

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

**LA PUGNA DE FUNCIONES Y SU REPERCUSION EN LA
PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL**

DRA. EULALIA MACHADO SANCHEZ

1987-1988

INDICE

	Pag.
Introducción	
CAPITULO I: ORGANIZACION DEL ESTADO ECUATORIANO: DEFECTOS ESTRUCTURALES	
1. Del Gobierno Nacional	2
2. De los Gobiernos Seccionales	9
3. De la Función Legislativa	12
4. De la Función Ejecutiva	15
5. De la Función Jurisdiccional	19
CAPITULO II: DEFECTOS FUNCIONALES	
1. Areas de Competencia	23
2. Coordinación	24
3. Unidad de mando	27
4. Centralización del Poder	30
5. Descentralización	34
6. Delegación de Funciones	39
7. Toma de decisiones	44
CAPITULO III: PLANIFICACION DEL DESARROLLO	
1. Importancia	51
2. Limitaciones	56
3. Principios	62
4. Clases de Planes	69
5. Procedimiento	73

	Pag.
CAPITULO IV: DESARROLLO NACIONAL	
1. Trayectoria del Desarrollo	79
2. Desarrollo y Seguridad	83
3. Desarrollo y Justicia Social	87
CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	92
Bibliografía	102

INTRODUCCION

El presente estudio de investigación basado en las experiencias observadas, permite la descripción o diagnóstico de la situación a ser analizada a fin de determinar como índice en la planificación y el desarrollo nacional la pugna de funciones, la misma que obedece a varias causas de diversa índole, que se pretende describir en este estudio, pues sólo así se podrán recomendar las soluciones más adecuadas desde el punto de vista político-administrativo.

El equilibrio en la gestión administrativa debe ser el pilar en el que se apoyen los órganos directivos del Gobierno, para que aunando esfuerzos se logre llevar adelante el desarrollo económico y social del país.

Por lo tanto, corresponde a las autoridades de cada Función la tarea de desempeñar el rol que les corresponde tratando de armonizar sus actividades con las de los demás, de tal manera, que los objetivos planteados en los planes de desarrollo se concreten de manera eficiente.

Cabe aclarar, que no es tarea fácil buscar un entendimiento entre las funciones del Estado debido a las múltiples tendencias políticas existentes en el país, pues necesariamente sus representantes, (que son los que ocupan puestos directivos), tratan de reflejar sus postulados en la misión que por voluntad del pueblo o por mandato superior les ha sido confiada.

II

La información que se hace constar en este trabajo, es producto de la investigación realizada en los principales organismos encargados de la conducción del país, así como en aquellos organismos planificadores del desarrollo.

El principal objetivo de la investigación se concreta a demostrar las siguientes hipótesis, planteadas, sobre la repercusión que tiene la pugna de funciones en la planificación y el desarrollo nacional:

a) Existe una tendencia creciente al distanciamiento entre las funciones del Estado, por puntos de vista contrapuestos en lo político, económico y administrativo;

b) Los planteamientos de políticas por parte de los Legisladores, se hace al margen de la planificación y de sistemas que racionalicen las acciones administrativas en la gestión del Estado; y,

c) La pugna de funciones se manifiesta desde los niveles más altos del poder, hasta los niveles más bajos de la administración pública, este hecho menoscaba los grandes intereses nacionales, regionales, provinciales y locales, porque no permite continuidad en las obras iniciadas por los gobernantes, lo que a su vez determina un desperdicio de recursos.

Partiendo de la demostración de cada una de las hipótesis citadas, se las asimilará a casos concretos, detectando en el camino las anomalías que se producen por la falta de coordinación y más aún por las marcadas divergencias en cada una de las funciones públicas.

III

También emito varios criterios que, espero contribuyan a - que la administración pública, dejando de lado intereses partidistas, trabajen en beneficio del desarrollo nacional, y sugiero algunos mecanismos de coordinación, para que el proceso de planificación se inicie con criterio de integración nacional que abarque todos los sectores económicos y sociales del país, y que además, cuente con la activa participación - de la iniciativa privada.

La crisis general que vive el país se debe en gran medida a las actitudes individualistas, manifestadas dentro de los órganos de poder en las funciones: Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional, así como en los Gobiernos Seccionales.

Dentro de la Función Legislativa, se investigarán las estrategias que adoptan y los problemas que causan los legisladores, que desean lograr que sus "programas" tengan total aceptación por parte del Congreso, que es el que tiene atribución de aprobar el Presupuesto General del Estado, así como por parte del Ejecutivo, que es el que en última instancia - ejecuta esos programas. Dentro de esta misma función se analizará la conveniencia o no, de las diversas tareas de fiscalización que efectúa el Congreso Nacional, frente a las específicas que le asigna la ley.

Dentro de la Función Ejecutiva, que es la encargada de interpretar los Objetivos Nacionales Permanentes y los Objetivos Nacionales Actuales para lograr su realización, se investigarán algunos defectos administrativos que son comunes en organismos estatales, empezando por el mandato legal que per-

mite las alianzas de partidos para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, alianzas que casi siempre terminan en desacuerdos entre las dos máximas autoridades, - por no compartir los mismo intereses económicos, sociales y políticos, los que a su vez repercuten en el diseño y ejecución de planes y programas.

Dentro de la Función Jurisdiccional, se investigarán los - problemas más acuciantes que se dan en los organismos que la representan, así como aquellos que tienen que ver en su relación con las demás Funciones del Estado.

Finalmente, y como una ampliación de todas las sugerencias que se hubieren emitido en cada uno de los temas tratados, se hacen constar recomendaciones generales que tienen por objeto sugerir desde un punto de vista político-administrativo, la unidad que deben guardar las funciones del Estado, para que la planificación y el desarrollo nacional en un armónico equilibrio, permitan un tratamiento más justo a los - problemas de la sociedad, bajo un regimen de libertad, democracia y seguridad nacional.

CAPITULO I

ORGANIZACION DEL ESTADO ECUATORIANO:

DEFECTOS ESTRUCTURALES

1. DEL GOBIERNO NACIONAL

Antes de iniciar el análisis de los defectos estructurales encontrados en el Gobierno Nacional, es importante hacer una breve síntesis del nacimiento y comportamiento que ha tenido en la historia el Gobierno.

Los griegos y especialmente Aristoteles fueron los primeros en formular una teoría de las formas de gobierno, bienno, en las que ellos distinguieron tres tipos: el de un solo individuo o monarquía, el de la minoría de los mejores o aristocracia y el del pueblo o democracia, a los cuales se oponían tres tipos de gobierno ilegítimos, a saber: la tiranía, la oligarquía y la demagogía. Durante la edad media se impuso al gobierno de la monarquía matizado por la intervención de un Cuerpo de Consejeros Reales. En los comienzos de la edad moderna diversos teóricos (Bodin, Maquiavelo y Hobbes) transformaron el concepto en el sentido de que el gobierno debía ser un cuerpo especializado en aplicar las normas emanadas del Rey (encarnación del Estado) o de la misma razón de Estado.

En la práctica la línea de separación entre los diversos tipos de gobierno fue reduciéndose a su mayor o menor constitucionalidad, de modo que en la actualidad no hay mayor diferencia entre un gobierno absoluto o arbitrario y otro parlamentario o constitucional, que entre un gobierno monárquico y otro republicano, si en ambos se dan similares mecanismos de control. ¹

En América inicialmente se dieron dos formas de gobierno para administrar los pueblos conquistados por España y fueron: a) El Real y Supremo Consejo de Indias y b) La Casa de Contratación.

Posteriormente se establecieron los Virreynatos.

En 1563, con la expedición de la Cédula Real, se establece la organización administrativa de la Real Audiencia

de Quito que, a pesar de estar regida por Leyes Españolas, establece una Presidencia conformada por las gobernaciones de Quito, Esmeraldas, Quijos, Popayan y Yahuarzongo.

El Estado Ecuatoriano debe responder a los requerimientos de la sociedad, es decir, de acuerdo con la organización política que determina la Constitución; El Estado formado por la Función Legislativa, Función Ejecutiva, y la Función Jurisdiccional.

A la Función Legislativa, le corresponde la elaboración de las leyes para que el pueblo se someta a ellas, regule sus relaciones, resuelva sus conflictos y de un camino a todos los actos de su vida en sociedad.

La Función Ejecutiva, tiene la obligación de ejecutar las disposiciones legales, para ello deberá planificar su acción, deberá orientar su trabajo, deberá organizar sus recursos y concurrir eficazmente a la realización de todo aquello que el pueblo espera para la solución de sus problemas dentro del marco de la Ley. El Ejecutivo representa por lo tanto una acción dinámica, un trabajo permanente, una guía conductora.

La Función Jurisdiccional a su vez, tendrá a su cargo resolver los conflictos que surjan entre los ciudadanos de un mismo Estado o de estos en relación a su Gobierno. Es la que administra la justicia por lo tanto juega papel preponderante en la sociedad y en la vigencia del Estado, esta Función esta conformada básicamente por la Corte Suprema de Justicia

que tiene funciones de enorme trascendencia y por supuesto esta nombrada por el Congreso Nacional, es decir, por los representantes del pueblo, se podría asegurar que son el fruto de una elección indirecta en la que es el pueblo quien decide respecto de su organización.

La Constitución de la República dice que "el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, no se sacrifica a ésta por la sola omisión de formalidades". "Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adoptarán en lo posible, el sistema oral".^{2/}

Garantiza la administración gratuita de la justicia. Los juicios deben ser públicos, salvo los casos que la ley señale. Los organismos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones, por lo tanto ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de ella.

En definitiva, las tres Funciones conforman el Estado y de su equilibrio dependerá la independencia de cada una de ellas, del respeto que se tengan y de las consideraciones que se den mutuamente, concretando el Poder que les es propio a su respectivo ámbito de acción.

No hay primero, segundo o tercer, Poder del Estado, todos son igualmente importantes y en el diseño de Montesquieu son

^{2/}Constitución de la República del Ecuador

piezas valiosas de un sistema en donde ninguna de ellas puede fracasar sin menoscabar el equilibrio general del Estado.

Lamentablemente el Estado Ecuatoriano en los cortos años de vida republicana que tiene no ha podido seguir adecuadamente el planteamiento de Montesquieu. Las funciones se han desequilibrado en la práctica pues unas se han vuelto más importantes que otras según las circunstancias históricas y según los hombres que las han dirigido. Unas veces el Congreso de la República ha tenido tanto "poder" que ha obstaculizado la función del Ejecutivo, como en el caso en el que el Presidente Juan de Dios Martínez Mera fue destituido por un Congreso liderado por el Presidente de la Cámara de Diputados Dr. José María Velasco Ibarra. En época reciente (1979), el Congreso impidió en mucho la gestión del Ejecutivo bajo la responsabilidad del Presidente Jaime Roldos Aguilera.

En otras ocasiones el Congreso ha llegado a tener tanto "poder", que la única manera de frenarlo ha sido recurriendo a la fuerza como en el caso del Dr. Velasco Ibarra y de otros Presidentes disolviendo al Congreso. En fin, la historia republicana del Ecuador esta plagada de hechos en donde el Congreso ha disminuído la importancia de las demás funciones del Estado. Pero también han habido épocas, en las que el Presidente de la República ha sido poderoso o se ha vuelto poderoso y ha logrado dominar al Congreso, obstaculizar su función, impedir su gestión y hasta someterlo a sus caprichos. El período constitucional que concluye es un ejemplo

de ello, cuando el Presidente de la República no ha querido aceptar las leyes del Congreso Nacional porque las ha considerado inconstitucionales y atribuyéndose una función que no la tiene, ha dicho que es su obligación "velar porque la Constitución de la República sea respetada".

De esta manera hemos concurrido a un hecho trascendente: el Presidente de la República desobedeciendo al Congreso Nacional, pero explicando al pueblo que cumple con uno de los deberes más sagrados hacer respetar la Constitución. Aparte de este Gobierno con un Ejecutivo tan fuerte como el que mencionamos, hay casos en la historia del país. A partir de Flores, García Moreno, Eloy Alfaro, Velasco Ibarra, para no mencionar otros nombres que por igual actuaron con fuerza y poder logrando someter al Congreso Nacional a sus caprichos.

Sin embargo de lo aseverado no solamente la fuerza ha sido utilizada para destruir al Congreso Nacional, también se han utilizado otros medios como los que muy recientemente se conocen como el "camisetazo" que no es sino la compra de conciencia de los Diputados para que, abandonando el partido político al que pertenecían y que se ubicaba en la oposición concurren a formar la bancada para respaldar al Presidente de la República.

Este juego poco democrático, ha servido para menoscabar el prestigio del Congreso Nacional y por supuesto de sus componentes. A tal extremo se ha dado este hecho que el pueblo ecuatoriano había mal del Congreso, tiene una imagen tristemente pobre de la legislatura y estamos frente a la

contradicción siguiente: el Congreso o la Función Legislativa es uno de los más importantes Poderes del Estado, es quien representa la constitucionalidad y la democracia, es el que defiende los intereses del pueblo ante los potenciales abusos del Poder, y sin embargo, el pueblo por el desprestigio en el que ha caído lo rechaza y hasta preferiría - que no existiera el Congreso Nacional.

Estos hechos de contradicción, oposición, controversia, etc. entre la Función Legislativa y la Ejecutiva nos han llevado en no pocas ocasiones a romper el régimen constitucional y a vivir Gobierno defacto. Sólo 37 Presidentes de la República en todos los años de vida independiente han sido Presidentes Constitucionales, un número casi igual han sido dictadores. En otras palabras, el Ecuador ha vivido pequeños períodos de constitucionalidad y largos períodos de dictadura. La inestabilidad democrática es una característica. La implantación de gobiernos militares ha sido una tradición. La intervención de los políticos que defienden la Constitución cuando está en el mando un amigo, se convierte en una intervención solapada para pedir a los militares que intervengan cuando no son amigos del Gobierno. Con esto queremos afirmar que esta sigsagueante vida política del Ecuador, no es consecuencia del sistema únicamente, sino de la falta de madurez política de sus líderes.

