



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

VI MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA

**INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR
DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de
Magíster en alta Gerencia**

Autor: Eco. Enrique Bruque B.

Director de Tesis: Dr. Carlos Marchán

Quito, Enero-2011

DEDICATORIA

A mi esposa Nancy, a mis hijos Wolfgang, María Belén, Stephen, Ariadna e Ileana, así como a mis nietos Althea y Joaquín, por los fines de semana y noches, que les quite durante mi formación académica y en la elaboración de este estudio.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento imperecedero al Instituto de Altos Estudios Nacionales, en las personas de su Rector y docentes de la Maestría de Alta Gerencia, y de manera muy especial al Doctor Carlos Marchan Director de esta Tesis.

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	Pág.
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTO	ii
INDICE GENERAL	iii
LISTA DE CUADROS ESTADÍSTICOS	v
RESÚMEN EJECUTIVO	vi
CAPÍTULO I	
1.- Introducción	1
1.1 Síntesis	2
1.2 Justificación	6
a) Justificación Teórica	7
b) Justificación Social	8
1.3 Objetivos	9
a) Objetivo General	9
b) Objetivos Específicos	10
CAPÍTULO II	
2.- El Problema y sus Actores	11
2.1 Situación Actual	12
2.1.1 El Estado como Modelador de la Sociedad	15
2.1.2 Las Organizaciones del Sector Público	19
2.1.3 Los Servicios y los servidores Públicos	24
a) Calidad de los Bienes y Servicios Públicos	25
b) Los Servidores Públicos	30
2.2 La hipótesis	34
2.3 Identificación y Definición de Variables	35
CAPÍTULO III	

3.- Marco Metodológico y Conceptual	38
3.1 El Estado y las Instituciones en el Desempeño Económico de las Organizaciones	41
3.2 Racionalidad de Funcionamiento de la Economía y el Mercado	44
3.3 Relación entre la Institucionalidad y la Economía	46
3.4 De la visión minimalista al concepto de un Estado eficaz	49
3.4.1 El marco teórico y el neo institucionalismo	49
3.4.2 Racionalidad de Funcionamiento de la Economía y del Mercado	51
3.4.3 Relación entre la Institucionalidad y la Economía	53
3.4.4 Términos Conceptuales	56
CAPÍTULO IV	
4.- Análisis de la Reproducción y Efectos del Problema	58
4.1 Formas Históricas del Estado	59
a) Estado Oligárquico	61
b) Estado Neoliberal	66
c) Estado Regulador	70
4.2 Patrones de la Reproducción del Problema	75
4.3 Efectos de las Formas de Estado en el Servicio Público	80
a) En las Organizaciones	80
b) En los Servidores Públicos	85
CAPÍTULO V	
5.- A manera de Conclusión	101
5.1 Conclusiones Generales al Problema	103
a) En el Estado	103
b) En las Organizaciones	104
c) En los Servidores Públicos	106
5.2 El Estado y las Instituciones en el desarrollo económico de las Organizaciones	108
5.3 La Institucionalidad Laboral en el Ecuador	110

a) Las formas de Estado	110
b) La institucionalidad laboral	113
5.4 Conclusiones de los Efectos	114
a) Patrones de la Institucionalidad Democrática o Republicana	117
b) Patrones de la Institucionalidad Autoritaria o Delegativa	118
5.5 Modelo Explicativo de los Comportamientos	119
CUADROS ESTADÍSTICOS	122
BIBLIOGRAFÍA	146

LISTA DE CUADROS ESTADISTICOS

No	Descripción	Página
1	Información Socio económica del periodo 1993-2009	
1a	Datos Socio económicos Generales	123
1b	Gasto del sector público, periodo: 1995-2009	124
1c	Remuneraciones del Sector público: 2000-2009	125
2	Información Socio económica de servidores públicos año 2005	
2a	Por nivel de instrucción y según regiones geográficas	126
2b	Por nivel de instrucción según grupo de edad y sexo	127
2c	Por nivel de instrucción según grupo de edad y relación laboral	128
2d	Por nivel de instrucción según escalas de remuneración	129
3	Información Socio económica de servidores públicos año 2006	
3a	Por nivel de instrucción y según regiones geográficas	130
3b	Por nivel de instrucción según grupo de edad y sexo	131
3c	Por nivel de instrucción según grupo de edad y relación laboral	132
3d	Por nivel de instrucción según escalas de remuneración	133
4	Información Socio económica de servidores públicos año 2007	
4a	Por nivel de instrucción y según regiones geográficas	134
4b	Por nivel de instrucción según grupo de edad y sexo	135
4c	Por nivel de instrucción según grupo de edad y relación laboral	136
4d	Por nivel de instrucción según escalas de remuneración	137
5	Información Socio económica de servidores públicos año 2008	
5a	Por nivel de instrucción y según regiones geográficas	138
5b	Por nivel de instrucción según grupo de edad y sexo	139
5c	Por nivel de instrucción según grupo de edad y relación laboral	140
5d	Por nivel de instrucción según escalas de remuneración	141
6	Información Socio económica de servidores públicos año	

	2009	
6a	Por nivel de instrucción y según regiones geográficas	142
6b	Por nivel de instrucción según grupo de edad y sexo	143
6c	Por nivel de instrucción según grupo de edad y relación laboral	144
6d	Por nivel de instrucción según escalas de remuneración	145

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación presentada en los diferentes capítulos de la presente tesis, examina algunas de las cuestiones principales del desarrollo del Estado y el servicio público, y se centra en el papel de las instituciones económicas y políticas. Teniendo en cuenta los últimos aportes de la economía institucional y economía política, Douglass North, Pranab Bardhan, Avner Greif y Theodore Schultz, nos permiten plantear una discusión relativamente sencilla de los conceptos actuales sobre la incidencia de la ideología en las formas de Estado y de esta en el marco institucional, el cual modela a las organizaciones y a los servidores públicos, visto desde la óptica de los países pobres, sintetizando las últimas investigaciones y reflexionando sobre donde nos encontramos.

El Capítulo I de la presente investigación consta de una introducción general al tema, además se desarrolla, de manera somera, la justificación teórica y social, así como el objetivo general y los específicos.

El capítulo II, enfoca el problema de la mala calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, el cual tiene múltiples consideraciones de carácter técnico, organizacional y económico, pero que por razones políticas ha sido reducido a la simplicidad de que todo “lo estatal es malo”, derivando por contraste en que la empresa privada es el paradigma de la eficiencia. Gestando por inferencia lógica un discurso histórico y político que ha puesto en las espaldas de la “burocracia” y del Estado el escaso desarrollo del país.

El capítulo III, analiza la evolución del pensamiento neoinstitucionalista al interior del Banco Mundial, respecto del papel del Estado. Se revisa analíticamente la propuesta de Douglass North, respecto a las instituciones, el cambio institucional y el desarrollo económico. En base a los cuales se analiza

la racionalidad de funcionamiento de la economía y el mercado, así como la relación entre institucionalidad y economía.

El capítulo IV investiga sumariamente la historia de la institucionalidad laboral, desde la ley de hacienda de 1928, hasta la ley de servicio civil, carrera administrativa y unificación y homologación salarial de 2003. Vinculándola a las formas históricas del Estado configuradas en nuestra sociedad, durante esos procesos, con todas sus incidencias y efectos sobre la institucionalidad administrativa y laboral.

En el capítulo final, se presenta de manera sistémica y resumida las conclusiones a las exposiciones y argumentaciones desarrolladas, estableciendo que la institucionalidad siempre fue reconocida implícitamente como un factor de vinculación directa entre el desarrollo organizacional (institucional) y la gestión individual de los servidores públicos.

Enrique Bruque B.

CAPITULO I

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

1. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de Investigación tiene como objetivo indagar el accionar del Estado y de los servidores públicos en el diseño, programación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Se pretende examinar la estructura de organización y funcionamiento del Estado, así como el sistema de gestión que enmarca las decisiones y acciones de los servidores públicos.

La investigación se centra en dos temas interrelacionados:

- La caracterización del Estado como contexto en el que desarrollan sus labores los servidores públicos; y
- La caracterización de los servidores públicos conforme las áreas de organización del Estado y los ámbitos de acción del mismo.

En las siguientes páginas, serán abordados cuestionamientos como: ¿Cuál ha sido el tipo de Estado imperante en el país, que, a través de sus políticas, ha inducido a la disfuncionalidad de sus servidores?, ¿Cuáles son sus especificidades?, ¿Qué buscan los servidores en esta relación laboral?

Estas son algunas de las preguntas que, a través de un abordaje general del tema, utilizando fuentes estadísticas de primer y segundo nivel, se responderá durante esta investigación. Los capítulos contenidos a continuación y que estructuran el presente estudio, tienen como objetivo brindar un marco conceptual y explicativo, amplio y comprensible, que le permita convertirse en una herramienta de trabajo para la investigación y la acción.

La investigación propuesta, se centra en el análisis histórico de las instituciones y del Estado, reconociendo que el Estado se expresa a través de una ideología y esta se plasma en el marco legal o institucional que es el que modela la

sociedad. Recoge particularmente las propuestas teóricas de las diferentes corrientes del pensamiento que han influido en el ordenamiento normativo del servicio y del servidor público.

Reconoce que el mayor progreso político para la humanidad es aquella concepción de los radicales norteamericanos y europeos del siglo XVIII: la despersonalización de la autoridad; la idea de que el poder no es atributo divino de la persona, ni virtualidad exclusiva de un caudillo, sino una institución, una facultad que nace de la comunidad y se radica en los órganos del Estado, que deben ser administrados transitoriamente por un personaje elegido por esa comunidad de mandantes para administrar potestades que no son suyas.

La consecuencia para los centros de poder fue el desagradable descubrimiento de que el poder no es propiedad, que venía de la comunidad y se radicaba en una entidad jurídica, el Estado, que tenía límites, y que, por ser ajeno, su ejercicio acarrearía responsabilidades y consecuencias, que había que rendir cuentas y que la fuente inmediata del poder era la ley.

1.1 SÍNTESIS

Ecuador ingresa durante la década de los años 70 a la denominada era petrolera, de esta manera la explotación y exportación de petróleo generó una fuerte base financiera la que fue el sustento del desarrollo industrial de la nación desde el Estado, así la planta laboral de la administración pública creció, se emprendieron grandes obras de infraestructura física, y se sientan las bases para implementar el modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro más conocido como de industrialización por sustitución de importaciones.¹

Tanto el banano, a partir de 1950, como el Petróleo, desde 1970, han impulsado el desarrollo del Ecuador, ambos, en su momento fueron los

¹ **DAHIK Alberto**, "Los programas de Ajuste en la última década" Ed. Corporación Editorial Nacional, Quito, Ecuador, 1991

motores de la transformación económica y social, abriendo los estratos sociales para crear una clase media numéricamente importante y socialmente dinámica que, por fuerza de los hechos de la economía y la historia, iba a constituirse en la primera usufructuaria de los ingresos del petróleo. Dentro de esa clase media, se incluían los servidores públicos antiguos y los que pugnaban por engrosar sus filas².

Pero enquistada dentro de esas transformaciones económicas venía una ideología que era el verdadero motor del cambio. Así, tres décadas atrás, los antiguos terratenientes que reemplazaron sus sembríos de cacao por banano impulsaron la creación de un Estado liberal Oligárquico que le dio funcionalidad a su inserción en el nuevo esquema mundial de mercado de la posguerra. La explotación del petróleo a diferencia de la bananera, radica en que mientras la última, fue liderada por el sector privado, la primera se generó en el propio Estado, que buscó orientarse al concepto de “capitalismo de Estado”, convirtiéndolo en un factor fundamental en la distribución del producto y la orientación de la economía.

El servicio público que originalmente, en el país, no estaba vinculado con los procesos de producción de bienes y servicios, especialmente durante el Estado liberal oligárquico, asume funciones productivas durante la estructuración del Estado posterior a la incorporación de la producción petrolera. Hoy las empresas públicas, orientan la economía a través del control de los sectores estratégicos como telecomunicaciones, petróleo, electricidad, minería. Los servidores públicos, enfrentan, por tanto, la demanda de nuevas competencias y retos para el desempeño de sus funciones, frente a este cambio del Estado.

Pero, debemos reconocer que la orientación del Estado hacia la producción de bienes y servicios públicos, ante la ausencia de organización y capacitación no produjo por generación espontánea, una nueva procreación de servidores con vocación y competencia para tales fines, por el contrario, el incremento de

² **MARSHALL, Jorge**, “Ecuador: Cuantificación, Distribución y Efectos del Ingreso Petrolero. 1973-1988”, Mimeógrafo, Resumen de Estudio para el Banco Mundial, Santiago, Chile, 1988.

funciones especializadas genero un problema de mala calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, el cual se utilizo como diagnostico y justificativo para que los mentalizadores del Estado Neoliberal, que le precedió, propongan su reducción jurídica, organizacional y económica, asumiendo a “contrario sensu” que la empresa privada es el paradigma de la eficiencia a la cual debemos encargar todas las gestiones de producción.

Los problemas cotidianos que han debido enfrentar durante este periodo las organizaciones no son aislados en su concepción ni en su desarrollo, los cuales han incrementado su complejidad, agravada por la multiplicidad de actores y variables, demandando una reestructuración de las mismas. Al respecto, se hacen las siguientes puntualizaciones:

- El Estado y la Administración Pública, producen un poder concentrador que genera rigidez en las estructuras centralizadas.
- La Administración Pública aparece como desordenada, por efecto de la superposición funcional y estructural de los diversos niveles de gobierno, central, regional, provincial y seccional.
- Adicionalmente, no se puede establecer la delimitación de la administración pública como productora de bienes y prestadora de servicios, tampoco existe una línea divisoria entre lo que corresponde al sector público y al privado.
- Persiste la tendencia a generar una segmentación en el proceso de diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.
- Otro de los problemas más apremiantes de la Administración Pública se refleja en la falta de ejecución para cumplir lo planificado y llegar a obtener los resultados deseados.
- La situación por la que atraviesa la administración pública compromete, su legitimidad, por la incapacidad de respuesta ante las necesidades de la sociedad.

En el capítulo III, se revisa la evolución del pensamiento neoinstitucionalista a interior del Banco Mundial, respecto del papel del Estado, el cual de manera

preferigurada, se lo definía bajo las necesidades de las políticas neoliberales. A posterior se analiza la propuesta de Douglass North, respecto a las instituciones, el cambio institucional y el desarrollo económico. En base a estos enunciados se examina la racionalidad de funcionamiento de la economía y el mercado, así como la interacción entre institucionalidad y economía.

La revisión teórica propuesta concluye con el tránsito entre la visión minimalista hacia el concepto de Estado eficaz, en el que se confronta el marco teórico neoliberal y el neoinstitucionalismo. Adicionalmente se describe los efectos de la institucionalidad neoliberal en la crisis bancaria de 1999.

El capítulo IV se inicia con una somera investigación de la historia de la institucionalidad laboral, describe la ley de hacienda de 1928, la ley de servicio civil y carrera administrativa de 1964, la codificación de 1978 y la ley de servicio civil, carrera administrativa y unificación y homologación salarial de 2003. A continuación se analizan las formas históricas del Estado que se han configurado en nuestra sociedad, desde el Estado Oligárquico, Estado Neoliberal hasta el Estado Regulador, con todas sus incidencias y efectos sobre la institucionalidad administrativa y laboral.

Finalmente se analiza los patrones de institucionalidad que se derivan de los análisis anteriores, en el marco de las formulaciones de escritores de la región como Schweinheim, Rauch y Evans, para finalmente arribar en el estudio de los efectos que las diferentes formas de Estado han impuesto en el servicio civil, parte medular de este estudio busca la constatación empírica de los análisis teóricas con la estadística laboral de los años 2005 al 2009, reprocesada por el autor sobre la base de las encuestas de Empleo y desempleo Urbano realizadas por el INEC.

En el capítulo final, se presenta de manera sistémica y resumida las conclusiones a las exposiciones y argumentaciones presentadas, concluyendo que la institucionalidad siempre fue reconocida como un factor de vinculación

directa entre el desarrollo organizacional y la gestión individual de los servidores públicos.

