCO F	ALMACENES VILLAFUERTE	I
VILLALTA FRANCO	ANA PATRICIA	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	I
VINUEZA PARRA	ANABELLE	SENDA	I
YANCHAPAXI ALMACHE	EDISON PATRICIO	I.D. NUCLEO DE JUVENTUDES	I
YANEZ ZURITA	GONZALO	SECAP	I
ZAMBRANO FLOR	MILTON VINICIO	ENAC	I
ZAMBRANO VALENCIA	RAUL	SENDA	I
ZARATE GONZALEZ	CESAR ALEJANDRO	SENDA	I
ZUMARRAGA SOTO	MANUEL ONOFRE	MINISTERIO DE FINANZAS	I

INDICE

Presentación	5
ACTO INAUGURAL	7
Carlos Rodríguez Peñaherrera	9
Pablo Better Grunbaum	11
Luis Parodi Valverde	13
Tema I: TRANSFORMACION DEL ESTADO	17
Pablo Better Grunbaum	19
Pedro Saad Herrería	22
Tema II: SINDICALIZACION DEL SECTOR PUBLICO: Causas, efectos y perspectivas	
Roberto Gómez Mera	27
Marcelo Ayala Baldeón	35
Omar Guerrero Orozco	39
Tema III: CLIENTELISMO Y PRESION POLITICA EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO	
Amparo Menéndez-Carrión	55
José Chaves Zaldumbide	69
Rafael de la Cruz	75
Tema IV: ADMINISTRACION PUBLICA Y FUERZAS POLITICAS A NIVEL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS REGIONALES Y LOCALES	
Jaime Ahumada Pacheco	95
Francisco Torres Bueno	119

Tema V: ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO

Francisco Huerta Montalvo	125
Carlos Franco	138
Víctor Daniel Piamonte	141

Tema VI: Mesa Redonda:

LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

René Maugé Mosquera	153
Jamil Mahauad Witt	159
Luis Ponce Palacios	159
Daniel Granda Arciniegas	169

ACTO DE CLAUSURA

Pablo Better Grunbaum	175
------------------------------------	------------

Lista de participantes	179
-------------------------------------	------------

Indice	185
---------------------	------------