Entre las causas principales que puedo detectar estan:
1) La poca participación de los ciudadanos más capaces en la vida política; 2) El marginamiento político del que son víc-

timas la mayoría de los ecuatorianos al establecerse requisitos insalvables como el no tener cargo público, no tener trabajo en definitiva, lo que ha hecho que distinguidos ecuatorianos prefieran la estabilidad en su trabajo a la tortuosa aventura política; 3) Como consecuencia de lo anterior el liderazgo político ha caído en manos de gente impreparada, que no tiene una clara conciencia del rol que le corresponde al Estado o que no tiene la honestidad necesaria para el cumplimiento de sus funciones; 4) La inmoralidad administrativa que con frecuencia se convierte en inmoralidad política, en vista de que los instrumentos de la administración pública, son utilizados en beneficio de los políticos, a través, de la ya celebre artimaña conocida con el nombre de troncha; 5) La institucionalidad jurídica del Ecuador padece de muchos vacíos, porque sus representantes responden a intereses de grupo, antes que a los más importantes intereses de la patria.

2. DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

El Gobierno Seccional Autónomo no tiene una real independencia, por más que su autonomía esté declarada en la Constitución de la República y en las leyes respectivas.

El Municipio, a pesar de ser un organismo más antiguo que el Estado, es sin embargo una institución que no ha podido superar su defectuosa organización, depende económicamente del Gobierno Central, políticamente del capricho presidencial, administrativamente de los tramites burocráticos efectuados en todos los Ministerios. En consecuencia el Municipio no es independiente.

A un nivel provincial, el Municipio tiene conflictos con el Consejo Provincial por las mismas razones que quedaron anotadas y que ocurren en el Gobierno Central. Tanto el Prefecto Provincial como el Alcalde o el Presidente del Consejo no pertenecen necesariamente a un mismo grupo político. La pugna de funciones son el resultado de este origen. Los obstáculos administrativos que se ponen unos a otros son también una consecuencia, de las diferencias políticas.

Los Consejos Provinciales no tienen funciones claramente determinadas por mas que se diga que constan en las leyes, esta aseveración la hacemos por cuanto el Consejo Provincial cumple funciones que ya estan asignadas a otros organismos del Estado por ejemplo: le corresponde: construir caminos y carreteras siendo ésta una funcion del Ministerio de Obras Publicas; le corresponde impulsar la educacion siendo ésta

una función del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y así otras funciones podrían merecer el mismo análisis. Pero dejo constancia de que no solamente hacen caminos el Consejo Provincial y el Ministerio de Obras Públicas, lo hace también el Municipio, el INERHI, el IERAC, los organismos regionales, etc.

Si el Consejo Provincial no existiese, ninguna de sus funciones dejarían de ejecutarse, consecuentemente el Consejo Provincial parece que estuviese demás en la organización del Estado Ecuatoriano. Tanto es verdad que hay una provincia que no lo tuvo por muchos años, Galápagos, y sin embargo su administración no se paralizó pues estuvo atendida por otros organismos públicos.

Me pregunto si lo mismo no podría ocurrir en Manabí con el CRM, en Guayas con el CEDEGE, en Loja con PREDESUR, en Azuay con el CREA, y en las provincias de nuestra amazonía con el INCRAE.

Los Gobiernos Seccionales Autónomos, representados por los Consejos Provinciales y los Municipios, no son eficientes, debido entre otras razones a las siguientes:

1. La marcada influencia política que en provincias pequeñas se las vive con más intensidad, debido a que la inestabilidad de los funcionarios públicos tiene un alto índice, pues cada cambio de Ministro con más razón de Prefecto y de Alcalde constituye un remezón administrativo en sus estructuras.

2. La estrechez económica que padecen los organismos seccionales, impide el pago de sueldo y remuneraciones estimulantes como para retener en la provincia a sus mejores profesionales, los mismos que tentados por otras razones, además de las económicas, abandonan su provincia de origen y se ubican en ciudades como Guayaquil y Quito.

3. Las actividades de orden político llevan a una acción inediatista. Al Prefecto Provincial o al Alcalde les interesa realizar obras pequeñas y que son de relumbrón porque se pueden realizar de manera más inmediata y conseguir beneficios y réditos electorales. La construcción de una pequeña casa comunal, la entrega de una ayuda económica al club deportivo, el apoyo económico a organizaciones sindicales del magisterio y otras, impiden la realización de una verdadera obra planificada aunque su ejecución sea a largo plazo.

4. Finalmente, podemos asegurar, que tanto los Municipios como los Consejos Provinciales son inoperantes para generar rentas propias que les permita autofinanciar sus obras, tienen temor de implantar un Plan Catastral porque los vecinos de la ciudad se enojan con el incremento a los tributos catastrales, y pueden, por lo tanto, perder el poder político y la consideración de la ciudadanía. Es decir, los intereses particulares se anteponen con mucha frecuencia al interés general de la ciudad y la provincia.

3. DE LA FUNCION LEGISLATIVA

Hay quienes creen que la unicameralidad es un defecto, personalmente considero que puede serlo especialmente por el apego que el pueblo ecuatoriano tiene a la tradición. Más de 160 años de vida republicana con Congreso bicameral ha impedido de alguna manera aceptar la actual organización. Los más viejos añoran la Cámara de Diputados y del Senado, piensan que podrían haber dos enfoques distintos, el de la Cámara de Diputados como un enfoque político y el de la Cámara del Senado con un enfoque práctico, el de la experiencia.

Pero más allá de este "defecto en la estructura" del Congreso, creo que en su funcionamiento no están bien algunas cosas, como las siguientes:

1. El período ordinario del Congreso, no funciona con el espíritu de la Constitución y de la Ley, porque en el no se generan leyes. La Función Legislativa propiamente dicha, queda subordinada a la función de fiscalización que - considerándola muy importante no puede ser exclusiva, consecuentemente, en el período ordinario al que concurren todos los miembros del Congreso no hay posibilidad de cumplir con la finalidad misma de la Función Legislativa cual es la de legislar.

Cuando se legisla se lo hace a través del Plenario de las Comisiones Legislativas, a donde concurren menos de la mitad de sus Diputados, básicamente integrada por Diputados de oposición y pertenecientes a un mismo partido político, por -

lo tanto, se pierde la pluralidad política fundamental para tener varias visiones en la confección y estructura de las leyes. Con esta actitud se atenta a la democracia porque las minorías no participan, esas leyes podríamos decir no responden a los intereses nacionales, sino a los del grupo que maneja esa estructura.

2. Cada año se debe renovar la organización del Congreso Nacional. Los últimos ocho años nos han demostrado que el tema principal (a partir del mes de Abril o Mayo hasta Agosto) es, decidir que persona será el Presidente del Congreso, esta lucha por el poder interno de la legislatura anula la acción legislativa del Congreso, consecuentemente "el Congreso no trabaja", según la visión del ecuatoriano común. Este desprestigio del Congreso es lamentable para la democracia y para la institucionalidad republicana.

3. Las Comisiones Especiales que se crean, son Comisiones hechas en función de los intereses políticos, tal es el caso de la famosa Comisión investigadora de la muerte del Presidente Roldos, que funcionó más de seis años sin ningún resultado pero con grandes escándalos políticos.

La Comisión de Fiscalización es una comisión que también funciona en mucho para escandalizar al país, se fiscalizan los actos no propiamente del Gobierno sino de los funcionarios a quienes la oposición quiere eliminar, hay otras acciones que quedan al margen muy a pesar de que la misma Constitución de la República y el Reglamento Interno del Congreso, concede la atribución del juicio político, quiero decir con

esto que lo conveniente es ejercer el derecho a la interpe-
lación cuando un Secretario de Estado haya incurrido en fal-
tas a la Ley y a la Constitución, y no tiene porque existir
una Comisión de Fiscalización que no da ningún resultado le-
gal ni tiene ninguna trascendencia constitucional. Insisto,
no se trata sino de acciones políticas que sirven para es-
candalizar al pueblo ecuatoriano y en ese escenario hacer -
lucir a determinados miembros del Congreso Nacional que tie-
nen el propósito de ser candidatos a una próxima dignidad.

4. DE LA FUNCION EJECUTIVA

El papel que desempeña la Función Ejecutiva como rectora del desarrollo económico y social del país, es de suma importancia, pero esta misma acción dinámica y participativa a la vez que multipartidista, hace que se produzcan obstáculos y limitaciones durante su gestión haciendo que surjan los siguientes defectos estructurales:

4.1. El Presidente y Vicepresidente de la República, no provienen de un mismo partido político, pues las alianzas electorales que faculta la Ley de Partidos lleva a que nuestros políticos las hagan poniendo un candidato a Presidente de la República de un partido diferente del que ostenta el candidato a Vicepresidente. Este origen de la elección conlleva la necesaria diferencia de criterios políticos e ideológicos, consecuentemente, en el accionar gubernamental se encontrarán las diferencias, se chocarán las opiniones y se distanciarán los personajes trayendo como consecuencia un desequilibrio en el más alto vértice del Gobierno Nacional. Este hecho puede comprobar en los años contemporáneos en las siguientes ocasiones:

4.1.1. Durante uno de los períodos presidenciales - del Dr. José María Velasco Ibarra, el Vicepresidente Dr. Carlos Julio Arosemena, toma el poder luego de la renuncia del Presidente quien se vió forzado a hacerlo como resultado de las divergencias surgidas entre estos dos mandatarios.

4.1.2. Se dice que el Presidente Roldós, en sólo 20 meses de gobierno ya tuvo diferencias con su Vicepresidente, muy a pesar de que eran buenos amigos y excelentes estadistas. La intromisión de terceros necesariamente los llevó a mantener ese distanciamiento.

4.1.3. El Presidente Oswaldo Hurtado, rompió sus relaciones incluso de amistad con el Vicepresidente Ab. León Roldós Aguilera y, se mantuvieron distantes - hasta el fin del mandato.

4.1.4. El actual gobierno nos ha mostrado al Presidente León Febres Cordero discrepando con el Vicepresidente, marginándolo y no tomándolo en cuenta para ninguna acción gubernamental.

4.2. El Gobierno Central (Función Ejecutiva) no mantiene buenas relaciones con los Gobiernos Seccionales, - pues, Prefectos y Alcaldes elegidos en otra papeleta electoral, han sido marginados de la ayuda gubernamental trayendo consecuencias de postergación, olvido y marginamiento a las provincias a las que ellos representaban. La única manera - de superar éstas dificultades ha sido recurriendo al camisetazo, de donde han resultado Alcaldes y Prefectos renegando de su partido político y, simpatizando -aunque sin sentirlo- con el Presidente de la República a cambio de la ayuda que la provincia requería.

4.3. La Función Ejecutiva tiene amplias atribuciones para su organización, consecuentemente utilizando sus fa-

cultades organiza, reorganiza, cambia, crea y suprime organismos manteniendo un desorden administrativo que en nada favorece la acción gubernamental. El hecho más evidente en los últimos años ha constituido la creación de las Unidades Ejecutoras, órganos administrativos que no tienen origen en la Ley sino en el capricho del Gobernante y que sin embargo ha asumido funciones de enorme trascendencia, afectando al funcionamiento de los Consejos Provinciales y de los Municipios del país.

4.4. En los Ministerios y más organismos públicos, se han implementado los Departamentos o Direcciones de Planificación, siendo muy pocos los que no lo tienen, sin embargo, dichas unidades no tienen suficiente poder de decisión dentro de las instituciones lo que impide que los planes elaborados tengan muy poca aceptación, por parte de las autoridades. Es más difícil la situación para estas unidades, cuando quienes la dirigen, son profesionales especializados que no comparten totalmente con la política de acción impartida por los directivos máximos del organismo.

4.5. Un defecto estructural, que se ha hecho crónico en la administración pública, es aquel de no acatar las disposiciones legales que se refieren a la organización de determinadas unidades administrativas, necesarias para la mejor dotación de servicios públicos y para la implementación de sistemas operativos que coadyuven de mejor manera al desarrollo nacional. Un ejemplo de este desacato es la falta de decisión y apoyo para crear las Direcciones de Planeamien

to de la Seguridad para el Desarrollo Nacional, a las que compete desempeñar funciones de seguridad que forman parte del desarrollo nacional.

4.6. Otro problema controversial que se da entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa, es aquel que se origina con el Presupuesto del Estado, tal documento es elaborado por el Ministerio de Finanzas que depende del Ejecutivo, y se lo hace en base a los requerimientos que presentan los organismos públicos y a las proyecciones de financiamiento para el ejercicio económico correspondiente.

Una vez elaborado el presupuesto, se lo envía a la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional para su estudio y aprobación. Entonces, es cuando ese documento está sujeto a cambios producidos por intereses políticos partidistas que dan lugar a negociaciones, palanqueos, imposiciones, etc., llegando a establecer incrementos que no cuentan con el debido financiamiento, lo que afecta sensiblemente en la planificación del desarrollo.

4.7. Finalmente puedo decir, que otro defecto del Gobierno estriba en la superposición de funciones en su propia estructura, desperdiciando recursos, esfuerzos y tiempo, y volviendo inoperante a la administración pública en general.

5. DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

En esta función son varios los defectos estructurales que impiden el libre ejercicio de la justicia en el país, así mismo, la interferencia que se da por parte de las Funciones Ejecutiva y Legislativa, le resta la importancia que tiene - de acuerdo con la Constitución y que debe ser igual que las otras funciones.

Entre otros, los defectos más comunes que he detectado son:

5.1. El hecho de que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia sean nombrados por el Congreso Nacional, aparentemente éstos (los magistrados) son "elegidos indirectamente por el pueblo", lo cual parecería una designación democrática, pero en la realidad esa elección mas bien obedece a intereses políticos de los grupos dominantes en el Congreso Nacional. De éstos a su vez se derivan los demás nombramientos del personal de toda la Función Jurisdiccional, que indudablemente tendrán que hacerse dentro de la misma línea política a la que pertenecen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los nombramientos expedidos de esta manera, impiden que se tomen en cuenta a los ciudadanos más idóneos para ejercer las funciones de Juez, o para que trabajen en otras actividades ejercitando justicia.

Esta modalidad de nombramiento atenta también contra la Ley de Carrera Judicial, impidiendo que funcionarios que o-

cupan puestos menores puedan aspirar a lograr las mejores posiciones dentro de la Función Jurisdiccional.

5.2. En la Función se carece del personal suficiente para atender la gran demanda de servicio que existe, es ésta una de las razones por la que no se puede atender con la debida oportunidad los trámites legales en el país.

5.3. El sistema tradicional representa una traba para resolver las causas tanto en materia penal (en la que algo se ha avanzado), como en materia civil, en la que existen causas que duran más de 20 años sin ser resueltas, por esta razón, sería deseable que los juicios se solucionen por la vía oral mediante audiencias públicas.