1.2 JUSTIFICACIÓN.

Los gobiernos comprendidos en el periodo 1983-2006, con diferentes modalidades y detalles adoptaron las propuestas neoliberales de reducción del Estado más como un requisito previo a la concesión de crédito multilateral, antes que como la solución a todos los males de la administración pública la cual no trajo aparejada su mejoría ni eliminó la corrupción en la que se justificaba esta intervención, solo lo debilitó, haciendo indispensable la actual reforma del Estado que venga acompañada de un servicio público profesionalizado.³

La teoría expresada en términos de libertad de elección y de acción, es aceptada por sus seguidores como el camino necesario y suficiente para el desarrollo, se fundamenta en la visión neoclásica simplificada en que el *“Estado esencial es el Estado mínimo, restringido ante todo, sino por completo, a proteger los derechos individuales y la propiedad de las personas”*⁴

Para Elster⁵, la explicación intencional es la característica que diferencia a las ciencias sociales de las ciencias naturales⁶. Se explica una acción intencionalmente cuando es posible especificar el estado futuro que se pretendía crear. Algunas intenciones pueden ser intrínsecamente irrealizables y, no por ello dejarán de ser mencionadas en la explicación. La explicación intencional esencialmente comprende una relación trídica entre acción, deseo y creencia. Una acción humana concreta pertenece a un conjunto de

³ ACOSTA, Alberto, *“Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción”*, FLACSO sede Ecuador- ILDIS. Quito. 2005. pp. 21 a 25 resumen

⁴ AHUMADA, Consuelo, *“El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana”*, El Ancora Editores, Medellín Colombia, 1996, pag.303

⁵ ELSTER, Jürgen, *El Campo Tecnológico: Investigación sobre la racionalidad y la Transformación Social*, Gedisa, Barcelona, 1990, pág. 6

⁶ Explicar la conducta intencionalmente es equivalente a demostrar que es conducta intencional es decir, conducta realizada para lograr una meta.

oportunidades, el cual recoge las acciones coherentes con las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas.

a) Justificación Teórica

La finalidad de este estudio es investigar la relación que existe entre la institucionalidad, los órganos con poder de decisión del Estado, la gestión que realizan los órganos ejecutores y de control (generalmente autónomos), y la implementación que realizan los servidores públicos y sus agrupaciones gremiales en el diseño, programación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que aplican las organizaciones del sector público, en busca de presentar algunas conclusiones y recomendaciones.

El interés por el tema de estudio surge de los impactos sociales y económicos observados en los últimos veinticinco años de políticas de ajuste en el Ecuador, los cuales se han caracterizado por ásperas experiencias nacionales, colapso del modelo de crecimiento hacia adentro y del patrón de distribución del ingreso. En el periodo 1983- 1998, se probaron todos los regímenes monetarios de la ideología neoliberal: tipo de cambio fijo, cambio libre, minidevaluaciones y bandas cambiarias, las cuales no pudieron impedir la inflación; sin embargo este escenario sirvió para justificar la pérdida de la capacidad reguladora del Estado.

Ciertamente, la sucesión de crisis en Argentina, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela parecieron aportar la evidencia empírica a las críticas de los procesos de reforma del Estado de los años 90 y, de su vinculación con los patrones de institucionalización derivados de las políticas de ajuste neoliberal que caracterizaron a la transición del autoritarismo de los años 70, en donde las dictaduras militares marcaron un inicio del Estado nacionalista y soberano.

La crítica teórica al Estado regulador y sus posiciones sobre el tamaño, la matriz de intervención y la morfología del Estado se intentó con mayor o menor

nivel de contradicción desde el neoliberalismo, el social cristianismo⁷, la teoría del desarrollo endógeno, la teoría de la gobernabilidad democrática, las teorías sobre transición, consolidación e institucionalización de las poliarquías. Sin embargo, se carece hasta hoy de un enfoque sistemático que permita explicar más a detalle no sólo el proceso ecuatoriano sino también otros procesos similares tanto en América Latina como en otros países que han atravesado por procesos simultáneos de democratización, reformas de mercado y pérdida de las capacidades fundamentales del Estado.

b) Justificación Social

Este proceso de políticas de ajuste estructural, que se inicia en 1983 con la crisis de la deuda externa, culminó con la crisis bancaria de 1999-2000, la cual se manifestó en una exponencial combinación de pobreza, desigualdad, caída estrepitosa del producto interno bruto, crisis fiscal, *default* del servicio de la deuda pública y privada, ruptura generalizada de los contratos públicos y privados y de las instituciones. En este marco, el incremento de las movilizaciones sociales, la aparición de nuevos actores y movimientos populares, el desencanto político, la imagen negativa generalizada de los políticos y los partidos, y la percepción pública nacional e internacional de corrupción extendida constituían corolarios políticos de la crisis socioeconómica.

1.3 OBJETIVOS.

La presente investigación, se encamina a: analizar la visión ideológica del Estado, como origen en el establecimiento de las características que definen el marco conceptual de su gestión. Dicho marco conceptual determina su desempeño económico y social, a través de organizaciones públicas que establecen la forma y grado de desarrollo del país.

⁷ Vertiente local de la ideología social demócrata europea, la cual en el país adquiere tintes conservadores.

De esta manera, las políticas públicas actúan como mensajes dirigidos a las organizaciones y a sus servidores, para enrumbarlos de la manera en que la autoridad superior pensó que debía orientarse el desarrollo de su fuerza laboral. Si se pagaba bonos por los títulos profesionales, los servidores públicos iniciaron una carrera voraz por obtener el mayor número de estos, sin importar la pertinencia

- a) Objetivo General:** Analizar de que manera el desarrollo del sector público ecuatoriano, en el periodo 2000-2009, fue inducido por las reglas formales e informales⁸ que modificaron las estructuras de las organizaciones, el funcionamiento del Estado y moldearon el comportamiento de los servidores públicos.

Es necesario aclarar que existe una doble dependencia entre las variables de la presente investigación, ya que la institucionalidad modifica las organizaciones, pero también las organizaciones modifican la institucionalidad.

b) Objetivos Específicos

- Determinar la incidencia de las diferentes visiones ideológicas sobre el desarrollo institucional y su repercusión en las características del Estado y el accionar de los servidores públicos.
- Identificar y describir someramente las instituciones creadas, sus objetivos y aportes al fortalecimiento del Estado y el servicio de la ciudadanía.
- Analizar la incidencia del marco institucional definido por el Estado, en el desarrollo profesional y el comportamiento laboral de los servidores públicos.

⁸ Las reglas formales, hacen referencias a las Leyes, normas, políticas, etc., emitidas por los organismos competentes del Estado. Las Reglas informales se refieren a la cultura de las organizaciones, sus valores, etc.

CAPITULO II

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

2. EL PROBLEMA Y SUS ACTORES.

El común ciudadano que día a día lucha por conseguir los escasos recursos que permitan subsistir a su familia, debe enfrentar de una u otra manera, sea que viva en ciudades con la mayor provisión de servicios básicos, más aun si vive en áreas rurales, la deficiente o ninguna prestación de servicios de energía eléctrica, agua potable, teléfonos, correos, atención medica u hospitalaria, etc., por parte de las organizaciones públicas. La primera queja se expresara hacia la llamada “burocracia”, forma peyorativa con la que se denomina a los servidores públicos. Pero realmente, ¿son ellos los culpables de todos los “males” de nuestra sociedad?

Hay que reconocer, que atrás del indiferente o, a veces, mal trato de los servidores, las organizaciones públicas en las cuales ellos laboran presentan serias deficiencias en su estructura organizacional y en la dotación de su infraestructura física y tecnológica, de las cuales a su vez, ellos reciben un trato nada digno. Es que, en nuestro criterio, estas circunstancias han contribuido a forjar en el imaginario social, al sector público como expresión de los males derivados de la inacción y el retraso, el cual supuestamente, no se encuentra en el sector privado. De esta suerte, el discurso histórico y político ha puesto en las espaldas de la “burocracia” y del Estado el escaso o ningún desarrollo del país.

Extrapolada de esta manera, las sensaciones de frustración y de impotencia, en los diversos actores, se ha optado por el proceso de devaluación política de lo público, como sinónimo de ineficiente y corrupto, “*mutatis mutandi*”, el sector privado encarna la eficiencia y la honradez. Bajo estas condiciones políticas y organizacionales, los funcionarios públicos no cuentan con las condiciones

académicas que le permitan tomar decisiones directivas, ni dar respuesta a la problemática de gestión en las organizaciones públicas, lo cual, a su vez, limita la posibilidad de alcanzar niveles de eficiencia organizacional en el corto plazo.

2.1 SITUACION ACTUAL.

Con estas consideraciones, el dogma neoliberal implementado en el Ecuador y América Latina en las últimas décadas, se expresó particularmente a través de la minimización del Estado.

La complejidad en la naturaleza de las organizaciones públicas hace que los problemas que se presentan cotidianamente no sean aislados, sino que formen parte de un sistema con imbricaciones sociales y políticas que, en el caso de la administración pública, se agrava por la cantidad de actores y variables que intervienen en este escenario. Al respecto valgan las siguientes anotaciones.

El Estado y la Administración Pública, producen y reproducen un poder concentrador y, por otra parte genera dependencias de estancamiento en la evolución administrativa de las instancias que no reciben la delegación de funciones. La centralización se ha manifestado como una práctica de subordinación o como un mecanismo de defensa, como una acción y efecto, como juicio de valor, impidiendo su conceptualización y, por tanto, dificultando su análisis.

La administración pública aparece como desordenada, por efecto de la superposición de funciones y estructuras en los diversos niveles de gobierno, lo cual constituye uno de los principales problemas en la gestión pública, a causa de una estructura de gobierno, central, regional, provincial y seccional, que sumada a la proliferación de entidades autónomas, en la práctica duplica esfuerzos y quita elementos unificadores que permitan arribar a las metas y objetivos de interés común de la administración como un todo. La falta de

claridad en los fines (objetivos y metas), se origina adicionalmente en la falta de claridad de los fines del Estado mismo⁹.

Bajo esta visión, en el Ecuador no se puede hablar de la delimitación de los fines de la administración pública como productora de bienes y prestadora de servicios, ni tampoco de la existencia de una línea divisoria entre lo que corresponde al sector público y al privado, pese a la tendencia de las anteriores políticas neoliberales de simplificar el Estado y, por tanto de identificar sus órganos ejecutores. Los resultados del desorden en el sector público son un importante factor para la inoperancia de las áreas centrales de los organismos de administración directa, lo cual evidencia uno de los problemas más graves del sector público.

Desde hace más de cuarenta años¹⁰, la falta de políticas públicas coherentes y necesarias para el desarrollo de la sociedad, se ha vuelto evidente. Cualquier intento, ajeno al poder, por generar políticas públicas se ha desvanecido por la actitud, de los actores políticos y sociales de valorar el inmediatismo de sus intereses particulares. Además, *“las políticas públicas, se han circunscrito a la visión individual de los responsables de administrar las instituciones del Estado”*¹¹.

Persiste la predisposición hacia lo que se podría mencionar como *“la segmentación patológica del proceso de políticas públicas”*¹², la cual ha repercutido en la falta de continuidad de las políticas en la administración pública impidiendo que las decisiones de cambios trascendentes sean ejecutadas.

⁹ PNUD, Informe Preliminar de la Misión de Programación. Modernización del Estado Ecuatoriano, en Programa de Desarrollo Gerencial, Washington, TEDA Internacional Development and Finance. 1993, pág. 23

¹⁰ Se hace referencia a las políticas de Estado enunciadas y puestas en ejecución en el Plan de desarrollo de 1970.

¹¹ PNUD, Inestabilidad y Políticas Públicas. Una Visión a las Políticas de Ajuste, Compilación de la Evaluación de Políticas en cinco países de Latino América, Washington, 1995, pág. 113

¹² SARAVIA, Enrique, Diagnóstico de la Situación del Gobierno del Ecuador en Materia de Políticas Públicas. El papel de la Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo. Proyecto RLA/86/020. Quito: 1989, Pag.1

En este contexto, Ecuador es un país sin un sistema de información oportuno y veraz. A falta de información las instituciones elaboran sin mayor integración sus planes y proyectos para sí y por si solas; dando lugar a una integral desarticulación en el cumplimiento de objetivos y metas comunes para el desarrollo, a pesar de que pudiere existir un Plan de Desarrollo de cumplimiento obligatorio para el sector publico.¹³

La falta de sistemas de información para la programación, seguimiento, evaluación y control de objetivos, afecta directamente el proceso de toma de decisiones, volviendo ineficaz y descoordinada la acción de los servidores públicos, esta incapacidad de respuesta de la administración pública se manifiesta no solo en los problemas anteriormente analizados, sino en la lentitud y escasa capacidad de enfrentar los cambios de una sociedad en crecimiento¹⁴. Todo esto incide en la gestión y en el desempeño de los servidores y de los decisores de las distintas instancias del Estado.

Otra de las complicaciones más imperiosas de la Administración Pública se refleja en la falta de ejecución para cumplir lo planificado y obtener los resultados deseados. A nivel privado, si no se ejecuta una acción programada se generan problemas financieros, pero a nivel público, como resultado de que “el Estado paga todo” las consecuencias no son tan perceptibles: la pérdida de capital político y legitimidad parecen ser ignoradas por servidores y dignatarios. La situación por la que atraviesa la administración pública compromete, su legitimidad, pues, la incapacidad de respuesta ante las necesidades de la sociedad, en muchos casos, se ha incrementado en medio de un escenario turbulento, que no está exento de incidencias políticas o ideológicas.

Todo lo expresado manifiesta no solo las debilidades estructurales del sistema de administración pública, sino las restricciones a las que está sujeta la acción de los servidores que conviven en estas estructuras.

¹³ SARAVIA, Enrique, Óp. cit, pág. 14

¹⁴ Esta incapacidad se evidencia en las periódicas crisis hospitalarias, educativas, eléctricas, viales, etc., ante el inicio del periodo invernal en cada año, sin que ello implique una modificación del comportamiento anterior.

2.1.1 EL ESTADO COMO MODELADOR DE LA SOCIEDAD.

El concepto primigenio de Estado, en términos jurídico políticos, se debe a Nicolás Maquiavelo, cuando en su obra *El Príncipe* expresó: “*Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos;(..) o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere*”.¹⁵ En términos generales, el Estado para Maquiavelo es el Príncipe y no incluye a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio bajo un poder de mando guiado por la razón, como se lo entiende hoy¹⁶.

Por eso no sorprende el atropello de *El Estado soy yo*¹⁷, expresado por Luis XVI, aunque el pueblo sintió la negación total de sus derechos, y es allí donde comienza a germinar la semilla de la revolución francesa que dio paso a nuevas formas de gobierno, con todos sus excesos cometidos. Las teorías de Jean Jacob Rousseau, plasmadas en el Contrato Social, contribuyeron a la arquitectura de un Estado con división de poderes y a la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, base del moderno Estado de Derecho.

Posteriormente, la imagen de Hobbes del Estado como Leviatán¹⁸, propone un organismo creado con el fin de servir y proteger a los ciudadanos; esta es ya una visión moderna del Estado, concebido como una construcción social que responde, por tanto, a necesidades históricamente determinadas; en este sentido, Hobbes realizó un análisis del moderno Estado Burgués y del poder que lo sostiene, así como, en sentido más amplio, de la capacidad de creación y destrucción de la condición humana.¹⁹

¹⁵ MAQUIAVELO, Nicolás, “El Príncipe”, Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2005

¹⁶ HIDALGA, Luis de la, “Teoría General del Estado”, Editorial Colección Universidad Americana de Acapulco, Acapulco, Guerrero, 1994, pag.14

¹⁷ La conocida frase implica más que la falta de raciocinio de la época, la esencia del absolutismo que tomaba al Estado como el régimen político en que el soberano ejercía el poder sin límites jurídicos.

¹⁸ Monstruo mitológico que habitaba en las profundidades, guardián de los secretos divinos

¹⁹ HOBBS, Thomas, “Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil”, publicaciones Universitat de Valencia, España, 1992.

Para una mayor comprensión de lo expresado vale definir lo que entendemos por Estado. Más allá de la concepción de Antonio Gramsci, que considera al “Estado como un instrumento destinado a promover los intereses comunes de la clase dominante”, Claus Offe recogen la imagen institucionalista del Estado modelador de la sociedad, asumiendo que: “El Estado no es ni un `sirviente`, ni un `instrumento` de clase alguna. En vez de defender los intereses específicos de una clase singular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital”²⁰.

En este contexto el análisis de las relaciones entre sociedad y Estado²¹ ha renacido después de que la sociología y la ciencia política se ocuparon solo de la problemática del Estado como objeto de estudio. Entonces nadie discutía el activo rol del Estado en el proceso de desarrollo; lo que estaba en discusión era, la orientación que aquel debía imprimirle a ese proceso, a más de las formas de controlar al Estado mismo y a la economía.

Actualmente, esta visión política se cobija en los principios del neoliberalismo:

“El calificativo neoliberal ha sido colocado a diversos autores, en una variedad de disciplinas, que han proclamado un retorno a los principios económicos liberales del siglo XVIII. Si bien sus planteamientos guardan importantes diferencias entre sí, coinciden en por lo menos dos puntos: la reivindicación del poder del mercado y de su papel en el desarrollo económico y social, y la prevalencia del sector privado sobre el público, con lo que abogan por la eliminación de la intervención del Estado en dicho desarrollo.”²²

Bajo esta conceptualización, los países del “centro” desarrollan y aplican los principios del Neoliberalismo, como una forma de dominación hegemónica sobre la región y sobre nuestro país, cuya opción de desarrollo impuesto asume la lógica de Economía Globalizada. Así los países de la “periferia” no

²⁰ OFFE, Claus, “Contradicciones en el Estado del Bienestar”, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág. 106

²¹ Podríamos reseñar dos tendencias en el tratamiento del tema: quienes de una u otra manera pretenden rescatar el concepto de sociedad civil, tal el caso de Norberto Bobbio (1990), aunque resaltando la problemática teórica que existe; y quienes como Edelberto Torres Rivas, critican el abuso del concepto por parte de la corriente neoliberal, advirtiendo sobre su ambigüedad.