5.4. En el ámbito penal, las causas generalmente se inician en las Comisarías e Intendencias de Policía cuyas autoridades son Jueces de Instrucción. Sería más conveniente que dichos jueces dependan o pertenezcan a la Función Jurisdiccional dentro de cada distrito (Cortes Superiores).

5.5. Una anomalía jurídica en la Ley de la Función Jurisdiccional permite al Ministro de Gobierno, Municipalidades, Policía, Justicia y Cultos, solicitar a todos los Jueces (de cualquier nivel), el envío del juicio que considere pertinente y en el estado en el que se encuentre para "revisarlo", con la finalidad de ejercer presión a través de su influencia política. Se nota una clara interferencia del Ejecutivo en la Función Jurisdiccional.

5.6. La falta de la Policía Judicial, permite que la Función Ejecutiva a su arbitrio haga cumplir o no las disposiciones de la Función Jurisdiccional. Un ejemplo de ello ocurrió en época reciente, cuando la Policía Nacional impidió el ingreso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia nombrados por el Congreso pero que no tenían la aceptación del Ejecutivo, esta actitud que conmocionó al país finalmente concluyó con la nulidad de esos nombramientos, debiendo el Congreso designar nuevos magistrados. Esta actitud es una clara demostración de la interferencia del Ejecutivo a la Función Jurisdiccional y, una clara expresión de subordinación del Congreso a las decisiones del Presidente de la República.

5.7. La falta de recursos económicos no permite que la Función Jurisdiccional cuente con la infraestructura física adecuada, ni que disponga de los elementos y equipos necesarios para poder ofrecer un servicio más eficiente.

CAPITULO II

DEFECTOS FUNCIONALES

1. AREAS DE COMPETENCIA

Luego de haber analizado en el capítulo anterior los defectos estructurales que afectan la organización del Estado, me corresponde hacer una descripción de los defectos funcionales, que provocan pugna entre los diversos organismos del Estado.

En cumplimiento de este precepto, seleccioné las áreas - críticas en las cuales se conducirá el análisis de los defectos, las mismas que se relacionan con aspectos políticos de la vida nacional y principios administrativos básicos en toda organización y función directiva.

El crecimiento por agregación de nuestra administración - pública, ha dado lugar a una compleja estructura funcional, en todos los niveles de gobierno, de ahí que, sin pretender dar una conceptualización profunda y completa, en este capítulo ya se dan algunos lineamientos básicos que permiten identificar hacia donde se quiere llegar y por qué caminos se deben conducir las funciones del Estado para, sino eliminar, al menos acortar las pugnas existentes.

Los temas referentes a coordinación, unidad de mando, centralización, descentralización, delegación de funciones y toma de decisiones serán materia de análisis pero siempre relacionados al caso ecuatoriano.

2. COORDINACION

Este es un principio que forma parte de toda función directiva, razón por la que, no podía dejar de mencionarla en este estudio, su aplicación o no, incide, para que el trabajo que realizan los niveles directivos sea armónico o cause antagonismos y conflictos permanentes.

La falta de coordinación se ha puesto de manifiesto en las tres Funciones del Estado, cuando cada una de ellas, ha pretendido ser más competente que las otras, dando lugar a conflictos de atribuciones y a situaciones de anarquía por la disparidad de criterios que han existido al respecto.

En los niveles operativos, la falta de coordinación ha dado lugar a la duplicidad de funciones, al consiguiente desperdicio de recursos y al innecesario derroche de esfuerzos que nunca están justificados.

A continuación dare algunos conceptos, que permitirán ampliar el estudio de la coordinación:

La coordinación -afirma James D. Mooney- es la ordenada disposición del esfuerzo del grupo, a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común.^{1/}

George R. Terry, afirma, la coordinación ayuda a obtener los resultados máximos de un grupo mediante el equilibrio y razonable combinación de las actividades esenciales, estimulando la participación del grupo en los estados iniciales de planeamiento, y logrando que cada uno de los miembros comprenda y acepte los objetivos.^{2/}

^{1/}Mooney James D., Principios de Organización, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

^{2/}Terry George R., Principios de Administración, Editorial Continental S.A., México, 1961.

Para Charles B. Hicks e Irene Place, coordinar es obtener la adecuada relación de las actividades con el personal encargado de las mismas, con especial cuidado en el tiempo y secuencia de la realización.^{3/}

De los conceptos anteriores se desprende la esencia de la coordinación, que bien pueden servir de orientación para lograr objetivos comunes dentro de la nación, de una región, - comunidad o grupo organizado.

La coordinación para ser efectiva requiere que se cumplan varios requisitos indispensables, sin los cuales quedarían - lagunas insalvables que luego no permiten obtener los resultados esperados y más bien, las consecuencias son tan negativas como si no se hubiera coordinado.

De esas reflexiones se puede deducir que la coordinación tiene que practicarse entre las Funciones del Estado, entre los organismos públicos, entre unidades operativas, y entre funcionarios que tienen bajo su responsabilidad tareas relativas a la planificación y al desarrollo nacional. Para ello se debe tener presente que:

2.1. La coordinación debe ser dinámica no estática, y por tanto, motivo de preocupación permanente de los directivos.

^{3/}Hicks Charles B. e Irene Place, Organización de Oficinas, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1960.

2.2. La coordinación debe ser integral, esto es tanto entre superiores y subalternos como entre funcionarios del mismo nivel.

2.3. La coordinación debe lograrse -no imponerse- a través de la delegación de funciones, de las comunicaciones y sobre todo de la persuasión mediante la forma correcta de impartir órdenes.

3. UNIDAD DE MANDO

La unidad nacional esta prescrita en la Constitución Política, en cuyo Título Preliminar dispone:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado soberano, independiente democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.

Art. 2.- Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.^{1/}

Partiendo de esta disposición que la Carta Fundamental del Estado consagra, consta la "unidad" como un principio básico dentro del ordenamiento político-administrativo del país, con mayor razón tal unidad habrá de practicarse en los demás órdenes del quehacer nacional.

Por otra parte, la disposición Constitucional implica que hay un responsable, el Estado, (con sus tres Poderes) para velar por y para fortalecer esa unidad, esto equivale a decir que es requisito indispensable el contar con una autoridad superior para cumplir un fin determinado.

Henry Fayol, afirma -para la ejecución de un acto cualquiera un agente sólo debe recibir órdenes de un jefe. Esa regla es la unidad de mando, que es de una necesidad general y permanente y cuya influencia sobre la marcha de los negocios es por lo menos igual, a mi criterio, a la de cualquier otro principio; si es violada, la autoridad se resiste, la disciplina se compromete, el orden se perturba, la estabilidad se altera...^{2/}

^{1/}Constitución de la República del Ecuador.

^{2/}Fayol Henry, Administración Industrial y General, Editorial Buenos Aires, 1956.

He aquí un concepto claro sobre la importancia que tiene el mantener la unidad de mando dentro de una organización, - no interesa tanto que clase de organismo sea, sino más bien el hecho de que si no hay un jefe pueden darse algunos desequilibrios en toda la estructura orgánica.

Si asimilamos el concepto de Fayol al caso ecuatoriano, - encontramos que en repetidas ocasiones el país se ha visto - envuelto en situaciones de inestabilidad de toda índole, debido a la falta de unidad en el mando. Esto ha ocurrido - cuando las tres Funciones que integran el Estado han impartido ordenes diversas para que sean acatadas por sus organismos dependientes.

Una prueba de este defecto se dió cuando el Congreso Nacional, en cumplimiento de sus atribuciones nombró a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, pero a los que la Policía Nacional impidió que se posesionaran de sus cargos. Ante esta situación, los Magistrados de la Corte se encontraban en la disyuntiva de "a quien obedecer", si al Congreso - (Legislativo), o al Presidente de la República (Ejecutivo), esa anomalía hizo perturbar temporalmente el orden y la paz interna.

Otro ejemplo que se dió en los últimos tiempos fue el de la crisis universitaria, cuando en la Universidad Central el Rector resolvió introducir algunos cambios fundamentales y - necesarios para mejorar la marcha administrativa de ese centro de enseñanza, se produjeron conflictos de mando (hablando de hechos, ya que los universitarios no tienen el poder -

pero tienen la fuerza), puesto que mientras el Consejo Universitario le pedía quedarse ofreciéndole su apoyo, los estudiantes lo presionaban a que renuncié, después de lo cual, - finalmente renunció.

Así como esos pueden darse infinidad de ejemplos que abarcan a otros niveles de la administración, pero no los voy a topar ya que sólo se trata de un breve análisis para indicar como puede convertirse en un defecto funcional si no es bien aplicada la unidad de mando. Su importancia radica en que - se combinen de manera adecuada la unidad de mando y la delegación de funciones.

En efecto, al impartir órdenes hay que aclarar que cada actividad tiene que ser dirigida en forma inmediata por un - sólo jefe con lo que cumple la unidad de mando, pero que este tiene que ser el inmediato superior del ejecutante a fin de evitar que en cada momento surjan conflictos de competencia de mando.

4. CENTRALIZACION DEL PODER

La centralización en el presente trabajo será tratada en dos instancias: a) centralización ejercida por cada una de las Funciones del Estado; y, b) centralización que se practica en los diversos niveles de la administración pública.

En el primer caso, es evidente la pugna política, económica y administrativa que existe entre las tres Funciones: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional por conservar el poder total en la conducción del país, y como ya señalé en otros párrafos de esta tesis, quienes están en la cúpula tratan de mantener a toda costa las atribuciones que les corresponde por ley, más todas aquellas que no son de su competencia pero que su ejercicio les otorga mayor poder dentro del Estado.

La Función Legislativa con su capacidad de dictar leyes, cumple un papel muy relevante dentro de la administración del Estado, pues de esta depende todo el marco jurídico que ha de normar la vida nacional, y es esa la razón para que quienes ostentan las principales dignidades del Congreso Nacional, manejen este recurso, para expresar muchas veces su inconformidad con el Ejecutivo.

Dentro de esta misma Función, pero ya en otros niveles de mando, surge la pugna entre los Legisladores y los Ministros de Estado por discrepar de las políticas adoptadas en uno u otro sector de la economía.

A nivel provincial, también es común, que los Legisladores consideren tener más poder que los Gobernadores, Prefectos Provinciales, Alcaldes y más autoridades del Gobierno Central.

La Función Jurisdiccional por su parte, ha descentralizado la administración de justicia en el país, conservando para la Corte Suprema la centralización del control de las actividades que realizan los diversos órganos e instituciones que de ella dependen.

Cabe recordar, que por el hecho de que las autoridades de esta Función son nombradas por el Congreso Nacional, su actuación esta sujeta a los intereses de los partidos políticos a los que deben su nombramiento, sin perjuicio de que dada la facilidad que existe para cambiarse de partido, la reacción puede darse a la inversa y provocar una pugna al interior de los partidos políticos, la que luego será trasladada a las otras funciones del Estado.

En la Función Ejecutiva es donde se manifiesta con más énfasis la centralización del Poder, debido a que es la encargada de dirigir los órganos (instituciones públicas) de la administración pública nacional, y por lo mismo, dispone de los medios idóneos que facilitan sus pretensiones de mayor poder -cuando así ocurre-, pero que, en casos normales, son los elementos administrativos indispensables para gobernar.

En esta Función se dan casos en los que, el Ejecutivo asume y retiene para sí la administración estatal, provocando

con ello lentitud e ineficacia en la prestación de servicios públicos, así como el consiguiente "tortuguismo" de los funcionarios de la administración pública.

Una excesiva centralización, es nociva en la gestión administrativa, pues aún, en el sentido etimológico de la palabra, resulta contrario a "descentralización" que es un principio que recomiendo aplicar en el presente trabajo de investigación, y que consta en el numeral 5. de este Capítulo. Entre otros, citaré tres ejemplos de centralización que se dan en el país.

a) El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- mantiene oficinas regionales en todo el país, pero éstas sólo son tramitadoras de documentos, pues la decisión en cuanto a ciertos servicios y prestaciones que el Seguro otorga a sus afiliados, están centralizados en la capital, sólo el servicio médico, por razones obvias, está descentralizado.

b) El Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- ha centralizado la función de la planificación nacional, convirtiéndola así en una tarea elitista que en ningún caso es participativa, lo que ha motivado que en algunos sectores, fracasen los planes de desarrollo.

c) Los Ministerios de Estado, para la emisión de nombramientos del personal que labora en las oficinas provinciales del país mantiene centralizada esta acción dejando a las Delegaciones la potestad de reclutar y seleccionar a los

candidatos al puesto para de entre ellos nombrar uno, sin embargo, la practica ha demostrado, que este sistema no funciona, pues casi siempre las personas que resultan nombradas son distintas a las de las ternas.

5. DESCENTRALIZACION

En nuestro medio, comunmente se confunden los términos regionalización y desconcentración, a pesar de que etimológicamente cada uno representa diverso contenido, de ahí que los gobiernos que han emprendido con particular énfasis en estos procesos sin haber definido la especificidad de cada uno, han incurrido en defectos administrativos, que en lugar de mejorar, más bien han frustrado las capacidades regionales del país en torno al Gobierno Central.

Esto ha dado origen a un desarrollo nacional profundamente desequilibrado, donde sólo algunas zonas del territorio nacional, principalmente las del centro, gozaron de beneficios inherentes a un cierto desarrollo, mientras otras, por el contrario, se quedaron marginadas.

Un ejemplo de desconcentración constituye la creación de las Unidades Ejecutoras, cuyo objetivo o filosofía es bueno, ya que trata de cumplir determinadas acciones sin tener que depender de los largos y engorrosos tramites burocráticos, pero el hecho de no haber aprovechado la infraestructura existente y haberles otorgado mayores atribuciones de las que debían tener, la creación de estas unidades, se convirtió en un defecto funcional de la administración central.

Otro caso que fue abordado por el actual Gobierno, en su afán de descentralizar funciones, es la creación de varias Subsecretarías de Estado fuera de la capital, con el objeto de que atiendan trámites que hasta entonces habían estado -

centralizados en los diversos Ministerios, sin embargo, en el tiempo que llevan funcionando estos nuevos organismos han incurrido en inconsistencias de orden administrativo frente a la oficina matriz (Ministerios), lo cual hace preveer de que en el futuro se pueden convertir en Super-Ministerios.