²² AHUMADA, Consuelo, “El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana”, El Ancora Editores, Medellín Colombia, 1996, pag.303

necesitarían crear estrategias para su desarrollo, pues los del “centro” ya han elaborado su receta, para todos los “males” y para todas las realidades, no importa cuán diferentes sean los problemas, la solución esta dictaminada. Estas elaboraciones teóricas, parten de un divorcio entre los aspectos económicos y sociales, pues, para ellos no se concibe un desarrollo en el que convivan en armonía estos dos aspectos vitales para la vida humana. Esto debido a que en la práctica la ideología del neoliberalismo es el culto del mercado y la subordinación de todos los actores económicos a sus demandas, incluso el gobierno y sus individuales.

Los comentarios que no se alinean con esta expresión del pensamiento, son tomados como retrógrados e irracionales, y por tanto eliminados; se debe negar otras opciones que no sean el camino trazado para que transiten por él, los países “subdesarrollados”, aportando mas al crecimiento de las economías del “centro” que a las suyas propias, colaborando así para que los ricos sean más ricos y los pobres se pongan en situación de mayor vulnerabilidad²³. En esta condición los sucesivos gobiernos en el periodo 1990-2007, adoptaron sin beneficio de inventario, las disposiciones del “Consenso de Washington”²⁴. como un producto del extremo ideológico, que se sustenta en los principios del “Consenso de Washington”, aparece Martin Carnoy²⁵, asumiendo, que la expresión utilitaria tomada del pensamiento de Adam Smith considera que:

²³ **LOZANO, Wilfredo**, “Desregularización Laboral, Estado y Mercado en América Latina: Balance y Retos Sociopolíticos”, en Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana, año 7, Nro. 13, 1998, pág. 133

²⁴ “Término acuñado por John Williamson, del Instituto de Estudios Económicos Internacionales, que surgió de la conferencia ‘Latin American Adjustment: How Much Has Happened?’, organizada en noviembre de 1989 y reunió a economistas de Bolivia, México, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. La conferencia identificó diez aspectos que sirvieron de base para integrar un consenso en torno a las reformas de política económica que los países deudores debían tener como objetivo. Dichos aspectos son disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria (incluidos los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria), liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberación del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregularización y protección a los derechos de propiedad. Todas estas políticas pueden resumirse en la creencia ciega de que el libre mercado es la clave del desarrollo económico” Tomado de (**Ahumada, 1996:54-55**)

²⁵ **CARNOY, Martín**, “A donde nos llevan las teorías del Estado”, en “Estado y la Teoría Política”, Alianza Editorial, México, 1993, págs. 309.

“la esfera de producción se sostiene por si sola y organiza a la sociedad. El Estado debería ser la expresión perfecta de las voluntades humanas, el funcionamiento solo para invertir en aquellos bienes que el sistema de libre empresa considera no lucrativos pero que el público exige (defensa, carreteras, educación, por ejemplo), aplicando la ley y utilizando una política monetaria y fiscal para aplacar los ciclos de negocios inherentes al desarrollo de la libre empresa”.

Como se puede ver la síntesis de esta reflexión, se articula en torno al pensamiento Smithiano: *“dejad actuar a la mano invisible del mercado”*²⁶ para que ella regule la gestión del Estado, reducido a proteger los derechos individuales y la propiedad de las personas.

La idea original de la propuesta de Offe, parte del análisis de Althusser y Poulantzas, quienes proponen que el Estado tiene sus propios intereses, distintos a los de la clase capitalista, por lo que dicha clase no lo controla directamente sino que se encuentra bajo la dirección de su propia burocracia. En síntesis, lo propuesto aproxima la noción de una “autonomía relativa del Estado”²⁷, la cual se puede considerar la matriz del concepto de Estado Nacional del cual nos habla Habermas.

Hoy día, es claro que las concepciones que alumbraron el proceso de desarrollo tanto del capitalismo de Estado, como en el socialismo de Estado entraron en crisis, con consecuencias diversas; esto debido a la caída de la economía socialista y la más reciente crisis del capitalismo, que en su momento enfrentaron la pervivencia de esas organizaciones.

2.1.2 LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO.

²⁶ SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* («La riqueza de las naciones»). 1776.

²⁷ Debemos puntualizar que” la noción de autonomía relativa del Estado con respecto a las clases sociales fue desarrollada inicialmente por Althusser, Poulantzas y Fried Block. En forma más reciente se ha venido aplicando al análisis de los procesos políticos y económicos de los países en desarrollo por parte de autores como los norteamericanos Peter Evans, Theda Skocpol y Alfred Stepan, quienes le han dado fundamento a lo que los científicos políticos han denominado el paradigma estatista” (Ahumada, 1996:74)

Los diversos diagnósticos realizados a las organizaciones del sector público ecuatoriano, designadas como “el aparato”, ejecutor de las directrices del Estado, lo califican como “*exuberante, desordenado, de estructuras superpuestas, con un alto grado de centralización y concentración, con una gran cantidad de normas legales e institucionales*”²⁸, “*funcionalmente rígido*”²⁹, “*carente de políticas consistentes*”³⁰

Según lo expresado, en la versión ampliada, de la entrevista reseñada a Carlos Rodríguez Peñaherrera, su percepción es:

“el aparato publico ecuatoriano es el resultado de un poder centralizado y concentrador, con extracción en tradiciones monárquicas de la que se deriva una rigidez normativa que se presenta en todo el modelo de Estado, inflexible en sus estructuras, con una sacralización de las jerarquías, clientelar por tener una forma de intercambio personalizado (y no funcional) entre actores sociales y políticos, adicionalmente a que la administración pública ecuatoriana es ‘dueña’ de un comportamiento inmedatista e informal”.

La complejidad en la naturaleza de las organizaciones, origina que los problemas que se presentan día a día no sean aislados, sino que formen parte de un sistema específico que, en el caso de la administración pública, se agudiza por la cantidad de actores y procesos que intervienen en este ámbito.

- a) El Estado y la Administración Pública, producen un poder concentrador que origina rigidez en las estructuras organizacionales centralizadas y, de otra parte crea dependencias orgánicas y relacionales con los niveles inferiores de la estructura así como con las organizaciones vinculadas de otros sectores.³¹

Estas articulaciones al interior de la administración pública, han tejido “parcelas de poder” que se expresan como una práctica, como un sistema

²⁸ PNUD, Informe preliminar de la misión de programación: Modernización del Estado Ecuatoriano, en Programa de Desarrollo Gerencial, Washington, TEDA International Development and Finance,

²⁹ RODRIGUEZ, P., Carlos. La administración pública en Ecuador. Quito. 1997. (Entrevista realizada el 13 de febrero de 1997 en la ciudad de Quito.

³⁰ BETTER, B., Pablo, Quito, 2008. (Entrevista a Pablo Better Busman, en Quito el 28 de julio de 2008).

³¹ SARAVIA, Enrique, Óp. Cit. Pág. 11

de defensa de intereses clasistas, gremiales, profesionales o varios, que han llegado, incluso, a constituirse en agentes políticos partidistas, como el magisterio.

La centralización en la administración pública no solo se produce en la estructura de las organizaciones sino también en los procesos administrativos, en las asignaciones presupuestarias y en la ejecución de proyectos y obras. Aunque se lo ha tratado de vincular con la sede en donde se asienta el poder público, la capital del poder político también siente el peso de la concentración de poderes.

- b) Se mira a la administración pública como desordenada, por la superposición funcional y estructural de los diversos niveles de gobierno que constituye uno de sus principales problemas macro organizacionales. La administración se encuentra estructurada por niveles, los cuales no están claramente definidos en su ámbito de acción y en sus responsabilidades. Esto significa que los diferentes niveles de gobierno se encuentran formalmente normados, pero se interfieren de manera recíproca y permanente, en los ámbitos operacional y funcional.

La estructura de gobierno, central, regional, provincial y seccional, sumada a la proliferación de entidades autónomas, desordena y quita elementos integradores que permitan arribar a las metas y objetivos, de interés común. La falta de claridad en los fines, se origina adicionalmente en la falta de claridad de los fines del Estado mismo por lo que, la administración pública en última instancia materializa las propuestas del gobierno, constituyéndose en un sistema subordinado al sistema político.

En el Ecuador no se puede hablar de la delimitación de los fines de la administración pública como productora de bienes y prestadora de servicios, tampoco existe una línea divisoria entre lo que corresponde al sector público y al privado, pese a la tendencia, de años anteriores, de simplificar el Estado y, por tanto de identificar sus órganos ejecutores. Los resultados del

desorden del sector público son un importante factor para la inoperancia de las áreas centrales de los organismos de administración directa, lo cual pone de manifiesto los problemas más graves del sector público.

- c) La ausencia de políticas públicas dirigidas al desarrollo de la economía y la sociedad, se ha puesto en evidencia desde hace más de cuarenta años³². Ya que “(...) las políticas públicas, se han circunscrito a la visión individual de los responsables de administrar las instituciones del Estado”³³.

Además, persiste la tendencia hacia lo que se podría denominar “la segmentación patológica del proceso de políticas públicas”³⁴, la cual ha incidido en la interrupción de las políticas en la administración pública impidiendo que las decisiones sean ejecutadas. Esta situación se observa entre:

- i) las decisiones del gobierno y el área de planificación;
- ii) el área de planificación y el área de presupuesto;
- iii) decisión, planificación y presupuesto, por un lado, y las actividades de ejecución, por otro;
- iv) decisión, planificación, presupuesto y ejecución no se sujetan al control.

Las inconsistencias en la generación de la política pública tornan infructuosa cualquier intención y convierten a los obstáculos en insalvables, por lo que el proceso decisorio se desvanece y la autoridad es afectada en sus fundamentos. “Este proceso de perversión es recorrido con un costo enorme”³⁵. “El predominio de la acción personal en lugar de la institucional ha multiplicado los espacios de poder a manera de feudos”³⁶, lo personal no solo está referido al individuo, sino que incluye los intereses de clase y gremio; lo institucional

³² Se hace referencia a las políticas de Estado enunciadas y puestas en ejecución en el Plan de desarrollo de 1970.

³³ PNUD, “Inestabilidad y Políticas Públicas. Una Visión a las Políticas de Ajuste”, Compilación de la Evaluación de Políticas en cinco países de Latino América, Washington, 1995, pág. 113

³⁴ SARAVIDA, Enrique, Óp. Cit. Pág. 1

³⁵ SARAVIDA, Enrique, Op.Cit. pág. 6

³⁶ SARAVIDA, Enrique, Óp. Cit, pag. 116

esta asimilado a “la síntesis” del pensamiento de la sociedad, esta expresión alude a que las leyes reclaman una aceptación de la mayoría de la sociedad al igual que las normas de menos jerarquía quizá normas locales se legitiman por la aceptación de las comunidades.

Y en el caso de las organizaciones sus normas deben buscar el bien de todos. El término “síntesis” se encuentra así equiparado a la orientación hacia al bien común y aceptación mayoritaria.

La manifiesta “*falta de coordinación entre la función Ejecutiva y la Legislativa*”³⁷, así como con otras instancias, es una muestra de la limitada presencia de canales institucionales de información y concertación entre las instancias del sector público, y deja ver la ausencia de un bloque hegemónico en el poder que defina el marco institucional dentro de un “proyecto país”, compartido por las diferentes instancias del Estado.

Lo expresado pone también al descubierto el divorcio entre diseño de políticas y ejecución, pudiendo decir, que este es uno de los problemas centrales; histórico y de la actual administración, que se evidencia en los diferentes niveles de elaboración e implementación de Leyes, normas, políticas, programas, y cuyas causas siguen respondiendo a la fragmentación ideológica de los actores que integran el aparato público, puesto que el diseño corresponde al nivel jerárquico superior de la administración y la ejecución corresponde al nivel operativo o administrativo de la estructura gubernamental, niveles que no comparten la misma visión e intereses de clase, lo cual consagra la permanencia de problemas estructurales que afectan a la institucionalidad.

- d) La ausencia de sistemas de información hace que las organizaciones elaboren sus planes y proyectos de manera aislada, originando una falta de articulación en el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo. No obstante, el inmediatez, como constante de la administración pública

³⁷ SARAVIA, Enrique, Óp. Cit, pág. 14

ecuatoriana determina que no se utilice la información generada por las organizaciones públicas y privadas, sino incluso que se la rechace. Esto se ha convertido en un rasgo común, que se sustenta en un inmediatismo, entendido como la persistencia de una visión fatalista en la cual solo existe el corto plazo, lo cual obstaculiza la implantación de un proceso planificador con horizontes de futuro más amplios.

Esta ausencia sistémica de información oportuna y veraz para el diseño y consecución de objetivos, limita seriamente el proceso de toma de decisiones en el nivel estratégico, a la vez, que descoordina la acción ejecutora de los servidores públicos. Por tanto, esta incapacidad de respuesta, se expresa no solo en los puntos analizados sino en la lenta y escasa adaptación a los cambios impuestos por la economía, lo cual incide, a su vez, en la acción y en el desempeño de los servidores y los decisores de los organismos públicos.

La situación en la cual se encuentra la administración pública ecuatoriana compromete, como es obvio, su legitimidad, pues, la incapacidad de respuesta ante las necesidades de la sociedad, en muchos casos, se ha incrementado en medio de escenarios turbulentos que no están exentos de participaciones político ideológicas como en los sectores educación, o salud. Todo lo expresado deja ver no solo las debilidades estructurales del sistema de administración pública, sino también las restricciones a las que se encuentra sujeta la acción de los funcionarios públicos.

2.1.3 LOS SERVICIOS Y LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Ecuador, al igual que los restantes países latinoamericanos debió enfrentar constantes desafíos financieros durante todo el siglo veinte. Uno de los episodios que han captado la atención de los estudiosos, políticos y los economistas es la llamada era de las “Políticas de Ajuste Estructural (PAE)”, iniciada a finales de los años ochenta. Este conjunto de reformas refleja las “lógicas internas” de las instituciones financieras internacionales (tales como el

Banco Mundial BM, el Banco Interamericano de Desarrollo BID y el Fondo Monetario Internacional FMI) con un enfoque en la búsqueda de estrategias, a corto plazo, para los países que solicitaban su ayuda financiera, orientada hacia el logro de los equilibrios macro económicos y la eliminación de la crisis fiscal³⁸.

Ecuador, es uno de los países más pequeños en la geografía, la población y la economía de América del Sur, durante los últimos quince años dependió en gran medida de la ayuda financiera de dichas organizaciones. Al igual que en otros países latinoamericanos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) exigió a los Estados, implementar PAE`s, con el fin de obtener préstamos y otros tipos de asistencia financiera. Uno de los principales elementos de las PAE`s consistía en la reducción del tamaño del Estado, a fin de aminorar el gasto público y eliminar los déficit presupuestarios. Los Gobiernos de Ecuador, en el periodo 1992-2006 pusieron en práctica muchas de estas políticas como parte de los compromisos con el FMI³⁹.

El Consejo Ejecutivo del FMI debía aprobar el programa económico, del país solicitante del crédito, basado en un "acuerdo", que "*establece las condiciones que el país debe cumplir para acceder a un préstamo*"⁴⁰. Adicionalmente, una "carta de intención" recoge estas condiciones y compromisos. La carta de intención más reciente dirigida al FMI en los últimos años, discute una disminución del déficit presupuestario en base a "*... una reducción del número de empleados del sector público para que el gobierno central logre que la masa salarial, a valor nominal, en el presupuesto 2004, sea menor que en el presupuesto de 2003*"⁴¹. El FMI respondió positivamente, identificando que tal política de administración pública y reformas fiscales "*ayudará a contener el gasto público y garantizar los ingresos boyantes.*"⁴²

³⁸ **RUIZ, Carlo**, "Reforma del Servicio Civil en el Ecuador: Leviatán Resucitado", Centro de Políticas Publicas y Administración, Universidad de Massachusetts, Amherst, 2004, pag.2

³⁹ **RUIZ, Carlo**, Op.Cit, pág. 2

⁴⁰ International monetary found. <http://www.imf.org/externa/np/exr/facts/howlend.htm>.

⁴¹ **Gobierno del Ecuador**, Carta de Intención de 10 de febrero de 2003, pág. 7

⁴² **Fondo Monetario Internacional FMI**, Declaracion Final de la Mision del FMI al Ecuador, 31 de enero de 2004, pág. 1

Así visualizada la acción de las PAE's, al incidir indiscriminadamente sobre todas las organizaciones del Estado y no diferenciar entre las agregadoras de valor (productoras de bienes y servicios públicos) y las habilitantes o de apoyo, lo que se obtuvo de la reducción del tamaño del Estado fue: a) un mayor deterioro en la calidad de los bienes y servicios públicos ofertados; y, b) una reducción drástica del personal especializado que laboraba en las organizaciones productoras de bienes y servicios, el cual migro al sector privado.

a) Calidad de los Bienes y Servicios Públicos

El gobierno del Ecuador, a través del diagnóstico de la empresa Holística Consultores⁴³, y dentro de las acciones del Programa PRODEV, determino como uno de los principales problemas la deficiente capacidad de ejecución de las organizaciones del sector público, la cual se suma a la obsolescencia de las estructuras organizacionales, para convertirse en la rémora del sector público.

En el Ecuador, los indicadores de ejecución son bajos en comparación con otros países de América Latina.

“Uno de los problemas más apremiantes se refleja en una falta de conducta de ejecución para cumplir lo planificado y llegar a obtener los resultados deseados. En la empresa privada, si no se ejecuta lo planificado, se generan problemas monetarios (capital financiero), pero a nivel público, la consecuencia es una pérdida de capital político y legitimidad, que deja sin sustento a quien quiere ejecutar sus planes”⁴⁴.

La planificación es una herramienta valiosa para garantizar un mejor porcentaje de éxito, pero, igual que las estrategias y los proyectos, no basta con su formulación o control, si no se crea una cultura de ejecución sistémica relacionada con los resultados, con las operaciones, las competencias basadas

⁴³ El Programa **PRODEV**, contrato a Holística Consultores, empresa latino americana que ha desarrollado investigaciones e implantación de soluciones que mejoren la capacidad de ejecución en organizaciones públicas y privadas. El proyecto “Dinámica de ejecución en entidades públicas” El desarrollo de esta especialidad se resume en la necesidad empresarial de conseguir resultados

⁴⁴ **PRODEV**, “Fortalecimiento de la capacidad de gestión pública por resultados: Evaluación final”, Mimeo, Quito, junio 2009, pág. 2

en la capacitación del personal, los sistemas de información y control, entre otros. En conclusión, la ejecución es un reto intelectual que incluye el trabajo riguroso y tenaz de desarrollar, poner a prueba las ideas y convertirlas en resultados.

La investigación realizada parte de explicar una variable dependiente (capacidad de ejecución), a través de la variable independiente (estilos de aprendizaje en el proceso de identificación y solución de problemas⁴⁵). En la muestra estadísticamente representativa (1426 funcionarios de 10 instituciones públicas que trabajan en más de 30 proyectos de inversión), se busca visualizar la tendencia de las capacidades de las personas con el fin de entender las razones y consecuencias por las que los funcionarios públicos muchas veces hacen o no hacen las cosas dentro de la gestión y servicio público.⁴⁶

Los resultados agregados para las diez instituciones públicas, son los siguientes, del total del personal encuestado 3% corresponden al perfil de ejecutores, 10% al de planificadores, 28 % al de diagnosticadores y 59% al de analistas. De los resultados expuestos, se puede apreciar que las culturas organizacionales de las diferentes organizaciones públicas, “crean” un exceso de servidores con estilos de aprendizaje y formas de solucionar problemas enfocada hacia el análisis y el diagnóstico. Esto podría provocar una “parálisis por análisis” en las instituciones, lo cual a su vez explica el déficit en competencias de ejecución, no existe seguimiento y evaluación en el cumplimiento de objetivos o resultados estratégicos en las organizaciones⁴⁷.

La investigación realizada en todos los sectores económicos a nivel público, privado y social, demostró que en la gran mayoría de planes y proyectos la problemática se enfocaba en problemas gerenciales a nivel operativo y no a

⁴⁵ Los estilos de aprendizaje considerados son: a) **Divergentes**, combinan la experiencia concreta y la observación reflexiva, b) **convergentes**, combinan la conceptualización abstracta y la experimentación activa, c) **Asimiladores**, combinan la conceptualización abstracta y la observación reflexiva, d) **Acomodadores**, combinan la experiencia concreta y la experiencia activa.

⁴⁶ PRODEV, Op.Cit.pag.5

⁴⁷ PRODEV, O. Cit, pág. 7

nivel técnico. Se determinó que las organizaciones que mejor ejecutaban no eran las que tenían los mejores sistemas de información, estructura organizacional, planes estratégicos, manuales o indicadores de gestión; por el contrario de lo que se piensa, las organizaciones que mejor cumplen y superan las metas son las que tienen directivos y equipos muy cohesionados.

Esta gestión cohesionada y enfocada hacia resultados era el producto de los siguientes aspectos:

- Identificación de problemas y conciencia propia, saber sus fortalezas pero también sus limitaciones.
- Liderazgo cuántico, capacidad de enlazar el corto mediano y largo plazo.
- Inteligencia política, saber que el poder es resultado de crear y mantener una “coalición de apoyo mayoritario” que haga sostenible el proyecto.
- Cibernética organizacional, forma como se realiza la gestión y comunicación del cambio.
- Alineamiento y visión sistémica, equipos interactúan y articulan esfuerzos eficientemente.
- Gestión del conocimiento, organizaciones que aprenden son las mejores.
- Equipos de alto rendimiento, tienen alto coeficiente de superación a la adversidad⁴⁸ y autocontrol.
- Factores externos, conocimiento de la tramitología y procedimientos en otras instituciones.

De la medición de estos ocho factores, se obtuvo las Brechas de Ejecución Promedio Institucional, para las diez instituciones de la muestra, las cuales se reseñan a continuación:

- | | |
|---|------|
| • Identificación de problemas y conciencia propia | 0.18 |
| • Liderazgo cuántico | 0.10 |

⁴⁸ Coeficiente medido por el Profesor Michael Stoltz,

• Inteligencia política	0.15
• Cibernética organizacional	0.06
• Alineamiento y visión sistémica	0.09
• Gestión del conocimiento	0.04
• Equipos de alto rendimiento	0.22
• Factores externos	0.05

Fuente: PRODEV, “Fortalecimiento de la capacidad de gestión pública por resultados”, 2009

De lo reseñado, las principales Brechas que impiden aprovechar al máximo las capacidades de los equipos para la consecución de sinergias hacia resultados en la función “capacidad de ejecución institucional”, son: a) gestión del conocimiento, b) factores externos, c) cibernética organizacional y, d) alineamiento y visión sistémica.

En base a estos índices, se elaboro el siguiente ranking de gestión de todas las organizaciones que se analizaron en la muestra:

• Ministerio de Inclusión Económica y Social	0.35
• Ministerio de Minas y Petróleos	0.23
• Ministerio Industrias y Comercio	0.14
• Ministerio de Defensa	0.12
• Ministerio de Salud	0.11
• Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	0.09
• Ministerio de Educación	0.05
• Ministerio del Ambiente	0.04
• Ministerio Agricultura, Ganadería, Acuacultura	0.01
• Ministerio de Trabajo	- 0.07

Fuente: PRODEV, “Fortalecimiento de la capacidad de gestión pública por resultados”, 2009.

Los problemas raíces en la capacidad de ejecución, se obtienen del cruce de información entre la encuesta de Estilos de Aprendizaje y el formato de base. En base a estos se construye un árbol de problemas y se encuentra los problemas raíz, que se convierten en institucionales, y que son los que limitan el proceso de ejecución como organización. Los problemas raíces son: a) cuando se comete un error se busca un culpable y se lo castiga, b) la estabilidad laboral depende más del grado de aceptación de una persona que de su eficiencia, c) El análisis fundamental tarda más tiempo que el análisis superficial, d) se pacta implícitamente con la mediocridad y e) los problemas priorizados no siempre son las “causas fundamentales” o “raíz de los problemas”.

b) Los Servidores Públicos

Los diferentes gobiernos comprendidos en el periodo 1992-2006, unos con mayor celeridad y profundidad que otros, adoptaron, la propuesta neoliberal de reducción del Estado, la cual no trajo aparejada su mejoría ni eliminó la corrupción en la que se justificaba esta intervención, solo lo debilitó, haciendo indispensable que se implemente una reforma del Estado que venga acompañada de un servicio público profesionalizado.

Las políticas implementadas en el periodo, devinieron en una minimización del Estado y del volumen de sus servidores. Según información oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, el sector público que en el año 2000 tenía 267.917 servidores, pasó en el año 2006 a contar con 462.970 funcionarios, es decir creció a una tasa interanual del 8.2%; y, de esta cantidad, 375.006 (81%) trabajaban en instituciones del Estado y 87.964 (19%) lo hacían en los Municipios del país. En el año 2009, sumaron 522.178 servidores, con un crecimiento interanual del 9.6%, de los cuales 357.856 (68.5%) tenían nombramiento y, los restantes 146.220 funcionarios se encontraban a contrato.

La mejor manera de visualizar la minimización del Estado, durante el periodo 1995-2009, es a través de la evolución del Índice del Tamaño del Estado ITE⁴⁹, el cual en 1994 representaba el 21% de la economía, en 1997 el 22%, en 1999 el 25%, en 2001 el 23% y en el 2006 el 24%. Debemos señalar, sin embargo, que en los años 1999 y 2000 el ITE crece por una reducción del PIB. En resumen en el periodo 1995-2006, el índice evoluciona en un promedio de 22%. En el año 2007 se sitúa en el 27%, el 2008 en el 40% y en el 2009 en el 41%⁵⁰.

También podemos ver que el “gasto público”, medido en la ejecución efectiva de programas y proyectos en los diferentes sectores sociales tales como: Bienestar Social, Desarrollo urbano, Educación, Salud, Trabajo y apoyo a los migrantes, guarda relación con el ITE, pues forma parte integrante de su estimación.

**Evolución Histórica de Ejecución del Gasto en los Sectores Sociales
(En millones de dólares)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
901.6	1.005.4	886.2	946.5	564.5	546.2	948.7
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.091.5	1.151.0	1.399.6	1.728.8	1.976.0	2.697.4	3.899.0

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de la Subsecretaría de Presupuestos; Ministerio de Economía y Finanzas.

La información presentada nos deja ver que con excepción del año 1996, el periodo 1995-2000, marca una dramática reducción de la inversión social, considerada como gasto. Siendo este último año el de menor inversión. El periodo 2000-2008, presenta un incremento de 613.8% en la inversión. De acuerdo a la información reseñada en el anexo No 1b, la mayor inversión de este último periodo estuvo dirigida a la Educación con USD 310.7 millones en

⁴⁹ El Índice del Tamaño del Estado ITE, es la relación entre los gastos totales del sector público no financiero GSPNF y el Producto Interno Bruto PIB. Los cuales se pueden encontrar en los Cuadros Estadísticos 1^a y 1b.

⁵⁰ Para mayor detalle en la evolución de este índice ver Cuadro Estadístico No 1^a.

el 2000 y USD 1.846.9 en el 2008; y, Salud con USD 121.2 millones en el 2000 y 880.1 en el 2008.

El Estado es un fuerte demandante de talento humano calificado. De acuerdo a la ENEMUD 2008⁵¹, el gobierno central, con una participación de apenas el 9,6% de la PEA, (Población económicamente activa) absorbe el 31,3% del total de la población con estudios superiores, en contraste con el sector privado que participa en el 35% de la PEA y ocupa el 39.3% de los trabajadores con estudios superiores. Respecto del nivel de instrucción en los servidores públicos, según datos del INEC, se aprecia que 52,2% de ellos tiene título de educación superior y 7% posgrado.

En el año 1990, antes del auge de las PAE's, existían 9.053 servidores con posgrado; para el año 2001, esta cifra se redujo a 5.409 funcionarios y en el 2009 ascendió a 37.417 servidores, vale decir, que en la última década del siglo anterior disminuyó el número de servidores con posgrado en 44.2%, circunstancia que pone en evidencia la pérdida de talento humano originado en los procesos de compra de renuncias y la transferencia de personal calificado de alto rango del sector público al privado, en especial, en las áreas de petróleo, electricidad, salud, educación, lo cual coincide con la presencia de gobiernos de tendencia neoliberal.

En todo caso, para el año 2009, estas cifras se elevaron, puesto que el 62.7% de servidores públicos contaba con estudios superiores y un 7.2% tenía un posgrado. No obstante, este último dato revela que los estudios de posgrado en un 68% se sitúan en los servidores de grado 1 a 12, pero aun son mínimos en cargos técnicos o directivos de las entidades públicas⁵². Los titulados correspondían principalmente al personal de las áreas de educación con 39%, profesionales de salud 16%, administración y comercio 9%. Es decir, el gran volumen de servidores con formación superior son profesores y médicos, y una

⁵¹Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo Urbano, a Diciembre de 2008

⁵² LOPEZ, P., Fernando, "Reseña de la Historia de la Administración Pública del Ecuador", Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 1997.

importante porción de administradores, el resto se reparte en profesionales con diversas especializaciones⁵³. De acuerdo a la información oficial de que se dispone un porcentaje importante (43%) de los servidores, tiene más de 46 años⁵⁴, lo cual, hace prioritario la formación y capacitación en Gobierno y Administración Pública, de la fuerza laboral de reemplazo.

Cabe destacar que en la raíz de esta caracterización, se encuentran las carreras que oferta el Sistema de Educación Superior, el cual no corresponde a una planificación establecida por el Estado o por el mismo sistema y, por tanto, manifiesta una irracionalidad acentuada. La mayor oferta de la universidad ecuatoriana se concentra en las carreras de ciencias políticas y administración pública, que representan un 27% del total. Correlativamente el número de estudiantes matriculados en estas carreras sumaron 100.173 potenciales servidores, equivalentes al 30.2% de la matrícula total⁵⁵.

Adicionalmente, también existe una extensa oferta en las denominadas carreras de ciencias humanas, que representa alrededor del 42% del total y que retienen el 22.9% del total de estudiantes. Es evidente, que el número elevado de estudiantes en estas carreras obedece a que el sector público, ofrece más posibilidades de inserción laboral que el sector privado. De otra parte, evidencia que las denominadas ciencias humanas y ciencias sociales no solo que incluyen a las ciencias de la educación y a las ciencias políticas y administración pública, sino que, socialmente mantienen una alta relevancia.

Las cifras expuestas, permiten arribar a varias constataciones “apriori”: a) en relación del conjunto de la PEA los servidores del sector público evidencian un importante nivel de instrucción, b) este nivel de instrucción es significativo a nivel del personal técnico y directivo. Sin embargo, los estudios de posgrado para técnicos y directivos de las entidades públicas, actualmente, son poco

⁵³ **Plan Nacional de Desarrollo** 2007-2010, Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador, enero 2008, pag.8

⁵⁴ **Instituto Nacional de Estadística y Censos** INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, diciembre de 2008

⁵⁵ **Consejo Nacional de Educación Superior** CONESUP, Planeamiento Académico 2004, Quito, Ecuador 2004.

representativos, c) los apreciables niveles de formación superior que se observan en los servidores de la administración pública, no parecen guardar relación con las funciones que desempeñan y puestos que ocupan.

2.2 LA HIPOTESIS.

Un Estado Democrático, se construye y se diseña bajo esquemas universales de participación ciudadana, que se estructuran alrededor de un Estado de Derecho, que no es sino el reconocimiento de la ley como suprema norma que rige tanto para mandatarios como para mandantes. Nadie está por encima de la ley y bajo ese precepto se debe constituir un sistema político, que integre al Estado y a sus ciudadanos.

La Hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación y que será puesta a comprobación es la siguiente:

El Estado al definir el Marco Institucional determina las reglas del accionar de los servidores públicos de manera que su desempeño depende de la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas donde prestan sus servicios y no de su accionar individual.

Hay que mencionar que las Organizaciones públicas forman parte del Estado, por ende la institucionalidad modela las organizaciones (estructura y funcionamiento), a la vez, las organizaciones modelan la conducta de sus servidores.

Las hipótesis de los respectivos objetivos específicos se encaminan a analizar la visión ideológica del Estado, como matriz de origen en el establecimiento de las características que definen el marco conceptual de su gestión. Dicho marco conceptual determina su desempeño económico y social, a través de organizaciones públicas que establecen la forma y grado de desarrollo del país. Estas hipótesis se reseñan a continuación:

La visión ideológica del Estado incide en la definición de su marco institucional que, a su vez, determina el desempeño económico de las organizaciones que lo conforman y la forma y grado de desarrollo del país”.

El desarrollo institucional que promueve y aplican las organizaciones que conforman el Estado marcan las reglas del accionar de los servidores públicos en la forma de generar y ofrecer los servicios públicos a la comunidad; y,”.

El desarrollo profesional y comportamiento de los servidores públicos es fruto y consecuencia del marco institucional definido por el Estado”.

Explicar la conducta intencionalmente es equivalente a demostrar que es realizada para lograr una meta. Explicamos una acción intencionalmente cuando podemos especificar el estado futuro que se pretendía crear. La explicación intencional esencialmente comprende una triada entre acción, deseo y creencia. Un agente intencional elige una acción que cree será el medio para su meta.

2.3 IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE VARIABLES.

Los diferentes gobiernos comprendidos en el periodo 1982-2006, unos con mayor celeridad y profundidad que otros, adoptaron, la propuesta neoliberal de reducción del Estado, la cual se justificaba en la disminución del gasto y los servidores públicos como un “corte quirúrgico” para solucionar los desequilibrios macroeconómicos. De lo expresado se podría colegir que tras cada forma de Estado se esconde una ideología, que es la que se expresa en su visión de los problemas del mundo y sus soluciones.

Como resultado de la aplicación del modelo socioeconómico de corte neoliberal, se han agudizado las inequidades y la exclusión social, el coeficiente de Gini del consumo pasa de 0,45 en 1999, año de la mayor crisis financiera, a 0,46 en 2006⁵⁶; se ha incrementado la masa de población en

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 2006

condición de pobreza en 1999 representaban el 46% de la población y en 2005 el 45% junto a un 17% en condición de indigencia⁵⁷, y; se ha producido una pérdida de importancia del Estado que habría conducido a un colapso institucional público, así como a un deterioro sustancial de la capacidad de los servidores públicos.