Yendo hacia atrás en el tiempo, recordemos que en el país se crearon algunos organismos regionales con criterio integracionista-horizontal, es decir, se trató de unir la costa, con la sierra y el oriente, a fin de lograr un desarrollo basado en la ayuda mutua que debían ofrecer las provincias que estaban dentro de la jurisdicción de tales organismos, pero no se les dió suficiente poder de decisión ni los recursos necesarios para que emprendan la tarea que les fue asignada, pues estaban sujetas totalmente a la acción de otras dependencias del Gobierno Central. Por ejemplo, se intensificó la producción agrícola en el Oriente, pero no se construyeron los caminos y carreteras por donde se debía sacar el producto, y como estas (las carreteras), no eran prioritarias en el Plan Vial del Ministerio de Obras Públicas, no las podían construir dando un resultado poco positivo en la regionalización horizontal del país.

Por estas circunstancias considero de vital importancia, corregir este defecto funcional a fin de utilizar los procesos de regionalización, descentralización y desconcentración como un sistema coherente y dinámico que coadyuve de manera eficiente al desarrollo nacional, para ello, es necesario emprender acciones de carácter integral en el que se comprome-

ta la participación de las tres Funciones del Estado, y se ejerza adecuadamente la delegación de funciones y se mantenga una apropiada unidad de mando evitando repetir carencias como las siguientes:

- a) Disminución de recursos, que afecta la disponibilidad de fondos para implementar en mejor y más rápida forma una organización descentralizada;
- b) Limitar la capacitación de funcionarios de los niveles regionales, provinciales y locales, lo cual se traduciría en un insuficiente e inadecuado elemento humano para asumir las responsabilidades otorgadas;
- c) No exagerar las manifestaciones del poder de mando por parte de los directivos de organismos e instituciones, pues no permitiría efectuar una real descentralización del Gobierno Central;
- d) Evitar descentralizar por descentralizar, sin haber realizado los análisis integrales de toda la situación.

La descentralización en un concepto amplio, se debe entender como la facultad del Gobierno para trasladar a otros niveles de poder (Gobiernos Seccionales Dependientes y Autónomos) parte de la administración central, como un imperativo para consolidar política, económica y administrativamente a la sociedad ecuatoriana y nulificar así los vicios que presenta una excesiva centralización.

En otro plano, y ya dentro de la práctica administrativa, la descentralización es un principio y un elemento indispensable en toda organización o sistema, ya que incentiva la creatividad, la motivación y el desarrollo personal de sus miembros.

La descentralización es un factor importante en la dirección institucional, porque aumenta la importancia del papel de los subordinados, especialmente si ésta se da aprovechando las capacidades y conocimientos de cada funcionario y empleado para que tomen decisiones rápidas de corto plazo, ya que en caso contrario, cuando las decisiones se toman de manera muy centralizada se corre el peligro de no contar con la suficiente información y el adecuado conocimiento para hacerlo, lo que también puede llevar a tomar una mala decisión.

En la Función Legislativa, la descentralización se manifiesta fundamentalmente en el aspecto político, puesto que el Congreso lo integran representantes de todas las provincias del país y de todos los partidos políticos, con la finalidad de que haya la participación (democrática) del pueblo.

En este aspecto se da un doble fenómeno, el de que varios elementos descentralizados (los legisladores), estén centralizados en un sólo organismo (el Congreso).

Con lo anterior se demuestra que la descentralización es un fenómeno y un proceso esencialmente político, sin perjuicio de ser alimentado y retroalimentar, a su vez, por y a o-

tros procesos económicos, sociales, culturales, etc., de ahí que aparece estrechamente vinculada con la planificación. Es aquí donde nuevamente aparece la pugna de funciones entre el Presidente y Vicepresidente de la República, que no permitió a la planificación contemplar e instrumentar mecanismos para la participación real y directa de la sociedad, como son los representantes políticos, los grupos sociales organizados, - los máximos ejecutivos de las instituciones públicas, etc., e impidió que pueda operar como sistema descentralizado que - fortalezca su acción y no vaya a quedar simplemente como "un buen documento teórico".

6. DELEGACION DE FUNCIONES

La delegación de funciones será analizada en el presente numeral por constituir un punto importante dentro del análisis de los defectos funcionales en la administración pública, cuyas limitaciones o excesos provocan una pugna de funciones, que a su vez repercute en la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos de desarrollo.

Una delegación de funciones correctamente empleada, multiplica las posibilidades de actuación del directivo, y al mismo tiempo, pone de manifiesto su cualidad de dirigente, por cuanto aplica su aptitud para adiestrar a sus subalternos y ratifica su capacidad para confiar en ellos.

Pese al impulso que en los últimos años se ha dado a la capacitación, ésta ha estado dirigida hacia la especialización en determinadas áreas de trabajo brindando muy poca atención a entrenamiento de funcionarios en labores directivas, de manera que hay un vacío en la práctica de la delegación de funciones en los niveles directivos, y siendo así, menos se puede dar esta en los niveles operativos.

La falta de delegación de funciones, también obedece en gran parte al afán egoísta de mantener el control total de una función, área, organismo o sector y consecuentemente de poder en el ámbito en el cual se desenvuelven los supuestos delegantes.

Este defecto funcional, se practica en los Poderes del Estado y en los Gobiernos Seccionales, y aún dentro de ellos -

en todos los niveles de autoridad. Un ejemplo de estos casos lo constituye la falta de delegación clara y definida - que se produce a nivel de cúpula, (Presidencia-Congreso), en donde no sólo no ha habido delegación de funciones, sino que se provocó un bloqueo total de las mismas.

Dentro del Congreso Nacional, la delegación ha sido limitada debido a las características especiales de su constitución, pues el hecho de que lo constituya integrantes de diversos partidos políticos es más difícil delegar. Por ejemplo, cuando se ausenta el Presidente de ese organismo, previamente se da una serie de movimientos de carácter político respecto de la subrogación, de los que bien puede resultar - como decisión final de los grupos de interés, el hecho de - "no permitir" que la primera autoridad se aleje de su puesto (dignidad), por tener que resolver asuntos de gran trascendencia para el país.

Otro ejemplo de delegación, dentro del Congreso, debería ser la que realicen los Diputados Principales en favor de los Suplentes, sin embargo, esto no se da, y en la práctica parlamentaria se han suscitado casos en los que Legisladores no sólo se han visto obligados a renunciar sino a separarse de los partidos que los eligieron, provocando con ello una cadena de resentimientos políticos que más tarde se derivan en pugnas, pues en el momento en que tengan la oportunidad - se desquitan. Esta situación coincide con la opinión del Señor Ingeniero Raúl Vaca Carbo, que dice: "la Función Legislativa es el resultado de lo que pasa en el país, es la re-

presentación de una sociedad fragmentada en la que cada partido político quiere tener la hegemonía en la conducción de esa sociedad".^{1f}

En los Gobiernos Seccionales, la delegación de funciones es notoriamente limitada, por parte de los principales directivos, ya que se trata de funcionarios que han logrado una posición en la localidad y para ellos como políticos, es muy importante mantener la imagen de que lo conocen todo, lo saben todo y en definitiva lo hacen todo.

En los niveles más bajos de la administración (jefaturas de oficinas) es frecuente la falta de delegación, pues, se piensa que asumiendo más responsabilidades de las que pueden atender se vuelven indispensables en el puesto, y esta es una cadena interminable de limitaciones para un normal y eficiente desempeño de funciones, así como para un creciente desarrollo.

Considerando las ventajas que representa -técnicamente hablando- la delegación de funciones, no hay que desconocer que es un proceso difícil de lograr. Las personas que han ejercido por largo tiempo poder y autoridad no llegan a convencerse de que otros pueden hacer su trabajo con igual o mayor habilidad y destreza que ellos mismos, sin embargo, no hay que perder de vista que el directivo que no sabe delegar estará siempre recargado de trabajo y enfrascado con tantos

^{1f}Tomado de la Conferencia sustentada por el Sr. Ing. Raúl Vacca C. en el IAEN.

detalles y funciones, que no tendrá tiempo de adquirir nuevos conocimientos y perfeccionar sus labores, lo cual conduce a crearle un sentimiento de inseguridad y todas sus actividades se van contagiando de una falta de eficacia.

Los cuerpos colegiados que dirigen las instituciones públicas y privadas (Consejos, Comites, Juntas, etc.), tampoco se quedan fuera de este defecto funcional, ya que la experiencia me ha demostrado que muchos de ellos prefieren volverse inoperantes antes que delegar parte de su cuota de poder, y es verdad tanto que sería largo enumerar casos concretos.

Como complemento del presente análisis, se verán algunos conceptos que pueden servir de pauta para corregir los defectos de delegación en nuestra administración:

Para Wilburg Jimenez Castro, la delegación desde el punto de vista formal, "es el acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno y le da la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones".

George R. Terry afirma, "delegar significa conceder o conferir y en este sentido significa conferir la autoridad de un jefe o de una unidad orgánica a otras personas para que desempeñen determinados cometidos. Por medio de esa delegación de autoridad, un funcionario amplía su área de operaciones, porque sin ella su actuación se limitaría a lo que el personalmente pudiera hacer".^{2/}

De los conceptos anteriores se desprende la necesidad de delegar, pero a la vez debe entenderse que la persona que re-

^{2/}Principios de Administración, Compañía Editorial Continental S.A., México, 1961, Pag. 330.

cibe esa delegación no sólo que debería estar capacitada para recibirla, sino que además debe estar conciente del nuevo papel que le corresponde desempeñar con esa delegación, pues a él, se le incrementará su trabajo y además con la delegación se le otorga -lo que es más importante- poder de mando y autoridad, que sino los utiliza en forma dosificada y oportunamente, convierte en un caos esa nueva posición. Por otra parte, quien es receptor de la delegación de funciones, debe compartir los objetivos y políticas de trabajo del delegante a fin de que haya continuidad en la acción, pues de no ser así, los defectos que esa delegación pueda tener, se revierten en la autoridad que delegó.

7. TOMA DE DECISIONES

En toda organización sea esta pública o privada, los puestos directivos se crean fundamentalmente para adaptar decisiones en su conducción, y de las mismas dependerá el éxito o el fracaso de sus objetivos.

La experiencia ha demostrado a través de innumerables casos, que la falta de decisión por parte de un directivo para resolver problemas acuciantes, se debe al desconocimiento - del área o materia que esta dirigiendo, en otros casos se debe al temor a la responsabilidad de la elección que hagan, - pero en ambos casos, el directivo se convierte en un obstáculo para el funcionamiento del servicio respectivo. Para - mejor comprensión de lo hasta ahora expuesto, a continuación transcribo lo siguiente:

Es de conocimiento común, que el elemento más importante en cualquier organización es el ser humano. El personal cuando esta capacitado, preparado y motivado logra superar cualquier problema que se presenta en el manejo de - los otros recursos; por el contrario, cuando no hay tal preparación, no puede alcanzar con certeza ni eficiencia aceptables los logros y acciones que se presentan bajo - situaciones idóneas de recursos, de organización, financieros, materiales, de información, tecnológicos y de apoyo político.^{1/}

La afirmación que hace el Grupo de Desarrollo Administrativo en la cita anterior, es una ratificación de lo que acontece con bastante frecuencia en el sector público y que es - más notorio cuando se trata de niveles directivos. Por esta

^{1/}Revista de Desarrollo Administrativo, Nro. 1, Grupo de Desarrollo Administrativo, Quito, Abril de 1980, pag. 87.

razón, una mala adopción de decisiones constituye un grave - defecto funcional en la administración pública, lo que a su vez se traduce en una deficiente participación en el desarrollo.

Por lo anterior, me atrevo a afirmar que, una toma oportuna de decisiones denota el grado de eficiencia de un directivo, sin querer pretender con ello creer, en que deben adoptarse decisiones apresuradas, porque esa actitud también puede acarrear desequilibrios en el resto de sus funciones directivas, por lo tanto un jefe está en la obligación de conocer y dominar la técnica de la decisión para que en un momento dado pueda saber que plan va a seguir, que orden debe dictar y cual la delegación que va a conferir.

Por otra parte, tampoco hay que olvidar, que la adopción de decisiones corre el peligro de la subjetividad, de ahí - que la misma debe ser analizada con detenimiento para determinar en cada momento lo que es más conveniente, como ha de llevarse a la práctica y quienes lo van a realizar, todo esto sin perder de vista la posición directiva y el grado de - autoridad dentro de los cuales se ha de dominar cualquier situación.

Desde el punto de vista administrativo, las decisiones irreflexivas dan lugar a un aumento del trabajo, por cuanto - suponen repetir las cosas que estuvieron mal hechas, por lo tanto hay que tomarse su tiempo para decidir la acción correcta en el momento oportuno.

Una concepción de toma de decisiones que compendia todo - aquello que deseo transmitir en este análisis de los defectos funcionales, es la que nos presenta el autor Julian Carrasco Belinchon, quien dice:

La adopción de decisiones comprende cinco fases distintas y sucesivas: a) definición del problema; b) información; c) investigación; d) elección de la solución; y, e) conversión de la decisión en acción.^{2/}

Examinando cada una de las fases del autor, y asimilándolas al caso ecuatoriano, tenemos que en primer lugar, se refiere a concretar el punto clave del problema, lo que equivale a decir, que un directivo debe conocer en profundidad la situación que debe resolver, sin embargo, en la práctica diaria he podido comprobar que los directivos a todo nivel de Gobierno se aferran por liberarse de los problemas, esto hace que se tomen decisiones sin meditar en las consecuencias.

En segundo lugar, la información que requiere un directivo para tomar decisiones, no siempre esta disponible y si hay, no está actualizada o no es verídica, de ahí que en la mayor parte de los casos, cuando surge un problema, recién - ese momento nace la preocupación por elaborar la información. Tal fue la controversia que causó la información vertida sobre la deuda externa por parte del CONADE y del Ministerio de Finanzas que no coincidían entre ellas, y que más tarde, para evitar mayores problemas hicieron una aclaración de que las cifras eran diferentes por haberse considerado diferentes

^{2/}Carrasco Belinchon Julian, Manual de Organización y Métodos Instituto de Administración Local, Madrid, 1977

rubros por parte de una y otra Institución.

Un hecho más punible es aquel de utilizar la información o los datos reservados para tomar decisiones, cuando éstas, atentan contra la moral y los intereses del pueblo.