Correlativamente, el Estado es un fuerte demandante de talento humano calificado. De acuerdo a la ENEMUD 2008⁵⁸, el gobierno central, con una participación de apenas el 9,6% de la PEA, absorbe el 31,3% del total de la población con estudios superiores. Respecto del nivel de instrucción en los servidores públicos, según datos del INEC, se aprecia que 52,2% de ellos tiene título de educación superior y 7% posgrado.

Sin embargo, la incidencia de las políticas públicas evidencian que en el año 1990 existían 9.053 servidores con posgrado, para el año 2001, esta cifra se redujo a 5.409, es decir en el lapso de 10 años disminuyó en 44,2%, circunstancia que alerta sobre la pérdida de talento humano, seguramente debido a la compra de renuncias que se extendió en la década del 90 del siglo anterior, y a la transferencia de personal calificado de alto nivel del sector público al sector privado, en especial, en las áreas de energía, salud, educación.

En la siguiente tabla se reseñan los indicadores con los cuales se busca llevar a cabo el estudio propuesto; y a través de los cuales se someterá a prueba la hipótesis formulada.

Variables	Indicador
Marco Institucional MI: Uso y revisión de políticas y normas fundamentales que han incidido en	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de 1998 - LOSCCA de 1978 - LOSCCA de 2003

⁵⁷ **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**, Recuperación del Estado nacional para Alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bional 2007-2009, septiembre 2009

⁵⁸ **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC**, Encuesta de Empleo, Desempleo Urbano, a Diciembre de 2008

la caracterización del Estado y sus organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentos a la LOSCCA - Decretos y Normas
Efectos de la Aplicación del MI: Uso de fuentes estadísticas y encuestas para evidenciar los resultados de la aplicación del MI en el Estado, organizaciones públicas y servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel Remuneraciones • Nivel Educación • Relación Laboral • Edad, sexo y estado civil • Regiones Geográficas

A manera de resumen de lo expresado, diremos que se trata de analizar, de qué manera el desarrollo del sector público ecuatoriano, en el periodo 2000-2009, fue inducido por las reglas formales o informales⁵⁹ que modificaron el funcionamiento del propio Estado, las estructuras de sus organizaciones y moldearon el comportamiento de los servidores públicos.

⁵⁹ Las reglas formales hacen referencias a las Leyes, reglamentos, normas, políticas, etc., emitidas por los organismos competentes del Estado. Las reglas informales se refieren a la cultura de las organizaciones, sus valores, etc.

CAPITULO III

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

3. MARCO METODOLOGICO Y CONCEPTUAL.

A partir de la firma de los Acuerdos de Bretton Woods⁶⁰, a la finalización de la segunda guerra mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM), comenzaron a tejer intencionalmente una nueva red de relaciones entre el centro y la periferia de países subdesarrollados, a través del espejismo de un desarrollo dependiente. La expansión del Estado en los países en desarrollo, estuvo vinculada a ventajas en los precios internacionales de productos primarios (productos de exportación más típicos en los países en desarrollo) y, además, apoyada en la idea de que el Estado debía liderar los procesos de desarrollo, el ejemplo más ilustrativo lo constituyó el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

La historia más reciente de la evolución de las posiciones del Banco Mundial respecto del papel del Estado en la organización del proceso de desarrollo comienza, sin duda, a partir de su “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación”⁶¹. La nueva visión presentada en este discurso, por su forma y fraseología, rompió decisivamente con la llamada “teología económica norteamericana”, según la cual el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene un papel legítimo sólo en la investigación fundamental.

De manera resumida, la diferencia entre la doctrina anterior y la del Informe 1997 se puede expresar de la siguiente manera: antes se afirmaba que la

⁶⁰ Los Acuerdos de Bretton Woods, son las Resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada entre el 1 al 22 de julio de 1944 donde se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como establecer las reglas para las relaciones comerciales y financieras, en el mundo capitalista.

⁶¹ **BANCO MUNDIAL**, “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación”, Mimeógrafo, Washington, 1997.

regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro. Antes, se consideraba importante asegurar que el mercado actuara libremente; ahora se sostiene que es imperativo elaborar una correcta estrategia económica del Estado. Antes, se percibía la burocracia como un obstáculo para un funcionamiento eficaz de la economía de mercado; ahora se afirma que para tal objetivo es muy importante formar una burocracia profesional.

Antes, se decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban en las economías de mercado libre y abierto (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” en el Tercer Mundo se originaba por la falta de estas cualidades en la economía); ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” no se origina por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se pregonaba que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado verdaderamente libre y abierto; ahora se asegura que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.

A efectos de convertir a los Estados en agentes eficaces y fiables del desarrollo, el principio fundamental es: *“Para aumentar el bienestar de la gente es necesario fortalecer el potencial del Estado, que se define como su capacidad de realizar efectivamente las actividades colectivas”*⁶². Este principio se implementa con una estrategia de dos direcciones: a) acomodar la función del Estado a su capacidad; y, b) aumentar la capacidad del Estado revitalizando las instituciones públicas.

En la primera, el Estado se concentra en los asuntos fundamentales: establecer una legislación básica; mantener la situación política balanceada, incluyendo la estabilidad macroeconómica; invertir en servicios sociales e infraestructura, proteger a la población vulnerable, salvaguardar el medio ambiente; y al

⁶² BANCO MUNDIAL, Óp. Cit. pág. 40

margen de la protección de hogares, política industrial, regulación eficaz, el Estado no debe ser el único ejecutor de sus programas y debe planear las tareas en función de su capacidad institucional real.

En la segunda, el Estado debe preocuparse por las normas y controles (independencia judicial, separación de poderes), desarrollar la participación de la sociedad civil (consejos mixtos, encuestas, posibilidad de ejercer presión para introducir cambios), y desarrollar competencias (convertir la burocracia en meritocracia, aplicar concursos para los ejecutores de los proyectos públicos).

Muchos de estos postulados se fundamentan en principios de la teoría neo institucionalista de Douglass North, aunque se dejan por fuera la aplicación de los equilibrios ineficientes, múltiples e indeterminados; los poderes de negociación desiguales; costos de transacción altos e instituciones y organizaciones deficientes, que son los temas que marcan la diferencia entre su propuesta teórica con la propuesta del Banco Mundial.

Es importante el reconocimiento del papel fundamental del Estado en la organización de la vida económica y social de los países subdesarrollados. Las recomendaciones expresadas significan cierta democratización de las instituciones públicas y una mayor injerencia de la sociedad civil en las políticas del Estado. Se deja de satanizar al burocratismo y se propone la opción pragmática de la meritocracia.

Sin embargo, debemos entender la explicación de las causas del creciente papel del Estado, que se ofrecen en el Informe, como débil e insuficiente. La causa de fondo que explica la evolución de las funciones económicas del Estado a lo largo de su historia moderna era, y sigue siendo, la creciente integración y complejidad de la producción social y, la incapacidad del mercado de asegurar en estas condiciones una reproducción normal del capital mundial y un desarrollo sostenido del sistema en su conjunto.

3.1 EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES EN EL DESEMPEÑO ECONOMICO DE LAS ORGANIZACIONES.

Douglass C. North, propone una teoría complementaria a la vez que critica de la teoría económica neoclásica, que se resume en lo fundamental, a reconocer que el Estado ejerce un rol principal en el desarrollo económico de los países, porque su crecimiento depende de que el Estado disminuya las actividades improductivas y fomente la creatividad e innovación productiva, definiendo y cumpliendo derechos de propiedad dinámicamente eficientes⁶³.

El Institucionalismo clásico enfocó su análisis en las “instituciones”⁶⁴, hecho del que deriva su nombre, empleando los supuestos neoclásicos de una forma de maximización, competencia y escasez. El neoinstitucionalismo formulado por North, es una propuesta teorica-economica, vinculada con el análisis de la historia económica adoptando además los supuestos neoclásicos, que se resuelven mediante hipótesis refutables y sofisticadas técnicas cuantitativas de estimación y verificación⁶⁵.

La complementación a la economía heterodoxa, consiste en incorporar propuestas de escuelas y pensadores como el viejo institucionalismo, la escuela histórica alemana, K. Marx (1977), Alfred Marshall (1966), J. Schumpeter (1934 y 1939), J.M. Keynes (1964), G. Myrdal (1962), K. Polanyi (1975), G. Roegen (1960 y 1971) y el estructuralismo latinoamericano (Rodríguez, 1980), por cuanto comparte con estas escuelas y pensadores la necesidad de incrementar el contenido analítico de las teorías, adaptando los modelos abstractos a las especificidades histórico-institucionales de cada país, cuestionando las nociones neoclásicas del equilibrio estático, único y eficiente, así como la racionalidad e información perfecta, sin instituciones y sin historia.

⁶³ Se consideran “propiedad dinámicamente eficiente” aquellos activos que están incorporados al proceso productivo y que no solo proporcionan utilidades sino también réditos sociales.

⁶⁴ North, define las instituciones como “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a las interacciones humanas”. en “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”,1993

⁶⁵ **North, Douglass**, “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, Fondo de Cultura económica, México, 1993, pág. 13-19

La parte crítica, entre otros, contradice la propuesta neoliberal de liberación de mercados por otorgarle a este una “autonomía” que no posee, pues el mercado es modelado por las condiciones histórico-institucionales específicas de cada país y, porque su equilibrio es indeterminado bajo incertidumbre y racionalidad limitadas, si no se especifican las condiciones institucionales. En la primera página de su obra, North define a las instituciones como indispensables para articular el análisis institucional con la economía política y la historia económica y entender la falta de convergencia económica entre países⁶⁶.

Considera como primordial importancia del Estado la formulación de un marco legal que proteja los derechos de propiedad privada y estimule el trabajo productivo e innovador, a la vez que reduce los costos de transacción⁶⁷, obligando al cumplimiento estricto de las leyes y contratos con bajo costo; el libre mercado no es suficiente ni necesario para el crecimiento económico de los países, en virtud de que se reconoce la existencia de mercados imperfectos información y racionalidad incompletas, y la influencia de la ideología y otras normas culturales, a la vez que poderes de negociación desiguales de los agentes. Acepta también la interacción entre organizaciones e instituciones, y que ambas, como el Estado, generalmente no son ni eficientes ni imparciales debido a la existencia de poderes de negociación, información, y participaciones desiguales, además del interés individual de los actores⁶⁸.

En el modelo de North, el mercado se constituye y se desarrolla a través de los costos de transacción en los cuales el Estado tiene parte, a través de las instituciones y las organizaciones públicas, las cuales inciden en su construcción creciente o decreciente, así como en el desarrollo de la economía a través del desarrollo del mercado.

Schültz, concibe a la innovación, como el principal factor de la eficiencia

⁶⁶ NORTH, Douglass, Op. Cit, pag. 13

⁶⁷ Se componen de costos para medir los atributos de lo que se está intercambiando mas los de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos. Estos costos son fuentes de instituciones sociales, políticas y económicas. Este costo no existe en el marco de una competencia perfecta.

⁶⁸ NORTH, Douglass, Óp. Cit. Pág. 13

dinámica que genera creaciones productivas y crecimiento económico. La propuesta de North, recoge el planteamiento de Schültz ⁶⁹ al integrar, el factor humano con la necesidad del financiamiento público a la investigación y desarrollo, insistiendo en la capacidad innovadora de los campesinos pobres, coartada por incentivos incorrectos o por programas públicos que desconocen las condiciones específicas de la agricultura campesina, conforme se refleja en la acción iniciada en la aldea Xiaogang de la República Popular China⁷⁰

Adicionalmente, Schültz percibe a las instituciones, como el fruto de individuos que trabajan dentro de las organizaciones, elaborando las reglas generales para los intercambios personales y definiendo las oportunidades que se presentan con las preferencias y necesidades de producción, así como los incentivos para hacerlo. De esta manera, se vinculan las instituciones con las decisiones bajo incertidumbre, destacando que las instituciones proveen normas organizacionales (informales) y legales (formales), que ayudan a reducir las deficiencias en la información, así como en la comprensión de la realidad.

A las normas legales que emanan del Estado, las considera necesarias para reducir los costos de las transacciones y definir los incentivos, así como garantizar el cumplimiento obligatorio de las leyes y los contratos.

3.2 RACIONALIDAD DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y DEL MERCADO.

⁶⁹ SCHULTZ, Theodore, W., “La Gestión Tecnológica”, Macmillan Edit., Washington, 1964

⁷⁰El 24 de noviembre de 1978, 18 familias campesinas de la aldea de xiaogang, en el distrito de Feng yang, celebraron una reunión y firmaron un acuerdo de vida o muerte, según el cual se dividieron voluntariamente en parcelas las tierras de labranza (lo cual estaba prohibido por el gobierno) y las distribuyeron entre las familias, garantizando su tributo agrícola sin pedir retribución al Estado. Aceptando que en caso de ser encarcelados la comunidad se encargaría de cuidar de sus hijos. La producción local de granos fue igual a la suma de las cosechas obtenida en los 20 años anteriores, el tributo al Estado fue 7 veces superior a la cuota, mientras el ingreso per cápita fue 17 veces más que el año anterior. Dando así inicio a la revolución agrícola en ese país. En **Revista China 2003**, Beijing, 2003, pag.95.

John Maynard Keynes⁷¹, destaca en su análisis la importancia del flujo circular de los ingresos, *empresa-salario-consumo-empresa*, señalando que cuando se producen “filtraciones” o “inyecciones” que afectan este flujo, entonces se produce la inflación y el desempleo. En esencia este flujo grafica las funciones de oferta y demanda (que constituyen el mercado) en los diferentes niveles de total y agregada. Keynes opera con una función que liga el consumo (C) con el ingreso (Y) correspondiente a un nivel dado de empleo (N). Pero, esta relación, como el mismo reconoce, está sujeta a una objeción, pues:

“... (Y) no es función única de (N), que es igual en cualquier circunstancia: porque la relación entre (Y) y (N) puede depender (aunque probablemente en grado mucho menor) de la naturaleza precisa del empleo. Es decir, dos distribuciones desiguales de una ocupación total determinada (N) entre diferentes empleos (debido a la forma diferente de las funciones de empleo individual)... podrían conducir a diferentes valores de (Y)”⁷².

La Teoría Económica, formulada por Keynes, desarrolla su análisis considerando como si el ingreso (Y) estuviera determinado únicamente por el nivel de empleo (N). Se pierde el posible desarrollo del argumento por el cual el ingreso estaría determinado por la estructura de los empleos, o dicho en otros términos, la estructura productiva. Sin embargo, Keynes define la función empleo como la inversa de la función de la oferta global. El objetivo de aquella es relacionar el volumen de demanda efectiva de una empresa o industria dada o en su conjunto, con el volumen de ocupación, cuya producción tenga un valor de oferta comparable con dicho volumen de demanda efectiva.

De esto se deduce que el supuesto sobre el cual nos hemos basado por muchos años, de que los cambios en el empleo sólo dependen de modificaciones en la demanda efectiva global, es sólo una primera aproximación, si admitimos que hay más de una manera de gastar un aumento de los ingresos; porque el modo en que supongamos se distribuye entre los

⁷¹ KEYNES, John, “Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero”, Fondo de Cultura Económica, México, 1981

⁷² KEYNES, John, Op. Cit. Pág. 16

diferentes bienes el crecimiento de demanda global puede influir considerablemente sobre el volumen de empleo.

El primer intento de explicitar estas “reducciones teóricas” y adaptar la explicación de la Teoría General al largo plazo recayó en las manos de Harrod⁷³ (1939, 1948). Cuyo modelo es el inicio de la moderna teoría del crecimiento económico. Teoría que estará marcada por una división entre dos grandes ramas. Una que pone sus explicaciones en el lado de la demanda y, otra, que considera que las variables explicativas del crecimiento se encuentran en la oferta. En los primeros modelos, Joan Robinson reconocía: “El problema se me presentó como la generalización de la Teoría General; es decir, como el desarrollo a largo plazo del análisis a corto plazo de Keynes⁷⁴”.

Al igual que en la relación oferta-demanda, también en la conformación de los precios relativos, el Estado puede incidir a través de las instituciones y organizaciones públicas; los precios relativos actúan a su vez sobre la producción y los precios reales. Es evidente que Keynes también consideró al Estado como el modelador del mercado, aunque él pensó en el gasto público.

3.3 RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIONALIDAD Y LA ECONOMÍA.

Es importante considerar la forma como relaciona North su teoría con la teoría neoclásica, al establecer en su estudio que es una herramienta inadecuada para analizar y prescribir políticas que induzcan el desarrollo. Esta se preocupa por la operación de los mercados más no de cómo éstos se desarrollan. ¿Cómo se puede prescribir políticas sin entender la manera en que se desarrollan las economías?

Los mercados de capitales solo pueden florecer allí donde los gobernantes no tienen poder suficiente como para expropiar la riqueza privada. El sometimiento

⁷³ **HARROD, Roy F.**, “Wrinting on Economics: A Palgrave Macmillan Archive Collection”, Palgrave Macmillan Edit, 2006

⁷⁴ **ROBINSON, Joan**, “La Segunda Crisis de la Teoría Económica” en Ensayos Críticos, Biblioteca de Economía, Ediciones Orbis, 1984, pág. 126

de los soberanos a las leyes y al control parlamentario ha sido el paso definitivo que ha reforzado la credibilidad y el crédito de los gobernantes. El afianzamiento de los derechos y del respeto a la propiedad privada ha sido y sigue siendo imprescindible para el desarrollo económico⁷⁵.