En la práctica, dentro de la administración pública, la falta de información y la subutilización de la existente han incidido en otras funciones esenciales para el desarrollo nacional, básicamente han afectado a la "planificación". El almacenaje de la información, el celo institucional y el hegematismo, constituyen características arraigadas en la actitud burocrática de la administración pública nacional, originando serias dificultades en la localización y utilización de la información.

De la misma manera que la "mala información", una inapropiada investigación constituye un defecto funcional, que repercute en la toma de decisiones de los directivos y de las cuales depende el destino de las organizaciones.

La investigación en este trabajo, no se refiere a la actividad de recabar datos y analizarlos, sino al hecho de considerar varias alternativas de solución frente a un problema dado. Cabe entonces indicar que en la búsqueda de la mejor decisión se debe considerar la de "no hacer nada" cuando las circunstancias así lo determinen, que es diferente a no "poder hacer nada" que equivale a ser inoperante.

El hecho de que en nuestra administración pública, los puestos directivos son de libre remoción, estos están expues

tos a constantes cambios según cuantos se den en el Gobierno, de tal manera que en gran número, los puestos de jefatura, responden más bien a factores políticos antes que a méritos de idoneidad, lo cual a su vez limita el campo en la adopción de decisiones por parte de dichos funcionarios.

La "elección de la decisión", permite que un directivo pueda escoger entre varias alternativas la más conveniente, pero ésta elección la hará luego de haber analizado quién la va a ejecutar, en qué momento se va a llevar a cabo y de qué manera la va a realizar. Esta fase constituye un vicio administrativo en el país, en el que se toman decisiones sin considerar los elementos mencionados, o puede ocurrir también que se elijan soluciones a sabiendas de que no podrán hacerse efectivas, de este modo su incumplimiento se traslada a los niveles directivos más bajos, pudiendo llegar a los niveles operativos más insignificantes.

Finalmente, la última fase que Carrasco Belinchon, considera dentro de la adopción de decisiones es la "conversión de la decisión en acción", ya que en caso contrario significa no haber decidido.

Esta fase se relaciona con los planes y programas institucionales que muchas veces quedan como valiosos documentos técnicos que no se cumplen por falta de recursos, por falta de coordinación entre ellos o por falta de decisión para realizarlos.

Por lo anterior, es conveniente establecer responsabilidades dentro de los sectores políticos, las organizaciones y los grupos sociales que sustentan al Gobierno, para que participen en la discusión de los programas gubernamentales, toda vez que la conversión de la decisión en acción está íntimamente relacionada con la planificación y ésta con el desarrollo.

El análisis realizado acerca de los defectos funcionales de nuestra administración se basó en principios, procesos y fundamentos que la técnica recomienda, y se lo hizo de esta manera para poder tener un marco referencial de la situación antes de abordar en la forma en la que incide la pugna de funciones en la planificación y el desarrollo nacional.

CAPITULO III

PLANIFICACION DEL DESARROLLO

1. IMPORTANCIA

El enorme esfuerzo que demandan los objetivos del desarrollo económico y social, frente a la escasez de recursos, hace indispensable planificar las actividades económicas, sociales, etc. de un país, responsabilidad que recae en el Poder Ejecutivo y que se ejecuta a través de un organismo especializado en la materia para que planifique, supervise, coordine, haga el seguimiento y la evaluación de las acciones propuestas por el Gobierno. Es de tal importancia la planificación del desarrollo, que obliga a tener una clara percepción de ella para que sea efectiva.

En un sentido genérico, la planificación para el desarrollo, es un proceso intelectual que selecciona con anticipación el curso de acción adecuado que nos conduzca a obtener un determinado resultado. Este criterio se aplica tanto al individuo como a grupos organizados de individuos porque la planificación es extremadamente sensible a los aspectos de comportamiento humano, que se lleva a cabo por personas y muchos de los asuntos manejados en el proceso de planificación afecta a las personas, es por eso que se necesita un esfuerzo conciente para despertar el interés personal de las gentes y así estimular al máximo su participación y cooperación.

La importancia de la planificación para el desarrollo, radica en que es el medio más adecuado para encontrar soluciones que permitan conseguir el progreso de un país, especialmente de los que están en vías de desarrollo. El proceso de planificación implica modificaciones en las estructuras eco-

nómicas y sociales, el llamado para efectuarlas es el Estado puesto que, teóricamente dispone de los poderes necesarios y tiene en sus manos las decisiones que harían posible cambiar el status de la sociedad.

En este contexto cabe destacar la importancia del papel - que desempeña el sector público, ya que permite aplicar las directrices de la planificación en los organismos que lo conforman, y a la vez es orientador de las actividades del sector privado hacia los objetivos y fines de la política gubernamental.

La planificación para el desarrollo coadyuva a definir - más claramente la política que el gobierno debiera aplicar - frente a los problemas existentes en la economía y su proyección hacia el futuro, por esa razón, el delinear una política de desarrollo conlleva el establecimiento de objetivos y metas que se deben lograr en el mediano y largo plazos. Todas esas acciones se traducen en un plan general, en el - que se detallan específicamente las actividades que tendrían que desarrollar los diferentes sectores de la economía.

Según Muñoz Amato, la planificación es la formulación de un conjunto de decisiones, debidamente integrado, que determina los propósitos de una entidad y los medios para lograrlo. Un plan consiste en la definición de objetivos; en la ordenación de los recursos humanos y materiales; en la determinación de los métodos y las formas de organización; en el establecimiento de las medidas de - tiempo, cantidad y calidad; en la localización espacial de las actividades; y en otras especificaciones necesarias para encausar racionalmente la conducta de una persona o grupo.¹⁾

¹⁾ Muñoz Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública Fondo de Cultura Económica, México, 1954.

La forma en la que define la planificación Muñoz Amato, - se relaciona con la responsabilidad de un grupo directivo en la toma de decisiones. Este tipo de planificación reelacionada con el futuro de una organización, su supervivencia y posterior desarrollo, hacen de la planificación una de las - mas importantes funciones directivas, de ahí que se puede - concluir que el manejo efectivo de las funciones directivas o ejecutivas de planificación, comienza con la planificación de su propio manejo.

Antes de concluir este tema he creído necesario mencionar la trayectoria que ha tenido en el país la planificación del desarrollo, desde la década de los años 30, época en la que ya surgieron instituciones precursoras de la planificación (Consejo Nacional de Economía) que intentaron mejorar la economía mediante estudios tendientes a racionalizar la producción.

Lamentablemente, esos deseos de planificar el desarrollo, no tuvieron éxito, debido a la aguda crisis económica y a la inestabilidad política que vivimos en el período 1930-1954 - año -este último- en que se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica durante la Presidencia del Doctor José María Velasco Ibarra, quien entre otros considerandos, en el Decreto de creación hizo constar, "Que en la actualidad existe en el país un fuerte movimiento de opinión que reclama la formulación y ejecución de un programa coordinado del desarrollo económico". Que aún cuando los Gobiernos han tratado de dirigir su atención hacia algunas o-

bras básicas para el desarrollo económico, no se han podido concretar estos afanes en un plan general que coordine los diferentes proyectos y determine las prioridades que son necesarias para las inversiones y gastos.

Con la creación de la Junta Nacional de Planificación, la actividad planificadora adquiere mayor afianzamiento al contar con una base institucional permanente que podía dedicar sus recursos y esfuerzos profesionales hacia un trabajo más concreto y técnico. Es así, que este organismo dedicó la primera década de su formación a la investigación y levantamiento de datos que serían el punto de partida para la elaboración del primer "Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, 1964-1973", el que tuvo un impacto muy importante durante el Gobierno de la Junta Militar (1963-1966).

Durante el período 1967-1972, el proceso de planificación del desarrollo entró en una profunda crisis, su ingerencia fue mínima en la gestión gubernamental al punto que la versión modificada del "Plan Decenal", que se presentó al Gobierno: "Desarrollo del Ecuador, 1970-1973", no fue aceptada ni por el Ejecutivo ni por el Congreso.

Con el inicio del Gobierno de las Fuerzas Armadas en 1972, la Junta de Planificación elabora el documento denominado: "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno", el que constituye un fuerte motivo para que la institución recupere el importante papel que antes desempeñó, y es así que elabora el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-1977".

En 1980, elabora el "Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1980-1984", bajo la Presidencia del Doctor Jaime Roldós Aguilera. Y el último trabajo realizado - hasta ahora - ha sido el "Plan Nacional de Desarrollo, 1984-1988", que sirvió a la Presidencia del Ingeniero León Febres Cordero, y culminará en el presente año.

La Constitución vigente, transformó a la Junta Nacional - de Planificación y Coordinación Económica en el Consejo Nacional de Desarrollo, que sigue conservando la responsabilidad de diseñar y formular los planes de desarrollo del país.

2. LIMITACIONES

Si partimos del análisis realizado en el numeral anterior hemos de coincidir en que la planificación como técnica puede ser aplicable, tanto dentro de una organización, como a nivel nacional, pero cualquiera que sea su ámbito de acción se encontrará con obstáculos e impedimentos que limitan la consecución de los objetivos propuestos.

Por lo tanto, en la planificación del desarrollo nacional, a la que concurren diversidad de elementos, hechos y circunstancias, también serán de mayor alcance los factores adversos que limitan su elaboración y ejecución. Para este trabajo, he seleccionado algunos aspectos que a mi juicio, constituyen las principales limitaciones de la planificación

2.1. En primer lugar hay que señalar que, la planificación del desarrollo por el hecho de ser prevista para el mediano y largo plazo, está sujeta a la inseguridad de esas previsiones dada la rapidez con la que cambian los sistemas económicos, políticos y sociales a nivel mundial, lo que naturalmente repercute en el ámbito interno de los países en vías de desarrollo, que son países dependientes, que por lo mismo sus economías están sujetas a las de los países desarrollados.

Para evitar esa inseguridad, es aconsejado planificar el desarrollo a mediano plazo, es decir para un período de Gobierno de cuatro años, ya que un tiempo más largo estaría sujeto a la "inseguridad" y un tiempo menor, significaría planificar todo el tiempo de manera improvisada.

Un ejemplo de que el tiempo para el que se planifica no debe ser demasiado largo, lo constituye el Primer Plan de Desarrollo que se elaboró en el país (diez años), y por lo mismo no tuvo el éxito deseado, claro que sin desconocer que también concurren otras causas para ese fracaso. A mi modo de ver, la causa fundamental fue el tiempo para el cual se planificó. Los planes decenales siendo de largo plazo, no pueden prever con exactitud, cuales van a ser los requerimientos del país en los últimos años.

2.2. También puede considerarse un limitante el hecho de que la planificación tiende a ser inflexible, porque las acciones están programadas de antemano y no se puede apreciar sus beneficios o errores hasta después de que haya transcurrido algún tiempo desde su aplicación.

Una forma de contrarrestar esa relativa o aparente inflexibilidad de la planificación, es que ésta debe basarse en realidades económicas y sociales existentes que son, al final, las generadoras de las transformaciones de un país.

Se precisa, entonces, de un enfoque orientado hacia los problemas vigentes para que prescindiendo de los límites impuestos por la técnica, la planificación pueda encontrar los medios más idóneos para solucionarlos.

Para el caso de países como el nuestro, no es, o por lo menos no debe ser difícil esa tarea, ya que por su tamaño todos los sectores y los problemas que en cada uno existen son de fácil acceso para gobernantes y planificadores. Además -

por las condiciones sociales del país, que cambian con bastante frecuencia, es fácil deducir las situaciones de adaptabilidad que se requieren.

2.3. La falta de información suficiente, confiable y oportuna impide en muchas ocasiones planificar de manera práctica. Esta situación ha provocado que los programas sectoriales que integran la planificación nacional sean demasiado teóricos alejados de la realidad, hecho que afecta no sólo el área de estudio sino también a la planificación en general por el desfase que provoca en el conjunto.

Por esta razón, es necesario que la información estadística de todos los sectores se mantenga científicamente elaborada y actualizada. Para ello es menester que el organismo planificador mantenga permanente y activa coordinación con las instituciones sectoriales de planificación.

2.4. En otro ámbito, el tiempo de que se dispone para planificar el desarrollo, puede llegar a convertirse en un factor negativo si tomamos como base una planificación - para cuatro años, basadas en las políticas de gobierno que - generalmente están previstas por los gobernantes desde antes de ser elegidos, los planificadores tendrán que realizar los trabajos pertinente encaminados a iniciar el proceso de planificación del desarrollo con la difusión de las políticas, diálogos, concientización de la ciudadanía, etc., actividades que llevan un tiempo considerable.

El período que media entre la posesión y la elaboración - del plan de desarrollo, debe ser adecuado, en caso contrario corre el riesgo de fracasar por improvisado (lapso muy corto) o por obsoleto (lapso demasiado largo).

2.5. Algunos estudiosos de la planificación opinan que es ta corre el peligro de limitar la iniciativa y la - creatividad de quienes la ejecutan, porque todo el trabajo les está programado de antemano. Esta situación puede ser frustrante si no es manejada en su verdadera dimensión, ya - que si se considera la flexibilidad que tienen los planes, estos deben ser ajustados y cambiados sólo en la medida en - que realmente se justifique, de lo contrario, y sólo por dar paso a las nuevas ideas, se puede caer en el error de que la planificación sea alterada permanentemente y termine siendo un sistema totalmente amorfo.

2.6. Una política excesivamente centralizada o excesiva- mente descentralizada, puede ser un impedimento para lograr una eficiente planificación del desarrollo, puesto - que en la práctica ninguno de los dos conceptos puede darse - en forma absoluta, de lo contrario se constituiría en un si tema inoperante (centralización absoluta), o en la desitegración del sistema mismo (descentralización total).

Entonces, para que no constituya una limitación de la pla- nificación la inclinación excesiva hacia uno u otro modelo, habrá que reflexionar detenidamente en las acciones que se - deben mantener centralizadas para lograr uniformidad de las decisiones, y en las que deben ser descentralizadas para lo-

gnar decisiones mas oportunas en virtud de las relaciones de mando más directas, dada una mayor cercanía a la realidad relevante.

2.7. También suele suceder, que las personas encargadas de realizar la planificación, no estén debidamente capacitadas para manejar información económica, realizar proyecciones de crecimiento e interpretar adecuadamente las políticas del Gobierno, constituyendo un limitante a la eficacia de las acciones programadas.

Por lo tanto, la planificación del desarrollo implica que ésta debe ser confiada a funcionarios con la suficiente idoneidad para desenvolverse en el plano profesional y debe poseer además personalidad, conocimiento integral de la realidad nacional, habilidad para convencer a superiores y subordinados sobre la bondad de los cambios a introducirse, intuición para recibir los problemas de la población aunque no se los digan.