Mientras el estudio tradicional del derecho tiene una visión centrista, analizando la norma que emana del poder, el nuevo institucionalismo se interesa especialmente por la forma en que los individuos resuelven sus litigios. En cuanto al análisis organizacional es escéptico con respecto a los modelos de organización basados en un acto racional ya que *“cada uno considera la institucionalización un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir”*⁷⁶.

Desde la perspectiva institucional, el objetivo que persiguen las instituciones es el de modelar la sociedad y la economía a través de comportamientos sociales, regulación del mercado y eliminación de la incertidumbre. En consecuencia, *“la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y el es conocido como marco institucional”*.⁷⁷

Las normas y convenciones sociales son un conjunto de reglas informales y frecuentemente tácitas. Son códigos de conducta que regulan los comportamientos en situaciones recurrentes y proporcionan un sistema de premios y castigos. Los “mensajes” que transmiten las normas inducen a los comportamientos sociales y los que tienen mayor incidencia en el

⁷⁵ LEVY, John, *Economía y Mercado*, en Biblioteca de Economía, Hyspamerica Ediciones Argentina S.A, Buenos Aires, 1975. pág. 21

⁷⁶ POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (Comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y el Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 46.

⁷⁷ VERGARA, Rodolfo “El Redescubrimiento de las Instituciones”: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. Estudio Introductorio del libro: James G. March y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 11-16.

comportamiento social, de acuerdo a la tradición anglo sajona, son las reglas informales a las cuales la tradición las convirtió en “leyes”.

En cuanto a la economía, la Teoría Neoclásica es una teoría estática ya que sus pensadores orientaban la racionalidad para conseguir equilibrio estático, ej. vale decir: *“la mantención de los ‘gastos’ es una ‘tangente’ a la línea de restricción presupuestaria y a la curva de indiferencia”*, esta teoría así concebida deja de lado la estructura de incentivos de las instituciones (creadas por el Estado) que determinan el nivel de inversión social en los diferentes factores.

La teoría de North, incorpora instituciones y tiempo. Para este autor, las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico. El tiempo, se relaciona con cambios económicos y sociales, es la dimensión en la cual el proceso de aprendizaje de las personas conforma la manera en que se desarrollan las instituciones.

Adicionalmente, define las instituciones, como la creación de individuos que trabajan en las organizaciones, elaborando las reglas generales que rigen la interacción entre sus miembros. De esta forma se vinculan las instituciones con las decisiones bajo incertidumbre, resaltando que las instituciones proveen normas organizacionales (informales) y legales (formales), que ayudan a reducir las deficiencias en la información y comprensión de la realidad.

Las instituciones incluyen factores amplios, como la ideología, la religión, los valores, principios y tradiciones que funcionan como un filtro cultural para la interpretación de la información. A las normas legales que emanan del Estado, las considera necesarias para reducir los costos de las transacciones y definir los incentivos, así como garantizar el cumplimiento obligatorio de las leyes y los contratos. Contrariamente, a la corriente que atribuye todas las virtudes al mercado y todos los males al Estado, reconoce que el Estado ejerce un rol principal en el desarrollo económico de los países porque su crecimiento

depende de que el Estado disminuya las actividades improductivas y fomente la creatividad e innovación productiva, definiendo y cumpliendo derechos de propiedad dinámicamente eficientes.

Reconoce que los actores, ni las organizaciones, ni el Estado, ni las instituciones en su conjunto, trabajan para el beneficio social, ni son eficientes. Se introduce así, la ambivalencia institucionalizada, particularmente del Estado. En consecuencia, sugiere el equilibrio de poderes del Estado para aproximarla a la imparcialidad, en un contexto de participación descentralizada y de amplio debate de ideas, que reduzca la inmovilidad social, organizacional e institucional y las actividades simplemente distributivas.

North, propone un marco teórico que vincula las instituciones con las organizaciones y en el que la estructura de incentivos determina el comportamiento de los hombres y de las organizaciones, integrando una teoría de la conducta y una teoría de los costos de transacción, al que es necesario agregar una teoría de la producción para poder entender las interacciones determinantes del desempeño económico.

3.4 DE LA VISIÓN MINIMALISTA AL CONCEPTO DE UN ESTADO EFICAZ.

3.4.1 EL MARCO TEÓRICO Y EL NEO INSTITUCIONALISMO.

El neo institucionalismo de North (1973, 1981 y 1993), enriquece el contenido empírico de la economía al incorporar complejidades reales ignoradas por el discurso económico tradicional, como los equilibrios ineficientes, múltiples e indeterminados, poderes de negociación desiguales, los costos de transacción, y, las instituciones y las organizaciones en un contexto histórico dinámico. Así, amplía la comprensión de la economía, considerando la importancia de las especificidades institucionales de cada país para determinar las consecuencias de la aplicación de políticas generales, como por ej., la apertura de mercados, tan manoseada en los últimos 25 años.

El marco metodológico neo institucional tiene tres aspectos importantes:

- a) El Estado juega un rol importante en organizar la sociedad y promover el desarrollo económico a través del marco legal
- b) El marco legal tiene un componente de comportamiento que conduce a la creación de los consensos y la definición de metas comunes
- c) El marco legal define la economía y el mercado, a través de la estructura de incentivos y de los costos de transacción, respectivamente.

Por tanto, dentro de este marco metodológico, las instituciones son la base organizativa de la política y las organizaciones son concebidas como grupos de individuos con identidades y objetivos comunes. De esta manera, las organizaciones abarcan múltiples campos del interés humano, incluyendo no sólo a las empresas con fines de lucro, sino también a los cuerpos políticos; los cuerpos económicos (las empresas, los sindicatos); los cuerpos sociales (las iglesias, las asociaciones deportivas, los clubes sociales); los órganos educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación).⁷⁸

Por su importancia, conviene establecer que la propuesta, guarda cierta similitud con la teoría de Keynes, que establece que los precios relativos regulan la producción y los precios reales, y a través de estos el empleo y el ingreso. La propuesta de North, parte del supuesto de que los costos de transacción son los que moldean el mercado, y que el costo del intercambio económico no es sino el valor que demandan las instituciones creadas para la protección y cumplimiento de los derechos de propiedad de las mercancías que se negocian.

Los costos totales de producción, incluyen, los costos de transformación que consisten en los “in put” de recursos de tierra, trabajo y capital que participan en la elaboración de un bien o servicio, al cual se deben adicionar los costos de transacción que se definen como el derecho a usar, a sacar provecho o ingreso del uso, el derecho a excluir y el derecho a cambiar⁷⁹.

⁷⁸ NORTH, Douglass, Óp. Cit. pág. 103

⁷⁹ NORTH, Douglass, Óp. Cit., pág. 44

En el modelo neoclásico de equilibrio general de Walras, las mercaderías son idénticas, el mercado está concertado en un solo punto del espacio y el intercambio es instantáneo. Los individuos reciben toda la información sobre la mercancía y ambas partes conocen los términos del convenio. El resultado es que no se requiere ningún esfuerzo para el intercambio. De este modo los precios se convierten en el instrumento que ofrece casi la totalidad de información para alcanzar la mayor rentabilidad de uso. Es decir induce a una conducta maximizadora de los consumidores.

Sin embargo los derechos de propiedad, son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, del marco institucional.⁸⁰ Debido a que los costos de transacción son positivos para cualquier derecho de propiedad estos no se especifican ni se hacen cumplir a la perfección y conviene a los individuos dedicar recursos para obtenerlos.

Las instituciones proporcionan la estructura del intercambio que determina el costo de la transacción. Los resultados que las instituciones dan a los problemas de coordinación y producción es algo que está determinado por la motivación de los actores, su función de utilidad, la complejidad del medio y la habilidad de los actores para descifrar y ordenar la medición y el cumplimiento obligatorio de los derechos de propiedad de las mercancías.

Desde esta visión no existe el mercado libre y perfecto, todo intercambio esta movido por un interés personal que no siempre concurre con el del oferente. En conclusión la única forma de acercar el funcionamiento de los mercados a la eficiencia es a través de la regulación que ofrecen las instituciones.

La causa de fondo que explica la evolución de las funciones del Estado, era y sigue siendo, la creciente integración y complejidad de la producción social y la

⁸⁰ NORTH, Douglass, Óp. Cit., pág. 51

incapacidad del mercado de asegurar una reproducción normal del capital mundial y un desarrollo sostenido del sistema en su conjunto.

3.4.2 RACIONALIDAD DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y DEL MERCADO.

La mejor manera de estudiar esta relación, es graficándola a través de un ejemplo. En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agro exportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación anti oligárquica del proceso se anunciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos y de la oligarquía agro exportadora costeña en el manejo del Estado, a través de políticas de industrialización que eran los embriones de una burguesía moderna⁸¹.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos, “en rigor, se llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana”⁸². Sin embargo, los niveles de empleo no se modificaron significativamente. El experimento reformista de los años sesenta se realizó en dos tiempos, por dos gobiernos militares: el gobierno Nacionalista y Revolucionario de 1973-1976, y el Triunvirato Militar de 1976- 1979.

⁸¹ **ANDRADE, Pablo**, “Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador”, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, inédito.

⁸² **MANCERO, Alfredo**, “Transición a la democracia ecuatoriana, en la ruta de la gobernabilidad”, CORDES, Quito, Ecuador, 1999,

Las tímidas iniciativas distributivas del Gobierno Nacionalista y Revolucionario, vía reforma agraria, subsidios al consumo urbano e incrementos salariales, dieron origen a complejos procesos de negociación que permitieron a los terratenientes captar “el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola”⁸³. Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante y su proceso de industrialización, los obtuvo de los altos precios en la exportación de petróleo y su política de endeudamiento agresivo, que más adelante, configuraron los peldaños para escalar hacia la crisis.

Así, cuando se inició el largo ajuste estructural de la economía ecuatoriana, a inicios de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental gracias a su control sobre el petróleo, principal producto de exportación. A pesar de la retórica anti estatal, desde mitad de la década de los 80, se restablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, control de precios para productos desregulados y para el mercado de cambios. El incremento del gasto público se financio mediante crédito externo y del Banco Central⁸⁴. El neoliberalismo ecuatoriano surgió bajo el patrocinio de la acción estatal pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial⁸⁵.

Las políticas de ajuste entre 1982- 1990, buscaron la estabilidad económica en un patrón de reformas, en el cual los cambios se realizaban exitosamente, pero simultáneamente eran alterados o eliminados por las presiones políticas y económicas, de grupos de presión o sectores económicos y, en menor medida, por las protestas populares⁸⁶. En la década siguiente, los problemas de sostenibilidad de las políticas de ajuste se agudizaron. Entonces la

⁸³ **NORTH, Lisa**, “Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador”, en Economía Política del Ecuador, Campo, Región, Nación, Editora Nacional, Quito, Ecuador, 1985.

⁸⁴ **CORDES**, “La ruta de la gobernabilidad. Informe Final del Proyecto Cordes-Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo-CIPIE, Quito, Ecuador , 1999

⁸⁵ **MONTUFAR; Cesar**, “La Reconstrucción Neoliberal: Febres Cordero o la Estatización del Neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988, Edit. Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar Quito 2000, pág. 17

⁸⁶ **THOUMI, Francisco y GRINDLE, Merilee**, “La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana” FLACSO, Quito, Ecuador, 1992.

estabilización macro económica devino en el factor clave para la economía. Entre 1992-1996, se trato de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado con el fin de dar paso a la renegociación de la deuda externa que ascendía a cerca de 14 mil millones de dólares⁸⁷.

A partir de septiembre de 1992, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inicio la modernización del sistema financiero. Se expidió la Ley del Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo. Se promulgo la Ley de modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada, y se inicio el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares⁸⁸. También se reformo la Ley de Hidrocarburos.

Contrariamente a lo propuesto por la política de sustitución de las importaciones al promover el ahorro interno y la capitalización en industrias que fortalecían el mercado interno, las políticas neoliberales apuntaban a fortalecer las inversiones extranjeras orientadas hacia la exportación cuyos beneficios no se acumulaban en el país. Adicionalmente, debido a la apertura comercial el mercado interno se deterioraba por la imposibilidad de competir con productos importados de bajo precio como sucedía con los zapatos, textiles y prendas de vestir chinas, etc., las cuales casi acaban con la industria nacional reduciendo drásticamente el nivel de empleo.

3.4.3 RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIONALIDAD Y LA ECONOMÍA.

⁸⁷ Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, Quito 2008, pág. 21

⁸⁸ NAZMI, Nader, “Failed reforms and economic collapse in Ecuador, in The Quarterly Review of Economics and Finance No 41, North Holland, Holanda, 2001.

El ejemplo de cómo la errónea institucionalidad creada por el Estado Neoliberal influyó negativamente en la economía del país, la encontramos en la crisis financiera y bancaria de 1999, la cual estuvo directamente ligada a la desregularización del sector a inicios de la década. La flexibilización financiera instrumentada en estos años se basó en la reforma a las normas de regulación del sector financiero y bancario.

Así, en 1992 se reformó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y, en 1994, se creó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. A través de dichas reformas se eliminaron o flexibilizaron los controles y regulaciones estatales, como los índices de solvencia, el encaje bancario, etc., con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y la asignación de los recursos financieros⁸⁹.

En tal sentido, se aplicaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas preferenciales para ciertas actividades productivas, la reducción de las capacidades de control de las entidades estatales, entre otras. Además, se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país.

Sin embargo, de que la orientación de las reformas financieras pueda aparecer coherente, estas jugaron un papel inverso en la economía del país, principalmente en el aparato productivo nacional⁹⁰.

- En el afán de lograr altas rentabilidades, por el incremento de las tasas de interés, se produjo una severa desinversión en las actividades productivas, generada por el sostenido crecimiento desde inicio de los Años 90, en las captaciones de corto plazo y en dólares.

⁸⁹ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 286

⁹⁰ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 286

- Este comportamiento cortoplacista en la captación, también se trasladó a los movimientos de colocación de recursos, haciendo que las actividades productivas demandantes de financiamiento a plazos mayores a un año, se vieran seriamente afectadas.
- En el periodo 1995-1999, los créditos entregados se concentraron en 53% en plazos menores a tres meses y 95% menores a un año⁹¹.
- Otro factor desencadenante de la crisis, es la concentración del crédito entre pocos deudores. El 1% de los clientes del sistema financiero privado, concentró el 63% del monto de los créditos concedidos desde 1995, de los cuales el 90% se localizaban en Quito y Guayaquil⁹².
- Adicionalmente a la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, debe sumarse la transferencia de recursos, por tasa de interés y comisiones, desde los sectores productivos hacia los sectores financieros por USD 4.500 millones, entre 1990 y 1999, produciéndose una virtual expropiación de las capacidades productivas y de inversión del país.

Esta breve reseña, muestra como uno de los principales efectos de las medidas de ajuste en el país fue descapitalizar el aparato productivo y a los distintos sectores sociales de la sociedad. Mientras, por un lado se incentivaba a las actividades productivas vinculadas a la exportación y al comercio de bienes importados; por el otro, se produjo un notable deterioro de la producción ligada al mercado interno, particularmente la pequeña y mediana industria.⁹³

Este funcionamiento de la economía termina por explotar en 1999. En ese año la burbuja especulativa estalla y se desata la peor crisis de la economía nacional, que motiva un éxodo masivo de un millón de compatriotas a países como España, Italia y los Estados Unidos.

⁹¹ **Superintendencia de Bancos**, Informes Anuales, periodo 1995-1999. Quito, 2000, pág. 9

⁹² **Superintendencia de Bancos**, Op.Cit. pág. 17

⁹³ **HURTADO, Osvaldo**, Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana. La ilustración liberal. Quito, 2008.

En los últimos 10 años el sistema financiero ha logrado recuperarse. Al verse limitada la capacidad reguladora por parte del Estado, las instituciones financieras lograron maximizar sus beneficios en la concesión de créditos y disminuir su apoyo financiero para los sectores productivos. Los resultados se muestran en los bajos niveles de cobertura y profundización financiera (24.4% del PIB en 2006)⁹⁴ existentes hasta el año 2007.

⁹⁴ **CAYAZZO, Jorge**, “Desarrollo de un Sistema Financiero Eficiente: Rol de la Regulación”, Fondo Monetario Internacional, presentación realizada en Quito, septiembre de 2006.

CAPITULO IV

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

4. ANALISIS DE LA REPRODUCCION Y EFECTOS DEL PROBLEMA.

La ciencia política se ha nutrido frecuentemente de teorías desarrolladas en el campo económico. En la construcción de algunos de sus paradigmas más importantes, la ciencia política ha partido de los supuestos y visiones del mundo asumidos en varias teorías económicas. Así, la teoría pluralista se basa en los supuestos de la teoría económica neoclásica, que concibe al sistema político como el resultado de un equilibrio de fuerzas entre varios grupos de interés. La teoría marxista parte de una visión dialéctica de la historia, del concepto de explotación del trabajo, y analiza el sistema político como el producto de una lucha de clases⁹⁵.