2.8. Finalmente, otro limitante común en la planificación constituye la tendencia de que puede ser elitista, es decir que no considere a todos los sectores económicos, sociales y políticos que deben intervenir en una planificación, que por su naturaleza, debe ser integral.

En este caso, el correctivo sería implementar una intensa campaña de acercamiento con todos los sectores públicos y privados, para que éstos tomen conciencia de la planificación, por qué se ha llevado a cabo, en qué consiste, qué se

espera obtener con ella, etc.. No debe importar si los directivos o dirigentes de esos sectores no comparten totalmente con los fines que persigue el Gobierno, pues si llegan a entender la parte positiva de la planificación éstas personas serán sus mejores aliados.

3. PRINCIPIOS

Los diversos estudios realizados sobre planificación del desarrollo, coinciden en que en los países subdesarrollados hay desequilibrios económicos, políticos, sociales, culturales, etc., dentro de cada país, dándose como explicación, razones ligadas a factores externos (dependencia) o a factores internos (cadena de desajustes de los diversos sucesos económicos y sociales).

La experiencia nos ha demostrado que, la mayoría de los países de América Latina se caracterizan por una economía dependiente y dominada con una estructura interna, en la que existen marcadas desigualdades por una mala distribución de la población, de los productos, de las industrias, de los servicios básicos y en general de los medios de vida, que permitan al hombre y a la familia latinoamericana tener lo esencial para subsistir.

Por lo expresado, consideré necesario, que en este trabajo de investigación, consten algunos principios, que son inherentes en la planificación y que por lo mismo, se deben cumplir adoptando estrategias y métodos, que respondan a las necesidades que plantea el desarrollo y presentando soluciones para los problemas básicos.

Se trata por lo mismo, de que la planificación constituya una política integral, no planteando un desarrollo preferencial para los territorios marginados, sino una planificación que basada en la autenticidad, la universalidad, la unidad y

la flexibilidad, busqué situar los recursos donde sean más productivos, más eficaces, y que las gentes marginadas se movilicen hacia los recursos, será entonces una planificación general más que una distribución parcial. El cambio se dará en el sistema producción-consumo, permitiendo un reparto más equitativo de los ingresos en beneficio del bienestar general.

3.1. AUTENTICIDAD. Gran parte del éxito de una planificación, radica en el principio de la autenticidad, la que consiste en imprimir veracidad en el proceso, partiendo del estudio objetivo de la realidad con que cuenta y de la apreciación exacta de que se dispone.

La condición de realismo, es tan importante en la planificación del desarrollo, que de él, dependen sus posibilidades de aplicación y el éxito de su realización.

En ocasiones no se formulan planes basados en la realidad por no lastimar el orgullo de un grupo o comunidad, por no considerarse capacitados para efectuar los cambios o porque simplemente se planteó de antemano el engaño, pero la planificación que nace con estos defectos esta destinada a fracasar, porque las soluciones que se plantean para lograr los "objetivos" tampoco serán auténticos.

De esta manera, si se persigue un verdadero desarrollo económico y social, los mecanismos y recursos que se utilicen con ese fin, tendran que servir a las condiciones reales de cada país o región.

Dentro de este principio se debe recapacitar sobre la adopción de planificaciones foráneas que han sido diseñadas para otros sistemas económicos y sociales diferentes del país que las adopta. Cuando esto ocurre, se siembra en la población un desconcierto general respecto de la política de gobierno porque no se sabe que otras suplantaciones se habrán hecho.

En esta situación considero de vital importancia el estudio, análisis y verificación de planes de otros países con el único afán de obtener conocimiento y experiencia de esas planificaciones, lo que indudablemente dará luces y orientación sobre: metodología de aplicación, impacto social y económico, grado de aceptación por parte de la sociedad, aspectos favorables, factores adversos, resultados obtenidos en términos reales, etc.

3.2. UNIVERSALIDAD. La planificación del desarrollo para que sea eficiente debe -entre otros principios- abarcar todas las fases de la administración, y prever hasta donde sea posible sus consecuencias.

Esto se explica en el sentido de que la planificación se hace para todos los sectores de la economía y la sociedad, y éstos a su vez planificarán sus funciones teniendo como referencia el plan general, que para el sector público es obligatorio y para el sector privado es indicativo.

Bajo este principio, cada uno de los procedimientos de planificación que se implementen en los organismos e instituy

ciones, tendrán sus propias características: los elementos que intervienen, el ámbito que cubren, las relaciones que se crean, los mecanismos y procedimientos que se aplican, las metas que se preveen, los recursos de que disponen y las limitaciones que encierran.

La planificación se plantea así, como un instrumento de orientación de los procesos de reformas estructurales e institucionales, en cuanto sea capaz de promover y hacer viable el desarrollo.

3.3. UNIDAD. La falta de unidad es frecuente en el proceso de planificación, ya que no todos los sectores pueden estar de acuerdo con los modelos de desarrollo adoptados por el Ejecutivo, y tratan de dispensarse, mantenerse inactivos y hasta anular la acción planificadora del Gobierno.

La ausencia de sistemas de coordinación entre los distintos órganos de la administración pública, hace que cada uno actúe por su lado, sin ningún nexo eficaz de unión que fomente la acción conjunta.

En consecuencia, cuando se trata de establecer un plan general, las instituciones y organismos lo consideran una imposición y no un medio para lograr el desarrollo.

Por lo tanto, la unidad es un principio básico en la planificación, la que sólo se puede lograr con una adecuada coordinación de todos los servicios, sectores, organismos e instituciones del país, que permita la racionalidad en la -

gestión administrativa de esa planificación en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo.

La unidad persigue también un desarrollo integral, coordinado y coherente de las regiones. En este sentido, deberá tener una cobertura tanto horizontal como vertical, es decir incorporando tanto los sectores y diferentes servicios descentralizados, como los diversos niveles de gobierno.

En el país son múltiples las interpretaciones que se han vertido sobre el principio de unidad, y en ellas han influido determinadas coyunturas como: la falta de una verdadera orientación política, la ausencia de una clara concepción del desarrollo, los desequilibrios en las estructuras social y económica, la conformación geográfica del país, etc. Llegando incluso a calificar un estilo de administración gubernamental (cualquiera que este sea) como de "regionalista" con un sentido peyorativo, para demostrar el favoritismo deliberado del Gobierno Central hacia determinadas regiones, perjudicando o marginando a otras.

3.4. FLEXIBILIDAD. Los planes deben tener la suficiente flexibilidad para poder tomar rumbos diferentes de los inicialmente previstos; cuando así las circunstancias lo justifiquen.

La adaptación demanda, en primer lugar, tener una idea clara de cuales son los objetivos que se pretende alcanzar, y en segundo lugar disponer de un personal muy competente que sepa como debe efectuar en cada instante los cambios requeridos.

Dentro de este principio, se deben considerar las políticas de ajuste que se aplican durante el período de transición provocado por cambio de gobernantes. Los planes no se hacen para que concluyan en un día fijo, de un mes determinado, el año "X"; y a la inversa (aunque resulta más fácil) tampoco pueden iniciarse de manera drástica deteniendo las actividades que aún continúan como parte de un plan anterior.

En otras palabras, en teoría, una planificación de mediano plazo concluye con la terminación de un Gobierno, y la nueva se inicia con la posesión de los nuevos mandatarios. Más ocurre que en la práctica las labores continúan, nada se detiene.

Sin embargo, cuando ya comienza a ejecutarse la nueva planificación del desarrollo, basado en el modelo económico que implante el nuevo gobierno los cambios se harán notorios, es entonces cuando la planificación cuidando de no desequilibrar violentamente la economía, deberá impulsar con gradualidad pero con eficiencia el crecimiento, el empleo, la redistribución y el desarrollo de los sectores marginales y no convencionales de la economía y de la sociedad.

Este tránsito de una política de desarrollo a otra, implica que debe haber la suficiente comprensión y conocimiento para adaptar los objetivos previstos a las nuevas circunstancias, dependiendo del grado de flexibilidad estimado en la planificación del desarrollo.

Por otra parte, no hay que pensar que la flexibilidad se hace presente sólo en la etapa que hemos analizado (transición), puesto que ésta está presente y debe ser considerada durante todo el proceso de ejecución de las tareas planificadas, en razón de que -como ya se dijo antes- cada función, cada actividad tendrán que enfrentarse a diversas situaciones en el tiempo.

De ahí que cuando se planifica, es importante prever las etapas y los métodos de evaluación de los planes y programas, para conocer si es necesario realizar cambios y ajustes y en que medida se harán estos.

4. CLASES DE PLANES

Los planes pueden ser múltiples según los criterios que se adopten para clasificarlos, y más bien la base diferenciadora radica en cuanto responden a los intereses para los que fue diseñado. Dentro de esa gama de clases y para efectos de este trabajo, los he agrupado en consideración del tiempo, de su ámbito de acción y del contenido.

4.1. Duración

- 4.1.1. Planes a largo plazo
- 4.1.2. Planes a mediano plazo
- 4.1.3. Planes a corto plazo

4.2. Jurisdicción

- 4.2.1. Planes regionales
- 4.2.2. Planes nacionales
- 4.2.3. Planes locales

4.3. Actividad

- 4.3.1. Planes sectoriales
- 4.3.2. Planes operativos

4.1. DURACION.

4.1.1. Planes a largo plazo, son aquellos que se elaboran para diez años o más y consisten básicamente en la fijación de los grandes objetivos que se pretenden alcanzar en ese período. Estos planes no son aconsejados para países que se encuentran en vías de desarrollo, a menos que se trate de sistemas de gobierno también de largo

plazo que garantice su plena ejecución. Pero aún en ese caso, a este tipo de planes habrá que hacerle teóricamente por lo menos, una división substancial en períodos que faciliten su evaluación.

4.1.2. Planes a mediano plazo, son aquellos que se elaboran para un período de más o menos cinco años, y ofrecen la opción de establecer objetivos y metas más concretos, así como disponer de medios más reales para su implementación. Son los planes más aconsejados para economías en desarrollo.

4.1.3. Planes de corto plazo, son los que tienen una duración de uno a dos años. Se los elabora generalmente, en base a planes de mediano y largo plazo. Pueden identificarse con la programación presupuestaria que se hace para un ejercicio económico (un año) y cuando así ocurre toma el nombre de Presupuesto de Programas, debiendo tener cuidado de mantener en forma desglosada e independiente los elementos constitutivos de esos planes a nivel de detalle.

4.2. JURISDICCION

4.2.1. Planes regionales, se refieren a planes globales que concentran dos o más países de una región, con el objeto de aunar esfuerzos para solucionar las desigualdades estructurales que éstos tienen. Generalmente se hacen en función de una actividad específica (productiva, comercial, industrial, cultural, etc.), ya que de otra manera

resultaría tan amplio y con tantas dimensiones que sería imposible de realizar entre países diferentes. Se dan también en economías desarrolladas, en las que por tener un espacio geográfico grande sus modelos de desarrollo lo permiten.

4.2.2. Planes nacionales, son los que se hacen para un país y tiene características propias que reflejan la idiosincracia, cultura, situación política, económica y social, intereses, religión y deficiencias de un pueblo. Tiene carácter universal (dentro de ese país) que abarca a todas las regiones e involucra a todos los sectores

4.2.3. Planes locales, se refieren a los planes dirigidos a localidades geográficas definidas: Provincias, Regiones, Cantones, en los que se consideran de manera fundamental las condiciones especiales de esa localidad y permiten aplicar los mecanismos más idóneos para alcanzar los objetivos previstos.

4.3. ACTIVIDAD

4.3.1. Planes sectoriales, son los que se hacen para cada actividad de la administración y planificación parcial. Por ejemplo, cuando se trata de alcanzar la economía se hablará de planes económicos, si se trata de reorientar el sistema educativo serán planes educativos. En ese mismo sentido se puede hablar de planificación agrícola, industrial, social, etc., según el sector al que se refieran

4.3.2. Planes operativos, son los planes conocidos - también como programas de trabajo. Se hacen para un período de uno a doce meses. Pueden servir para una actividad específica o abarcar varias a la vez de manera integrada, y pueden servir para el ámbito nacional o para una oficina pequeña. Necesariamente están sujetos a otros planes más amplios de acuerdo con las clases antes señaladas.

5. PROCEDIMIENTO

Los criterios vertidos por varios autores acerca de los procedimientos que se aplican en la preparación de un plan son coincidentes en cuanto reconocen la existencia de unos objetivos, de los medios que se requieren utilizar y los procedimientos que se van a aplicar. Las variaciones que diferencian los diversos criterios estriban más bien en la concepción y estilo de cada uno de esos puntos.

Con el objeto de conjugar el marco teórico que sirvió de referencia para este capítulo, con la experiencia de varios años (17) de trabajo en el organismo responsable de la planificación del desarrollo en el país, he procedido a determinar algunos puntos que considero son indispensables dentro de la secuencia formal que ha de seguir la planificación. Por lo tanto las omisiones que surjan en esta diagramación son de mi absoluta responsabilidad, igual que ha podido darse en otros ítems del presente capítulo.

5.1. En primer lugar un diseño de planificación requiere de la fijación de objetivos, los mismos que en términos generales están dados en los "programas de gobierno" de los partidos políticos, ya que esos programas -cuando son honestos con su ideología- reflejan los objetivos que se pretende alcanzar, las políticas, métodos y formas de obtenerlos.

Al analizar las circunstancias en que vive el país, se dan también las necesidades más urgentes que se perciben en

ese estudio de la realidad. Para que los objetivos respondan a esas necesidades habrá que seleccionarlos y priorizarlos adecuadamente.

Estos objetivos deben ser ampliamente discutidos a nivel de Gabinete, y el Estado es el responsable de propugnar el desarrollo, valiéndose de la maquinaria administrativa de que dispone, conformada por instituciones y organismos que dependen de la Función Ejecutiva. Del resultado de tales discusiones se cambiarán algunas políticas y se reorientarán otras.

5.2. En segundo lugar se procederá a ordenar el plan, para lo cual se deberá proveer el personal que va a intervenir en todas las etapas tratando de que sean personas altamente especializadas, que se identifiquen ampliamente con el plan. Los procedimientos y métodos a emplearse, deben estar acordes con los demás elementos, teniendo la precaución de que éstos, en un momento dado puedan ser adaptados a nuevas circunstancias.

Dentro de este ordenamiento hay que considerar los medios o recursos de que dispone, y cuales son los que adicionalmente haran falta, para proveer su obtención. También habrá que dar una atención especial, a la estructura administrativa existente, su grado de coordinación y conformación y las facilidades que puede proporcionar en la ejecución del plan. Por último, se debe analizar el tiempo que se va a requerir para el cumplimiento parcial y total de cada objetivo, cuidando de tomar precauciones ante los imprevistos.

5.3. En tercer lugar cabe la preparación del plan, lo que equivale a decir la distribución del trabajo, para el que se ha de partir, con el conocimiento profundo de la realidad nacional en sus aspectos: político, social y económico. Se recogerán datos de las propias fuentes de información y habrá que elaborar en base a encuestas, visitas, entrevistas y consultas. La investigación para conocer la realidad deberá cubrir todos los sectores, las regiones geográficas y todos los estratos de la sociedad.

En esta etapa también se hará una amplia difusión de las políticas del plan, con el fin de recoger el mayor número de opiniones, sugerencias e incluso críticas que pueden orientar hacia un trabajo más práctico y eficiente.

Con todos los elementos señalados, se estructura el documento, para que sea revisado minuciosamente por los directivos del organismo planificador, de tal manera que si hubiera algún cambio o corrección que hacer, se lo pueda introducir oportunamente.

5.4. En cuarto lugar, se debe proceder a organizar las reuniones de trabajo con el Ejecutivo y con sus asesores, para que el documento sea analizado total y profundamente, bajo el supuesto de que todavía se le pueden introducir algunos cambios. Hecho esto se procederá a la aprobación definitiva por parte del Presidente de la República, aprobación que deberá ser difundida a nivel nacional e internacional. A partir de entonces "arranca" oficialmente la vigencia de la planificación.

No se debe descartar la circunstancia de que los funcionarios planificadores, por el mismo hecho de que están inmersos en tareas muy especializadas desconocen la mecánica seguida durante el proceso, las autoridades encargadas de revisar y aprobar los planes parciales, quienes y en que momento revisan el documento final, etc. etc. Para ello se hace necesario, elaborar y distribuir directivas que detallen estos pormenores, que son de gran interés para los participantes en el trabajo operativo de la planificación.

5.5. En quinto lugar corresponde a la ejecución del plan, etapa en la que se habra de considerar un período de transición que es corto pero decisivo en este tipo de trabajos. La ejecución es una tarea permanente y continúa que requiere de una activa coordinación para su éxito completo.

5.6. Como sexto y último punto le toca al proceso de evaluación final, la que se servira de: los resultados obtenidos durante la ejecución, cuáles fueron los factores adversos y las limitaciones encontradas desde que se comenzaron a preveer los objetivos, es decir desde que se concibe el desarrollo; cuáles han sido las discrepancias surgidas en el tiempo y en el espacio y que causas las originaron, cuantos, cuales, en que momento y quienes realizaron las adaptaciones del plan; las evaluaciones parciales realizadas, etc.

Cumplida esta misión, se habra concluido con el procedimiento de la planificación y servirá de referencia vital, para iniciar un nuevo ciclo planificador.

Es evidente, que todo proceso de planificación se inscribe en el marco político vigente, por tanto, los objetivos planteados, la responsabilidad con la que se la asuma y el ritmo que se imprima al cambio, estarán en función de la naturaleza renovadora o conservadora que ese marco político le proporcione, del respaldo que reciba y de los intereses que estén en juego.

Por todo lo anterior, no se puede concebir la planificación sin enmarcarla en un interés desarrollista y de crecimiento social y económico, de ahí que en el próximo capítulo trataré sobre el desarrollo, a fin de complementar los dos pilares: planificación y desarrollo "sobre los que giran las esperanzas de un pueblo, que tiene necesidad de mejores días y que ha cifrado su fe en la técnica y en la ciencia para lograrlos.

CAPITULO IV

DESARROLLO NACIONAL

1. TRAYECTORIA DEL DESARROLLO

El Ecuador en su afanosa carrera hacia el desarrollo, ha debido pasar por diversas etapas socio-económicas y de definiciones políticas que han marcado características propias, muchas de las cuáles aun, dejan sentir sus consecuencias como aquella de la dependencia externa, que en lugar de disminuir ha ido en constante crecimiento.

Con el fin de conocer -aunque de manera resumida- esos procesos de cambio, considero de interés señalar que a partir de 1820, se inicia en el Ecuador un período de desarrollo y prosperidad económica, debido al incremento de la producción agrícola, a la libertad de comercio y a la diversificación y auge de las exportaciones.

Esta situación de bonanza se ve acrecentada durante la - Presidencia de Gabriel García Moreno, quien implementa un modelo económico que regiría el desarrollo del país durante muchos años. Hasta ahora se lo recuerda por el incentivo que dio a las obras públicas, con la creación del ferrocarril y la construcción de la carretera que une Quito con Guayaquil. Restableció la unidad política y administrativa, concentró - en manos del Presidente de la República todos los poderes, tomando bajo su responsabilidad el progreso económico del país.

Los afanes de progreso de este Presidente, le hace ver la necesidad de tecnificar la educación como: ciencias, tecnología, arquitectura, ingeniería. Crea la Escuela Politécnica

y amplía el sistema educativo que lo hace extensivo a la mujer.

Posteriormente los liberales progresistas continúan la política de desarrollo iniciado por García Moreno, son los continuadores del modelo económico concebido por él, y eso permite que se den los primeros pasos para la modernización del país.

A partir de 1921, la economía ecuatoriana sufre un largo período de recesión con la caída de las exportaciones del cacao, crisis que es atenuada con el incremento de las exportaciones del café. En los años subsiguientes el arroz, el caucho, la madera de balsa, se convierten en los principales productos de exportación por ser considerados materias primas estratégicas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones decrecen, esta situación afecta seriamente al desarrollo del Ecuador que dependía exclusivamente de las exportaciones.

En esa época las personas particulares asumen ciertas iniciativas y constituyen empresas industriales destinadas a la producción de textiles, cemento, calzado y productos químicos, sin embargo, tampoco puede hablarse de un desarrollo, fabril propiamente dicho, porque no dejaron de ser atendidas las tradicionales estructuras productivas del país.

Este modelo de desarrollo, prevalece hasta mediados de los años 50. El poder económico y político se había concentrado en Quito y Guayaquil, surgiendo en el país una pseudo-

democracia que se vió amenazada por los denominados golpes - de Estado.

Durante los años 1930 y 1960, la clase media hace sentir su influencia intelectual y política; se va incorporando a los centros de poder con el fin de racionalizar la marcha administrativa del Estado.

Más tarde, en 1968 las Fuerzas Armadas toman el poder en una época denominada "del desarrollo" debido a que se había iniciado una etapa de modernización del aparato estatal, tanto en lo económico como en lo social y administrativo. Es en ese Gobierno, cuando la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica elaboró el primer Plan General de Desarrollo Económico y Social, el mismo que contenía cambios sustanciales que en definitiva pretendían conseguir mejores niveles de vida para los ecuatorianos.

A este plan sucedieron otros más elaborados, bajo condiciones y características distintas, hasta llegar a un modelo de crecimiento altamente dependiente del mercado exterior y del financiamiento externo.

Nos encontramos ahora frente a un proceso de crisis afectada por elementos financieros derivados de la deuda externa que para poder contrarrestarla el Fondo Monetario Internacional recomendó a los países latinoamericanos en general, reducir sus importaciones, devaluar la moneda, contraer la demanda interna y aumentar las exportaciones.

Tales recomendaciones no surtieron efecto y el país ha dejado de crecer, ha aumentado la inflación, ha crecido el desempleo y se ha deteriorado la calidad de vida en todos los aspectos, demostraciones de estancamiento y de retroceso que sumadas a la pugna existentes entre las principales Funciones del Estado, han agravado la situación de crisis en que vive el país.

2. DESARROLLO Y SEGURIDAD

En el Capítulo anterior hablé de la planificación como el medio más idóneo para lograr el desarrollo de un país, correspondiéndome ahora tratar exclusivamente sobre el "desarrollo", para lo cual debo referirme también a la "seguridad", ya que si partimos de la concepción más simple de uno y otro término vamos a encontrar que forman una unidad ideal para los fines que persigue el presente trabajo de investigación.

Por una parte el desarrollo provee los medios que se han de utilizar y sugiere los mecanismos que deben aplicarse para lograr su mejor utilización y provecho, mientras que la seguridad, facilita el conocimiento estratégico de como y cuando aplicar las acciones más convenientes, y oportunas para conseguir los objetivos previstos.

La Constitución Política en el Artículo 2° dice:

Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes..."

Si como pueblo de una nación tenemos derecho a tales garantías, que además son inalienables, indestructibles e improrrogables porque nacen con el ser humano, sólo una autoridad superior investida de todos los poderes podría asumir la grande responsabilidad de proporcionarlas y esta autoridad, es el Estado.

En otra parte (Art. 45) la Constitución proclama:

.....El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propenderá al incremento de la producción y tenderá fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad....

Las disposiciones en la Carta Política, destacan el desarrollo como el pilar fundamental en el que se asientan los objetivos y metas que se impone el Estado, para conseguir mejores niveles de vida para toda la población; su finalidad - esta centrada en manejar una economía de mercado (oferta y demanda) que busque no solamente incrementar la producción, sino que paralelamente propenda al mejoramiento y progreso de todos los ecuatorianos, expresión que debería entenderse como la búsqueda de niveles de vida más acordes con una exigencia de dignidad y respeto al ser humano.

Por su parte la Ley de Seguridad, en su Artículo 1º dice:

‘La Seguridad Nacional del Ecuador, es responsabilidad del Estado’, criterio que se complementa con los fines - que persigue el desarrollo, cuando en el Artículo 2º dice: ‘...Y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos por medio de - previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares’.

Partiendo de estas consideraciones, se reafirma el criterio de que inevitablemente deben ir juntos la "seguridad" y el "desarrollo", para conseguir el progreso nacional al amparo de dos leyes básicas que rigen el destino del país, regulan su actividad económica y norman los procedimientos para su seguridad.

Esta complementación de acciones de seguridad y desarrollo, se basan también en el hecho de que el bienestar de un pueblo sólo en parte depende de su bienestar económico, ya que la economía no puede por sí sola ser creadora de medios para lograr fines situados fuera de su ámbito económico. Además, la búsqueda de ese bienestar tampoco puede concebirse, si destruye valores esenciales del hombre, como consecuencia de las grandes preocupaciones provocadas durante la lucha económica por la existencia, así como tampoco se logrará si destruye el sentido de comunidad por alcanzar objetivos económicos.

En estas y otras consideraciones, en mi opinión, radica la verdadera importancia de lograr una situación de equilibrio entre desarrollo y seguridad, la que a su vez nos permitirá encontrar la plena satisfacción de necesidades dentro de un marco social organizado, en el que no habrá lugar a pugnas deliberadas entre los Poderes del Estado, porque toda la acción del Gobierno tendrá metas y objetivos comunes para lograr el desarrollo nacional.

En esta fase, la presencia de la planificación, es de gran trascendencia porque es el instrumento que se encarga de armonizar, por un lado los elementos sociales, políticos y económicos puestos al servicio del desarrollo, y por otro, la oportunidad para la aplicación de dichos elementos que es tá dada por el concepto de seguridad.

Sin embargo, cuando esa planificación se ve afectada por una situación de pugna entre las Funciones del Estado, indu-

dablemente que esta va a repercutir de manera negativa en el desarrollo nacional, no habrá uniformidad de políticas para decir como se van a mejorar las condiciones de vida, no habrá consenso sobre los medios a utilizarse y menos aun se podrán combinar esas políticas, planes y programas con los medios a nuestro alcance.

Esa pugna agudiza la situación de crisis en la que vive el país, entendiéndose esa crisis, como un proceso de cambio y de búsqueda de nuevas posibilidades que permitan mejores condiciones de vida. Proceso y búsqueda que tampoco se pueden lograr, si se hacen presente dificultades de orden político y personal.

Entiendo que no debe ser fácil anteponer los intereses y aspiraciones del pueblo, a los de tipo individual o partidista, pero creo que si realmente queremos proyectarnos y salir de la crisis en la que estamos, uno de los caminos es la cooperación, la solidaridad y la integración nacional, a través del entendimiento, del diálogo político y de la unidad vital del pueblo y el Gobierno.

3. DESARROLLO Y JUSTICIA SOCIAL

En una primera instancia la concepción de desarrollo tuvo un contenido exclusivamente económico, con un total desconocimiento de la problemática social. Posteriormente, el apareamiento de estudiosos de la materia y de organismos especializados, han logrado que se introduzca al desarrollo una serie de factores extra económicos, especialmente de orden social, que amplían el enfoque económico, dándole una connotación más integral, ya que, no se puede prescindir de la sociedad, que es el objetivo fundamental del desarrollo.

A parétir de la Segunda Guerra Mundial el término "desarrollo" es la expresión de un nuevo estado socio-económico-político, debido al surgimiento de dos grupos de países: los ricos e industrializados y los pobres que producen las materias primas, provocando desigualdades económicas profundas - que cada vez se agrandan más.

En consecuencia, el desarrollo es un proceso que esta representando, necesariamente relaciones sociales, por ello, - no puede concebirse su alcance, sin considerar lo económico como lo social, unidos indisolublemente el uno al otro. Por esta razón, si bien el objetivo inmediato del desarrollo podría ser lo económico, la meta final, necesariamente deberá ser lo social.

Lo fundamental del desarrollo, es conseguir que los hombres individualmente o en grupos organizados participen activamente en el proceso, pero conservando su independencia -

para decidir racionalmente tanto en lo económico como en lo político y social. Sólo así se podrá hablar de un verdadero desarrollo económico-social, de lo contrario se seguirán manteniendo estructuras caducas que encubren las desigualdades e injusticias sociales.

Cabe aquí una reflexión, respecto de la importancia que tiene la participación de los grupos organizados, en los niveles de decisión, pues, esa es la única manera en la que se garantizará la atención de las grandes mayorías populares, naturalmente con las limitaciones que esa participación conlleva debido a que, a los representantes de los grupos profesionales, clasistas o populares, en un momento dado, no los mueve el interés de la comunidad, sino más bien, los intereses de tipo económico y político.