Recientemente, la teoría política ha incorporado la teoría de juegos y de selección racional para explicar varios fenómenos políticos, tales como la distribución de preferencias del electorado, los conflictos entre diferentes grupos organizados, el proceso de toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas, etc. En este sentido, no es sorprendente que los politólogos, encuentren en Douglass C. North, premio Nobel de Economía 1993, una nueva fuente de inspiración teórica⁹⁶.

Correlativamente, la visión mecanicista tradicional de la historia consideraba el paso de sociedades pequeñas, aisladas y autárquicas a una sociedad global mediante la especialización y la división del trabajo. El nuevo análisis institucional de la historia ha enriquecido profundamente nuestra comprensión del desarrollo económico que es visto como la respuesta a la evolución de instituciones que permiten y fomentan la cooperación y los intercambios

⁹⁵ MIZRAHI, Yamile, “Douglass C. North en la Ciencia Política: Nuevas respuestas a viejos problemas”, Revista Política y Gobierno, Vol. 1, núm. 2, segundo semestre 1994, México, pág. 383.

⁹⁶ MIZRAHI, Yamile, Op. Cit. Pag.383

comerciales, la formación y la movilidad del capital, la estimación y el reparto de riesgos.

La Ley no es más que un medio, un medio de intencionalidad expresa, acaso el más importante, para la obtención del fin trascendental que persigue la sociedad civil; por ello la institucionalidad, tiene que explicitar los mensajes que envía a través de la Ley y buscar la manera idónea de transformar la realidad integral por la que atraviesa un pueblo en determinado momento histórico. Las normas en general transmiten “mensajes” desde los centros de poder político hacia los diferentes actores de la sociedad civil, si el mensaje es correcto y/o es interpretado en la forma adecuada, se logra la intencionalidad de la que habla Elster.⁹⁷

En este sentido, es necesario recorrer con pies ligeros la historia de la institucionalidad en general y, específicamente, la laboral, para apreciar su evolución y sus intencionalidades en el proceso de desarrollo de la sociedad. Es por esta razón que cuando el nuevo institucionalismo estudia el derecho y las leyes, no le interesa, como antes, su efecto económico, sino las razones por las que han surgido y el sentido en que evolucionan, en lo que Greif⁹⁸ denomina “la senda del desarrollo de las instituciones”.

4.1 FORMAS HISTÓRICAS DEL ESTADO.

El proceso de conformación histórico del Estado en el Ecuador, corrió la misma suerte que en el resto de países de América Latina; el incipiente periodo inicial de las repúblicas, denominado de “anarquía”, que en el caso del Ecuador⁹⁹

⁹⁷ **ELSTER, Jon**, Constitucionalismo y Democracia (Paperback) México: Fondo de Cultura Económica. 2000

⁹⁸ **GREIF, Avner**, La teoría Endógena del Cambio, McMillan Edit., San Francisco, California 2006

⁹⁹ La estructura social en la que se apoya la nueva nación se fundamenta sobre la actividad de los exportadores agrícolas de la costa, las explotaciones mineras en las estribaciones sur occidental de la cordillera (Portovelo) y los comerciantes particularmente vinculados con la banca, radicados en Guayaquil, así como la burocracia y el aparato estatal controlado por los sectores conservadores de la Sierra.

corresponde al período de de 1830 a 1895, se caracteriza por el predominio de las instituciones tradicionales, como el huasipungo, la mita, los obrajes, la prisión por deudas, esto debido a que en el período de la República aún persistían las instituciones tradicionales de la época de la Colonia, cuyo objetivo final era perpetuar en el poder a la clase terrateniente y a la clase militar desarrollada gracias a las guerras independentistas.

Es que, no es lo mismo construir un Estado sobre el cimiento del modo de producción capitalista desarrollado sobre un cuerpo social organizado, que hacerlo sobre estructuras precapitalistas incapaces de ser el fundamento objetivo de cualquier unidad nacional. En verdad, *“la construcción de un Estado Nacional no se realiza jamás en el vacío, ni a partir de un maná que se llamaría “madurez política”, sino sobre la base de una estructura económico social históricamente dada y dentro de un contexto internacional concreto, factores que no solo determinan las modalidades históricas de cada entidad estatal mas también la mayor o menor tortuosidad del camino que conduce a su constitución¹⁰⁰”*.

De igual manera, en los inicios de la república, la institucionalidad laboral se sustentaba en añejas normas coloniales que no variaban en cuanto a los conceptos de servicio a la máxima autoridad, poder centralizado y concentrador por tradiciones monárquicas, con una sacralización en las jerarquías, limitados beneficios sociales concedidos como una gracia de la máxima autoridad. Es decir, la institucionalidad giraba en torno a la máxima autoridad. Solo a partir de 1863, aparecen las nueve primeras disposiciones generales respecto a los servidores públicos las cuales se refieren principalmente al reclutamiento, el despido y la remuneración¹⁰¹, las cuales se encontraban contenidas en la Ley

¹⁰⁰ CUEVA, Agustín, “Las democracias Restringidas de América Latina”, Editorial Planeta, Ecuador, 1987, 147 págs.

¹⁰¹ Estas primeras instituciones sirven históricamente como de puente en materia de administración de personal, entre la época que da fin al coloniaje español y los esquemas técnicos propios de inicios del siglo veinte. La herencia española imprime su huella en el nombre mismo de la Ley, bastante desajustado ya para la época, mas, esta noción se vierte en la Ley de 1928.

de Hacienda sancionada por el presidente Gabriel García Moreno el 21 de octubre de 1.863¹⁰².

En 1895, con la revolución liberal la institucionalidad laboral no se ve significativamente afectada, en razón que el objetivo se centraba en la reestructura del Estado y la apropiación de sus recursos. Sin embargo se dicta el Decreto Ejecutivo No 337 por el cual se regula el nombramiento de servidores del Estado.

a) Estado Oligárquico

El Estado débil e inestable de la etapa denominada de “anarquía” corresponde, a un estadio de fragmentación y dispersión del poder político, propio de un contexto esencialmente precapitalista. El Estado “liberal-oligárquico” de la etapa siguiente es, a su vez, la expresión superestructural del proceso de implantación del capitalismo como modo de producción dominante en las entidades sociales de la región. En Ecuador, el régimen “liberal oligárquico” se apropia de la imagen reivindicativa de las “montoneras”, ideológicamente distante del liberalismo partidista, a partir de la masacre de Eloy Alfaro en 1912 y se perpetúa en el poder hasta 1939¹⁰³.

Estos antecedentes conducen, a la manifestación del carácter autoritario del “Estado Oligárquico”, palanca fundamental de la primera fase de acumulación capitalista, cuyas acciones van desde la sujeción de los “pilares” del viejo orden hasta la expropiación masiva del campesinado, y desde la aniquilación de toda alternativa progresista hasta la reducción de los salarios y el alargamiento de la jornada de trabajo, las cuales no hubieran podido llevarse a cabo por vías políticamente democráticas¹⁰⁴.

La crisis económica mundial de los años 30, replantearía el modelo de

¹⁰² **CONTRALORIA GENERAL del ESTADO**, “Reseña Histórica de la Ley Orgánica de Hacienda”, Mimeógrafo, Quito, 1977, pág. 10

¹⁰³ **PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo**, “Ecuador: Historia de la Republica”, Editorial El Conejo, Quito, 1990, Volumen III, pág. 1

¹⁰⁴ **CUEVA, Agustín**, Óp. Cit. Pág. 141

reproducción y acumulación del capital y, correlativamente su expresión política a través de una nueva forma de Estado, el cual se configura de mano de los técnicos de la misión Kemmerer, los cuales inscriben los sustentos del Estado Funcional Oligárquico¹⁰⁵.

En el año 1928, a raíz de la Revolución Juliana se sientan las bases para implementar el servicio público en el Ecuador. La Ley Orgánica de Hacienda de 1928, dictada por el presidente Isidro Ayora, bajo la inspiración de la Misión Kemmerer, trató de crear las instituciones legales básicas para disminuir el desorden y anarquía en la gestión administrativa y económica del Ecuador de ese entonces y lograr la mejor utilización de los recursos públicos del país.¹⁰⁶

Con la Ley Orgánica de Hacienda de 1928, se conserva la mayoría de las atribuciones y deberes previstos en las leyes anteriores. Sin embargo, se añade expresamente otras, de las cuales, es posible destacar que la actividad del Estado, en una gran proporción, se centraba en la prestación de los servicios tradicionales de Defensa, Seguridad Interior, Justicia, Educación y Relaciones Exteriores y, apenas si se vislumbraban en la práctica las actividades del Estado empresario moderno, representado únicamente por la Empresa de Ferrocarriles del Estado, de los cuales el ciudadano desprende beneficios más particulares y tangibles.

La ley es muy completa, para su época, en cuanto a normas para funcionarios y empleados, destinando a ello el Título V, que comprende los artículos 89 al 161, donde se trata de los nombramientos, remociones, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades. No da normas expresas sobre la inscripción de nombramientos, pero es claro que existen distributivos y roles de sueldos aprobados en el presupuesto. Reglas más detalladas sobre el particular solo fueron dictadas mediante Decreto Legislativo de 8 de octubre de 1935, en que se destaca el inciso segundo del artículo primero, por el cual

¹⁰⁵ Se lo denomina como funcional Oligárquico porque solo busca facilitar la relación Estado-Empresa, a la cual sirve sin negar su extracción de clase oligárquica.

¹⁰⁶ **CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**, Óp. Cit. Pág. 19

señala que la autoridad a la cual corresponde hacer el nombramiento, lo declarara vacante.

Los demás principios sobre personal están referidos únicamente a los empleados del área de Hacienda, tales como la idoneidad, buena conducta, actividad y celo, debiendo examinar el jefe de oficina a los empleados sobre la ortografía y aritmética. Se prohíbe el nepotismo que alcanza hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

En el plano estrictamente político, buena parte de nuestros países vivieron la década de los 30 a la sombra de regímenes oligárquicos dictatoriales. Entre 1940 y 1943 se instala en el Ecuador, un régimen explícitamente reaccionario como el del Dr. Carlos Arroyo del Río, lo cual genera un movimiento popular, constituido por fuerzas sociales muy heterogéneas, circunstancialmente unidas por los atropellos de la dictadura, culpada, además, de la pérdida de la guerra contra Perú. Los efectos de esta derrota, sirven como catalizador del enorme malestar social generado por la índole del régimen, pero a la larga esta percepción, impide visualizar con claridad al enemigo principal. El velasquismo cosecha los frutos de esta ambigüedad, reforzada además por la composición de clase “mercantilista y proletaria” del movimiento del 28 de mayo de 1944¹⁰⁷.

El panorama de nuestra historia que se inicia alrededor de la mitad de los años 40 del siglo anterior, con la especial coyuntura creada por la aparición de un nuevo “orden internacional”, producto del fin de la segunda guerra mundial, distó mucho de caracterizarse por una paz franciscana¹⁰⁸. Lo que importa comprender es que todos los países de Sudamérica llegan a este momento de su evolución con una serie de contradicciones acumuladas y, exacerbadas por los prolongados efectos de la depresión económica de los años 29 al 40.

En 1963, se instala el gobierno de un triunvirato militar y se crea la Oficina

¹⁰⁷ CUEVA, Agustín, Óp. Cit. Pág. 144

¹⁰⁸ Una visión global de la violencia en este periodo, puede encontrarse en “Cronología de la Violencia Política en América Latina”, tomo I: 1945-1957, y tomo II: 1958-1970, elaborada por **G. Boils, Aurora Loyo y R. Pozas, bajo la coordinación de Pablo González Casanova**, Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1975, Mimeografiado

Nacional de Personal, en 1964, por primera vez en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aparece el término “servicio civil” con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro oficial No 198 de 6 de marzo del mismo año. Por su novedad en el ordenamiento jurídico y por la evolución en el tratamiento de los derechos laborales y la gestión pública, la Ley tuvo varias reformas que el Congreso Nacional procedió a incorporarlas en la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa expedida en el Registro Oficial No 574 de 26 de abril de 1978.

Este Estado gobernado por las oligarquías, cuyos intereses están atados al sector industrial bancario es el que va a perdurar hasta 1972, en que una nueva dictadura militar, mediante la cual la bonanza petrolera, impondrá en el caso específico del Ecuador, un *“Estado burgués que refleja la apariencia de viabilidad de un desarrollo nacional autónomo, sustentado en la “siembra del petróleo” a través de ciertas obras de infraestructura encaminadas a lograr este objetivo. En esta perspectiva debemos ubicar un hecho típico como el de la conformación de un sector capitalista de Estado, aparentemente solido, que intenta convertirse en motor del desarrollo nacional, asumiendo, durante la dictadura militar actividades económicas estratégicas que la iniciativa privada criolla fue incapaz de emprender”*.¹⁰⁹

Hay que tener presente que no se trata aún de la implantación de un “capitalismo monopolista de Estado¹¹⁰”, que se podría consolidar como fase superior al desmantelar o refuncionalizar al sector estatal antimonopolio, es más bien, un movimiento relativamente autonomista impulsado por las burguesías locales, apoyadas en la Fuerzas Armadas y al amparo de una coyuntura económicamente favorable como fueron los ingentes recursos económicos de la exportación petrolera.

En este nuevo momento, la Ley de Hacienda que había regulado los sueldos, salarios, viáticos y vacaciones de los funcionarios públicos, durante más de

¹⁰⁹ CUEVA, Agustín, Óp. cit. pág. 152

¹¹⁰ Respecto a las diferencias entre “capitalismo monopolista de Estado” y “capitalismo de Estado”, así como las condiciones de surgimiento de este último, el libro “Capitalismo Monopolista de Estado” (varios autores), México, Ediciones de Cultura Popular, 1972, vol. 2, pág. 160

cuarenta años, sufre un cambio, cuando en 1973 la Ley de Remuneraciones del Sector Público rompe la restricción de fuerza histórica que se mantenía desde 1928, abriendo así la posibilidad de compensaciones sociales, a través de bonos por número de hijos, ubicación geográfica, títulos académicos, bonificación complementaria y, adicionalmente, a través de los presupuestos institucionales, se desbordan los beneficios particulares sobre todo en las organizaciones con cierta autonomía institucional y/o excedentes presupuestarios¹¹¹.

Cuando en 1979 se inició la actual fase constitucional del Ecuador hubo grandes esperanzas nacionales, ya que luego de una década de dictaduras militares, se confió que la democracia traería mejoras para la clase trabajadora del país. Esas esperanzas fueron frustradas por la imparable crisis económica que sobrevino, acompañada por el progresivo afianzamiento de un “modelo empresarial de desarrollo” que postergó la atención a los trabajadores.

En el año 1979, siendo ya inminente el retorno a la democracia al Ecuador, el Triunvirato Militar (que gobernó entre el 12 de enero de 1976 y el 10 de agosto de 1979) crea mayores beneficios sociales como: décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo y décimo quinto sueldo, además de la reducción de la jornada laboral de seis a cinco días, y la implantación de la jornada única, la cual vino acompañada de beneficios como el reconocimiento de un pago complementario a los trabajadores por costos de alimentación (almuerzo) y el transporte a cargo de la respectiva organización pública. El Concejo Supremo de Gobierno (1976-79) que sucedió a Rodríguez, “(...) abandonó la filosofía Nacionalista y Revolucionaria anterior, y aunque mantuvo el papel promotor del Estado y la centralización de la política petrolera, abrió puertas al capital extranjero, flexibilizó las políticas económicas con criterios liberales y ante la disminución de ingresos petroleros, inició un agresivo proceso de endeudamiento externo.”¹¹²

¹¹¹ CONTRALORIA GENERAL del ESTADO, Óp. Cit. Pág. 12

¹¹² AYALA MORA, Enrique, Resumen de Historia del Ecuador, Edit. Corporación Editora Nacional, segunda edición, Quito-Ecuador, 2000. Pg. 103

Dentro de esta realidad social, nacen los beneficios como, la herencia de puestos de trabajo, la subvención por almuerzo, transporte, uniformes, servicio médico corporativo, jubilaciones institucionales, bonos por años de servicios, botones y anillos de oro, etc., es decir, se abunda en garantías y estímulos y se olvidaban los deberes del servidor. En el regazo de estos beneficios, se amamanta la nueva “burocracia dorada”¹¹³, nacida de la abundancia del Estado Petrolero.

La ilusión de la contratación colectiva laboral en el sector público, sobre todo en el sector petrolero, eléctrico, salud y gobiernos seccionales, expandió los beneficios de la estabilidad y prestaciones sociales, estas acciones generaron inusuales compensaciones por despido, que escalaron de USD \$ 100.000,00 a USD \$ 700.000,00, por despido de dirigentes sindicales, casos que no han existido en el sector privado.

Paradójicamente, y casi con una década de posterioridad, mediante Decreto Ejecutivo No 646 publicado en el Registro Oficial No 162 de 10 de abril de 1985, se expidió el Reglamento General a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. De esta manera, a dos décadas de la expedición de la Ley de 1963, recién se constituyó la normativa básica encargada de regular la carrera administrativa de los servidores públicos en el Ecuador.

b) Estado Neoliberal

La crisis de la deuda externa, a inicios de la década de los 80, en el siglo pasado, no solo restó liquidez al sistema bancario internacional, que de manera irreflexiva había colocado sus excedentes en las necesitadas arcas de los países subdesarrollados, sino que convirtió en una necesidad urgente el institucionalizar Políticas de Ajuste Estructural, que permitan el repago de la deuda, a costa de volverles a prestar.