Por esta razón, el Gobierno debería prestar especial atención a las aspiraciones y conducción de sus interlocutores que están o no en la oposición, a fin de evitar el apareamiento de pugnas que necesariamente incidirán en la consecución de objetivos y metas planteadas para un período determinado.

En este sentido, hay que reconocer que hasta ahora, no se ha planteado una verdadera política de manejo de masas populares, que conduzca a buscar su integración al desarrollo nacional, más bien, se ha dejado esta actividad a la improvisación cuando aparecen situaciones de hecho como son las movilizaciones sociales (paros, huelgas, manifestaciones adversas) las mismas que, bien pueden ser reprimidas por la fuer-

za, sin atender sus planteamientos o por el contrario, son -
satisfechas con soluciones adoptadas apresuradamente, que -
mas tarde afectan a otros sectores sociales y economicos del
pais.

Nuestra Constitución Política en su Artículo 45 dispone:

La organización y funcionamiento de la economía deberá -
responder a los principios de eficiencia y justicia social. So-
cial a fin de asegurar a todos los habitantes una exis-
tencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales -
derechos y oportunidades frente a los medios de produc-
ción y consumo.

Garantizada de esta manera (teórica, normativa) la seguri-
dad interna del Estado, se garantiza la justicia social a to-
dos los miembros de esta sociedad, que requiere con urgencia
ser atendida, en sus necesidades vitales, que le permitan -
subsistir sin tener que pasar por la crítica situación -gené-
ralizada en esta época- de tener que sobrevivir en condicio-
nes totalmente adversas.

A su vez, si son atendidas las aspiraciones de todos los
estratos sociales de la población, el Gobierno podrá traba-
jar con mayor tranquilidad, pues los reclamos que comunmente
aparecen en forma de protestas van a disminuir, lo que cons-
tituye un signo de confianza y seguridad en quienes detentan
el poder. Y esa misma población será el mejor aliado de los
gobernantes, cuando los políticos interesados traten de manio-
brar de manera "partidista" para desestabilizar la paz in-
terna.

Por experiencia sabemos, que la practica de la "justicia"
en todos los ordenes de la vida cotidiana, es sinónimo de -

tranquilidad en lo personal, y de paz y seguridad en lo comunal, principios estos, a los que todos los individuos aspiramos y reclamamos como derecho propio, desde el momento en que queremos tener la misma oportunidad para de los beneficios que ofrece el desarrollo.

Beneficios que son justos en la medida en que su distribución sea equitativa y lleque a todos los sectores de la población. Tomando en cuenta que no sólo se ha de ofrecer a la sociedad la dotación de los servicios básicos, sino que, además debe dotársele de un tratamiento especial como ente productor, origen y fin del desarrollo, de conformidad con los derechos y garantías establecidos en la Constitución y con su realización personal e intelectual como individuos.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

Al finalizar, puedo concluir, que se trata de un trabajo de Investigación, que contiene de manera sucinta, la forma en la que actúan las tres Funciones del Estado Ecuatoriano y cuales son los resultados a que se llega, cuando se adoptan posiciones de pugna por el poder.

Es oportuno señalar que los problemas estructurales y funcionales encontrados, fueron abordados con franqueza y siempre basándome en hechos y acontecimientos de los cuales hemos sido testigos todos los ecuatorianos; dadas las limitaciones para tratar temas de tanta trascendencia como la planificación y el desarrollo nacional, consigno brevemente, algunas inquietudes que pueden servir de punto de partida, para profundizar su estudio, o bien, pueden ser aplicadas en la medida en la que puedan contribuir a la seguridad y al desarrollo nacional.

Merece especial referencia, el Capítulo relativo a la planificación; en el que partiendo de una base teórica-conceptual, estudio la tendencia de desarrollo que hay en el país, el mismo que por sus componentes sociales, políticos y económicos, requiere de un sistema planificado que analice la interacción de dichos componentes y de la organización de los recursos de que dispone el país.

Por ser evidente por sí sola, no necesite insistir en la importancia que reviste la planificación, puesto el servicio de los requerimientos de la sociedad, cuando realiza un en-

foque directo hacia los problemas y selecciona los medios - más idóneos para solucionarlos, teniendo presente las restricciones económicas, administrativas, sociales y políticas frecuentes en el país.

De otra parte, se demuestra lo que ocurre cuando la política del gobierno no es compartida por quienes están en la cúpula del poder, situación en la que los Objetivos Nacionales Permanentes se ven afectados seriamente tanto dentro como fuera del país, poniendo muchas veces en peligro nuestra soberanía.

Un caso particular es el de los derechos que merecen conservarse, como son: la justicia y el desarrollo económico - con todas las derivaciones de cada uno en particular- derecho que es de todos los ecuatorianos pero lo es ante todo, - de los marginados, de los campesinos y de las grandes masas populares que son las víctimas permanentes de los enfrentamientos y pugnas de poder. Por ello para darle autenticidad a ese derecho, tenemos que cumplir antes, los grandes deberes que la Patria nos impone: el deber del trabajo, del esfuerzo, de la rectitud, de la unidad total, vale decir, el - de la plena identificación con la causa del pueblo, proyectando nuestra vida hacia el servicio de la comunidad de que formamos parte.

Así mismo, el país debe afrontar la crisis moral en la que se desenvuelve nuestra administración pública, que deriva en una burocracia lenta y prepotente que convierte en un viacrucis el más simple trámite administrativo. Sin embargo,

estos problemas todavía no han sido solucionados con la suficiente energía, porque nos preocupan más los problemas económicos, los electorales, la inflación monetaria o la devaluación del sucre, y no atendemos en la medida necesaria al problema ético.

Se han encontrado muchas justificaciones para explicar el problema de la administración, pero no se puede mejorarla en la medida en que se necesita hacerlo, porque jamás prosperó tanto el egoísmo, ni se perdió como ahora, la noción del prójimo, del pueblo, de la patria. En estas galimatias burocráticas sobresale la oposición que adoptan los partidos que a veces, incapaces de mirar más allá de sus parcelas políticas pienden de vista la causa nacional.

Pero no queda allí el egoísmo, pues también se ha apoderado de las instituciones, dando origen a la desarticulación, a la incoherencia y a la descoordinación administrativa que frustra toda planificación del desarrollo. Cada institución se convierte en un mundo aparte, dentro de cada institución, cada dirección o departamento se tornan mundos aparte, y dentro de cada departamento, cada funcionario y empleados son mundos aparte. Por ello, es necesario vencer el egoísmo y fortalecer una auténtica solidaridad nacional, desterrando el "sálvese el que pueda" y evitando pugnas y controversias. Procurando una verdadera integración nacional en donde el montubio, el indio, el shuar, el hombre de suburbio sean incorporados al quehacer político, económico y social, debidamente planificado.

Termino estas breves conclusiones, con el pedido de que se reflexione y se haga un esfuerzo para dejar de lado las pugnas estériles que a nada positivo nos conducen, y nos concentremos en crear las condiciones para que todas las fuerzas sociales del país, tengan conciencia de la situación en que esta crisis nos está dejando, pero no deteniendonos a lamentarnos y quejarnos por los buenos tiempos que se fueron, sino que, venciendo el derrotismo y la desesperanza, libremos una batalla contra la pobreza, la escasez y la adversidad, formando una sociedad mas justa sin privilegiados ni oprimidos, erigida sobre la solidaridad de todos los ecuatorianos.

2. RECOMENDACIONES

Aunque dentro del desarrollo de cada Capítulo se han vertido algunas recomendaciones puntuales, he creído mi deber destacar otras que por la importancia del tema merecen destacarse una vez más.

2.1. DESCENTRALIZACIÓN. Para que pueda haber un mejor desenvolvimiento de las actividades que realiza el Estado a través de sus tres Funciones básicas, debe darse una adecuada descentralización administrativa, jurídica y política del Poder Central, de tal manera que, manteniendo la autoridad que le fue conferida, delegue a otros niveles jerárquicos parte de su responsabilidad operativa.

A su vez, para delegar se han de tener en cuenta las condiciones geográficas, de población, necesidades, aspiraciones, recursos disponibles y otros elementos indispensables que aseguren el desarrollo armónico de la política gubernamental puesta de manifiesto en la planificación nacional.

Por otra parte, la permanente coordinación y relación que mantengan los organismos centrales con los descentralizados es fundamental para conservar la unidad de acción en los planes, programas y proyectos de desarrollo que se deban ejecutar. Es decir, que deberá darse un continuo intercambio de preguntas y respuestas, de acciones y evaluaciones, de ordenes y cumplimientos, como el mecanismo administrativo más idóneo para conseguir los fines propuestos.

2.2. DESARROLLO. En el ámbito, del desarrollo nacional, será necesario redefinir el modelo de desarrollo, tomando conciencia de los problemas de redistribución del ingreso, de concertación nacional y de consolidación internacional, porque el Ecuador es parte de un gran conglomerado que irremediablemente nos atañe a todos.

Este efecto, sobre todo en las condiciones actuales, sólo puede lograrse, mediante un dialogo franco y directo entre los distintos estratos y grupos de poder de la población, en donde cada uno ceda una parte de lo que en otras circunstancias puede ser una aspiración perfectamente legítima, pero que en un momento de crisis como el presente puede resultar una ambición desmesurada. Es necesario que el empresario ceda una cuota de sus ganancias, que los trabajadores cedan una cuota de sus aspiraciones salariales y los políticos una cuota sustancial de su stán de poder.

2.3. PLANIFICACION. El sistema de planificación que dirige el CONADE, debería propender a la reasignación de funcionarios del Gobierno Central, especializados en planificación y programación, hacia los niveles locales, a fin de que adquirieran un mayor conocimiento y sensibilidad hacia los programas y necesidades locales y puedan formular en forma más realista y efectiva los planes y proyectos del Gobierno.

Lo anterior, también permitiría una mejor penetración política y administrativa de las políticas de gobierno nacional en áreas alejadas de la capital, donde los planes de gobierno a menudo son desconocidos o ignorados por la pobla-

ción rural o también ocurre que son boicoteados por las elites locales donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil.

Finalmente, para facilitar la gestión de los organismos nacionales a nivel regional o seccional, se deberían instrumentar medidas que perfeccionen la desconcentración que ahora rige en el país respecto de los sistemas de control que ejerce la Contraloría General del Estado, del sistema presupuestario que dirige el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, del sistema de personal a cargo de la Dirección Nacional de Personal, etc.

2.4. REGIONALIZACION. En el proceso de regionalización, es importante analizar la conveniencia de readecuar la división política y administrativa del territorio nacional, teniendo en cuenta las siguiente premisas.

2.4.1. Cuidar que la creación de nuevos cantones y parroquias tengan una base de población y recursos suficientes para sostener por sí misma un ritmo de crecimiento mínimo, actuando como fuerza de trabajo y como mercado de consumo.

2.4.2. Crear organismos regionales con poder de decisión, que permitan que la región actúe como eslabon entre los intereses locales y nacionales, promoviendo el desarrollo con criterio de país y rompiendo ese sentimiento regionalista que ahora existe.

2.4.3. Fundamentarse en razones geopolíticas, económicas, sociales y de homogeneidad territorial que perfeccionen el proceso de desarrollo nacional.

2.5. SEGURIDAD Y DESARROLLO. Una disposición legal que el Gobierno debe cumplir para alcanzar una estructura acorde con los requerimientos actuales, es aquel que se relaciona con la creación de las Direcciones o Comisiones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, las mismas que funcionarán como organismos especializados de estudio, asesoramiento, planificación y organización en todos los asuntos de Seguridad Nacional que competen al Ministerio Institución o Frente de Acción al que pertenecen.

En algunos casos, dichas unidades, en una primera aproximación podrían conformarse dentro de las Direcciones o Departamentos de Planificación que se encuentran funcionando en la administración pública. Pero lo importante es, no perder de vista la obligación, el deber y la responsabilidad que tiene el Estado, a través de sus tres funciones, de procurar el desarrollo y la seguridad nacional.

2.6. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. En tareas que diariamente se cumplen en la administración pública, se deberían utilizar los sistemas, las técnicas y los procedimientos vigentes como medios idóneos de coordinación, que aunando esfuerzos y recursos pueden lograr objetivos comunes, en otras palabras, se deberían fortalecer los siguientes sistemas de enlace nacional:

2.6.1. El sistema de comunicaciones e información, -
pues de la adecuada difusión que se haga de -
los planes de desarrollo, se logrará concientizar a la sociedad
para que participe en la ejecución de los mismos.

2.6.2. El sistema nacional de proyectos, a través de
las obras concretas que a lo largo y ancho -
del país, se lleven a cabo, permitirá una interrelación in-
terinstitucional permanente.

2.6.3. El sistema nacional de capacitación, en el -
que estará inmerso el sistema nacional de be-
cas, a fin de que todos los interesados tengan la oportuni-
dad de formarse en nuevas áreas de especialización, princi-
palmente en aquellas consideradas prioritarias para el desa-
rrollo.

2.6.4. El sistema nacional de presupuesto, como uno
de los principales vínculos que puede permi-
tir una eficiente coordinación de todos los sectores y orga-
nismos, dando como resultado una distribución más equitativa
del gasto público.

2.6.5. El sistema nacional de personal, si es fortá-
lecido podrá cumplir un positivo rol dentro -
de la administración pública, con la selección adecuada de -
personal para que desempeñe en forma eficiente las funciones
públicas, buscando conjugar los requisitos y la especialidad
que sean necesarias.

2.6.6. El sistema de administración para el desarrollo, que con el fortalecimiento adecuado permitirá viabilizar las políticas de Gobierno hacia el desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. Diccionario Enciclopédico OCEANO, Tomo Nro. 2, EOKA, Ediciones Oceano S.A., Barcelona-España.
2. Mooney James D., Principios de Organización, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
3. Terry George, Principios de Administración, Editorial Continental S.A., México, 1961.
4. Hick Charles B. e Place Irene, Organización de Oficinas, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1960.
5. Constitución de la República del Ecuador.
6. Fayol Henry, Administración Industrial y General, Editorial Buenos Aires, 1956.
7. Revista de Desarrollo Administrativo Nro. 1, Grupo de Desarrollo Administrativo, Quito, Abril 1980.
8. Carrasco Belinchon Julian, Manual de Organización y Métodos, Instituto de Administración Local, Madrid, 1977.
9. Muñoz Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1954.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación total o parcial de este Trabajo, de su Bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para Lectura Recomendada.

Quito, junio de 1988


Dra. Eufania Machado Sánchez