¹¹³ Término despectivo con el cual se denomina los servidores públicos pertenecientes a instituciones que gozan de altas remuneraciones, grandes beneficios sociales amparados en contratos colectivos y escasa productividad laboral.

El extenso paréntesis neoliberal¹¹⁴ implantado en el país, dentro de esas políticas de ajuste estructural propugno la minimización del “aparato” administrativo y de los roles del Estado como su evangelio de redención. Objetivo que podría ser medido por el índice del tamaño del Estado en la economía,¹¹⁵ reseñado en el Cuadro Estadístico No 1(a), y cuyo resumen expresa que en el periodo 1992 a 2006, el tamaño del Estado oscilo entre 22 y 23% del PIB, a excepción de 1999 y 2000 en el cual el PIB se contrajo por la crisis bancaria, y el 2002 en que creció la producción petrolera, incrementando ficticiamente el tamaño del Estado.

Para tener una mejor visión de la profundización de las políticas de ajuste neoliberales se utilizará el Índice de Reforma Estructural¹¹⁶ IRE, el cual paso de 0.55 en 1993 a 0.8 en 1998, teniendo como los sectores de mayor “avance”, la flexibilización financiera 0.98, la liberación comercial 0.95, y la apertura de la cuenta de capitales 0.86¹¹⁷.

Es decir, se deja fuera el ámbito de la soberanía Estatal y se abre espacios para “legitimar” los acuerdos empresariales por encima de las leyes del país anfitrión de las inversiones, la solución de disputas alejadas de los tribunales y su fuero natural, etc. Como un eje transversal en estas disquisiciones, aparece

la reducción del Estado y el sometimiento a los términos acordados en las cartas de intención del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con la crisis de la deuda externa, en 1982, se abre en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la rectoría de las políticas neoliberales. La gestión

¹¹⁴ Hace referencia al periodo: 10 de agosto 1982- 15 de enero 2006, en el cual se sucedieron los gobiernos del Ing. León Febres-Cordero, Dr. Rodrigo Borja, Arq. Sixto Duran-Ballén, Sr. Abdala Bucaram-Dra. Rosalía Arteaga-Dr. Fabián Alarcón, Dr. Jamil Mahuad-Dr. Gustavo Noboa, y Cnel. Lucio Gutiérrez- Dr. Alfredo Palacios.

¹¹⁵ **Índice del Tamaño de Estado en la Economía**, es igual a la relación Gasto de Sector Público no Financiero/ Producto Interno Bruto. Calculado por el autor, ver Anexo No 1.

¹¹⁶ A fines de los años 90, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, genero el **Índice de Reforma Estructural IRE**, que media el grado de avance en la aplicación de las principales medidas del consenso en temas comerciales, financieros, liberación de la cuenta de capitales, privatización y reforma tributaria. Con una variación entre 0 y 1.

¹¹⁷ SENPLADES, Óp. Cit. pág. 277

política que sustentó la agenda reformista, tuvo dos momentos en el ajuste ecuatoriano: una etapa fácil, desde 1984 hasta finales de los años 90 y una más difíciles cuyos albores se ubican en el 2005, a la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez. En la primera fase, los sectores dominantes lograron triunfos importantes para su reproducción económica, como liberalizar el tipo de cambio, las tasa de interés y desregularizar parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero¹¹⁸.

Este periodo se expresó, no obstante, por la paradoja en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción en la injerencia estatal fue selectiva y reforzó una vez más el subsidio a los sectores empresariales ligados a las exportaciones. El neoliberalismo, gestado por la nueva derecha, surgió bajo la acción estatal pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. La desregularización de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la intervención de agentes privados en la generación de políticas económicas. Así, se gestó un proceso de “estatización del neoliberalismo”, que evidenciaba la dependencia de las empresas al Estado¹¹⁹.

La fase postrera del proyecto de ajuste, trajo mayores niveles de conflicto y agitación política entre las clases dominantes en relación a la orientación de los procesos de reforma estatal y, sobre todo, una fuerte resistencia social, liderada por el movimiento indígena, en contra de las privatizaciones de las empresas públicas y compra de renuncia a los servidores públicos en los sectores energético y de la seguridad social. Entre 1997 y 2000, se produjo la más profunda crisis socio-política del país, se sucedieron cinco gobiernos: dos Presidentes huyeron para eludir juicios de corrupción y varios ministros siguieron igual camino¹²⁰.

El paso del populismo Bucaramista¹²¹ por el gobierno (1996-1997), no significó un alejamiento de la agenda económica dominante. A la caída del régimen, se

¹¹⁸ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 247

¹¹⁹ MONTUFAR, Cesar, Óp. Cit. Pág. 146

¹²⁰ SENPLADES, OP. Cit. Pág. 248

produce un débil interinazgo del Dr. Fabián Alarcón y el ascenso al poder del Dr. Jamil Mahuad signado por el desborde social y político y la debacle económica, seguida de un interinazgo del Dr. Gustavo Noboa. Aun así, esta agenda continua como el principal eje de la política económica del Ecuador, en medio de una intensa crisis institucional y política, que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones¹²².

La institucionalización de estas políticas en el país tuvo la siguiente hoja de ruta e intencionalidad:

1. En marzo de 1993, mediante la expedición de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se reduce la capacidad operativa del Estado, disminuyendo sus ingresos y gastos fiscales.
2. A través de la Ley de Modernización y Privatización del Sector Público, también de 1993, se busco reducir las funciones del Estado Regulador, amparados en la prefiguración de la eficiencia del sector privado.
3. Durante mucho tiempo y a través de muchos mecanismos se busco desregularizar las instituciones de contratación laboral en el sector público; en octubre de 2003, se promulga la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público, la cual luego de cientos de impugnaciones de constitucionalidad y reformas legales fue codificada en el 2005.

El 6 de octubre del año 2003, a cerca de cuatro décadas de la expedición de las primeras normas relacionadas con el servicio civil, se realizó una profunda reforma a la administración pública con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 184 de noviembre del mismo año.

¹²¹ El Plan de Gobierno de Abdala Bucaram, contemplo un conjunto de reformas económicas que tenían como núcleo central el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina.

¹²² SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 24

La LOSCCA propone un cambio drástico, que se fundamenta en la Unificación y Homologación de las Remuneraciones que venían percibiendo los servidores públicos, lo cual significa retomar los conceptos de la conservadora Ley de Hacienda. Sin embargo este proceso tuvo un largo periodo de implantación desde 1 de enero de 2004 a 31 de diciembre de 2009. La meta propuesta solo se logro cumplir en un 45%, al punto que hoy se incorporan a la LOSEP¹²³ las organizaciones autónomas que se mantenían al margen de la Ley, y que impedían al Estado definir las Políticas Públicas sobre Remuneraciones a nivel nacional.

c) Estado Regulador

Durante la década de 1996 a 2005, conforme se ha reseñado, el Ecuador vive tiempos de inusitada inestabilidad política. Se evidencia el desprestigio y escasa credibilidad que alientan los partidos políticos. En el lapso de diez años se han sucedido ocho gobiernos (Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Triunvirato civil-militar, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacios) lo cual revela la explosiva conflictividad en que convive la sociedad Ecuatoriana.

De otra parte, el Congreso Nacional se encontraba gravemente deslegitimado ante la población debido a la deficiente tarea cumplida en el campo legislativo y de fiscalización. Siendo más concretos, las permanentes confrontaciones y denuncias de corrupción entre legisladores llevaron, trágicamente, al descredito de la vital instancia democrática del país. Bajo esta óptica, la política y los políticos (con raras excepciones) fueron y aun hoy, son vistos como símil de ineficiencia y corrupción¹²⁴.

¹²³ **LEY ORGANICA de SERVICIO CIVIL LOSEP**, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 294 Año I - Quito, Miércoles 6 de Octubre del 2010.

¹²⁴ **CARRION, C., Giovanni**, “El Ecuador del Mañana: desde una visión crítica al neoliberalismo”, Edit. EUMED.NET, 2002, pág. 42

Podemos resumir, de manera general, que pensar en una *democracia participativa*¹²⁵, donde impere la justicia social y concurra un grado de gobernabilidad democrática aceptable, resultaban por aquellos días, en el Ecuador, un anhelo por cumplir. En efecto, el Ecuador de ayer y hoy muestra un paupérrimo “capital político” que ha afectado seriamente el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones, dando lugar al apareamiento de los llamados “outsiders” como es el caso del Crnl. Lucio Gutiérrez, presidente de 2002 a 2003, o al surgimiento de una corriente “neopopulista” como la coalición “Alianza País”, que propuso tomarse el poder para adelantar una “revolución ciudadana”, aprovechando el momento en que el electorado era presa del desencanto y la confusión general.

Luego del abandono por parte del Estado Neoliberal de su derecho soberano a regular la vida de la nación, se encontró incapacitado de procesar las demandas de la sociedad. Luego del triunfo de la coalición Alianza País, emerge el Estado Regulador asumiendo las capacidades de gestión estratégicas, orientadas al momento al logro de resultados, para enrumbar una planificación que articule las políticas, estrategias y acciones que permitan potenciar el desarrollo local y nacional. Así, en el año 2007, SENPLADES habla de implantar un *“nuevo y mejor Estado que fortalezca sus políticas públicas, incremente su capacidad de regulación, promueva la transparencia y la participación, y establezca un servicio civil profesionalizado, altamente eficiente, de gran solvencia técnica y laborando en consenso con los objetivos del desarrollo institucional, local y nacional”*¹²⁶.

Concebido así el Estado, la burocracia, juegan un rol importante en la función del mismo, no sin antes reconocer, que la forma en que concebimos al Estado define la función del servidor público. Dicho de otra manera, si deseamos cambiar a la burocracia debemos cambiar la forma del Estado.

¹²⁵ El concepto de democracia participativa incluye el cumplimiento de instituciones democráticas más allá de procesos electorales cada cuatro años. Es una ampliación del concepto de ciudadano y una redefinición de su rol en la vida nacional. En una democracia participativa el ciudadano, además, puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. (GAVIRIA, César, Secretario General de la OEA- 2000, página internet).

¹²⁶ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 195

En cuanto a la institucionalidad laboral, desde la publicación de la Constitución de la República vigente, en el Registro Oficial No 448 de 20 de octubre de 2008, se tardó dos años en expedir la Ley Orgánica de Servicio Civil LOSEP, que no es sino una reforma de la antigua LOSCCA, sin embargo, destinada “a reformar la administración pública” y a “concebir un servicio público acorde a las demandas ciudadanas¹²⁷”. Los 137 artículos, 20 disposiciones generales, 7 disposiciones transitorias y 4 disposiciones finales que contiene el texto de la Ley dentro de su ámbito de competencia, intenta regular el servicio civil, **incluyendo** a todas las entidades y organismos que conforman el sector público, lo cual impedía cumplir con su objetivo¹²⁸.

Esta falta de efectividad y claridad en la aplicación de normas jurídicas, deviene de un Estado permisivo en cuanto al poder de las organizaciones gremiales, que buscan mantener remuneraciones atomizadas bajo el concepto de “autonomías institucionales”, siendo por tanto necesaria su planificación, organización y regulación por parte de la entidad rectora de los recursos humanos y las remuneraciones del sector público¹²⁹.

En lo organizacional, la LOSEP, propone una estrategia para el cambio endógeno de las organizaciones y de los servidores, la cual se sustenta en un nivel estratégico metodológico asumido por la Secretaria de la Administración Pública en el cual se definirán las políticas e instrumentos de desarrollo

¹²⁷ Informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público, Oficio No CDTSS-NV-2009-256 de 13 de octubre de 2009.

¹²⁸ Los servidores públicos excluidos de la LOSCCA, estaban amparados por la Ley de Carrera Docente y del Magisterio Nacional (37.3%), Ley de Personal de las Fuerzas Armadas (22.2%) y Ley de Personal de la Policía Nacional (12.1%), mientras el 12.5% restante de personas se rige por otras leyes como el Código de Trabajo, Ley de Carrera de la Función Legislativa, Ley Orgánica de la Función Judicial, Ley de Servicio Exterior, Servicios Personales por Contrato, entre otras. Esta diversidad normativa mantiene tratamientos remunerativos diferenciados, lo que se agrava por la concentración de personal en leyes diferentes a la LOSCCA, dificultando la unificación y homologación de remuneraciones y las restantes políticas salariales vigentes. Banco Central del Ecuador, *Informe al Congreso Nacional sobre la Proforma del Gobierno Central*, 2006, pág. 48; tomado de Marchan, Carlos y Oviedo Marco, “La Dirección y Planificación Estratégica del Talento Humano en la Administración Pública”, IAEN Mimeógrafo, 2011.

¹²⁹ Considerandos del Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Civil, enviado a la Asamblea Nacional por el Ejecutivo.

organizacional (art. 51), y un nivel operativo en el cual las UATH¹³⁰ planifican y gestionan el sistema integrado de desarrollo del talento humano y remuneraciones de las entidades públicas (art. 52)¹³¹.

Esta estrategia de Estado, se sustenta en las cinco fases de formación del talento humano contenidas en el capítulo 2 del Título IV de la LOSEP, las cuales lamentablemente no son aplicables para: Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Empresas Publicas, Universidades y Escuelas politécnicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Funcionarios del servicio exterior mientras laboran fuera del país (art. 56). Aunque la LOSEP no lo menciona también incluye la función Judicial¹³².

Bajo estas consideraciones, podemos encontrar dentro del texto de la ley verdaderos aportes a la institucionalidad laboral del sector público, otras que no alcanzaron ese propósito y, algunas que se quedaron en el tintero del legislador. No es nuestro propósito encontrar la intencionalidad de una u otra, solo buscamos identificar los elementos que trae la ley, así como los grandes vacíos que pueda contener.

A este efecto, comenzaremos destacando el acierto del artículo 3 de la LOSEP, que amplía el ámbito de su aplicación para que abarque a todos los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia y Control social, además de la Procuraduría y la Corte Constitucional. Adicionalmente se incluye las personas jurídicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados y, solo para efectos de remuneraciones, derechos y obligaciones, las Corporaciones, Fundaciones, Sociedades Civiles, Sociedades Mercantiles, con o sin fines de lucro, cuya participación en el capital, este compuesta por más del cincuenta por ciento de aportes del Estado.

¹³⁰ Corresponde a las Unidades Administrativas de Talento Humano (UATH)

¹³¹ **MARCHAN, Carlos** y **OVIEDO, Marco**, “La Dirección y Planificación Estratégica del Talento Humano en la Administración Pública”, IAEN Mimeógrafo, 2011, pág. 19

¹³² Se debe considerar que los servidores públicos se encuentran regulados por diversos marcos legales, que aun no han sido unificados.

A pesar de la ampliación de la cobertura de la ley, dispuesta en el art.3, todavía hoy, muchos servidores se encuentran sujetos a las regulaciones de diversos regímenes legales. Según informe del Banco Central del año 2006, las regulaciones de remuneración establecidas en la LOSCCA cubrían solo al 16% de los servidores que conforman el gobierno central.

Entre los aportes de la LOSEP, vale resaltar la Remuneración Variable por eficiencia, en cuanto a estímulo en función de los logros concretos en la gestión de los servidores hacia la consecución, de calidad en el servicio y ventas o nivel de control, antes que en él solo mejoramiento de sus ingresos. Este incentivo bien estructurado podría constituirse en un puente entre la administración del capital humano y la gestión por resultados, pues ambas se estarían vinculando a los productos generados, el cual es cuantificable (índice de productividad) y permite determinar si los productos se ajustan a la demanda (índices de eficacia)¹³³.

Sin embargo, no debemos perder de vista que los incentivos impulsan comportamientos humanos y, que estos deben estar alineados con los objetivos estratégicos sino pueden producir efectos contrarios. Ej. Si el incentivo se aplica a la mejora del rendimiento individual muy probablemente alentara conductas a favor de incentivar la competencia individual cuando, al mismo tiempo, se impulsa el trabajo en equipo. Por ello, al momento de definir la Remuneración Variable por Eficiencia es imperioso saber si el estímulo está orientado a reforzar el trabajo individual o del equipo de trabajo.

El reglamento de la LOSEP¹³⁴, propone una visión integral de la evaluación del desempeño de los servidores públicos (art.219), buscando concretar el principio que una excelente evaluación de su rendimiento conduce a la mejora sustancial de los servicios públicos y por tanto al logro de cualquier incentivo.

¹³³ **MARCHAN, Carlos y OVIEDO, Marco**, Óp. Cit. Pág. 15

¹³⁴ Decreto Ejecutivo No 710 de 24 de marzo de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 418 de 1 de abril del 2011.

Es decir, desterrar el paradigma cultural de que la evaluación del desempeño se limita a la calificación del jefe inmediato, sin importar la opinión que de los servicios públicos tienen los ciudadanos y empresarios.

Como una de las normas más cuestionadas y “en razón del alto promedio de edad de la población de servidores públicos”, la Disposición Transitoria Decima, añade un inciso al texto anterior, que señala que por *“la racionalización del sector público, las instituciones podrán establecer procesos de compras de renuncias de los servidores públicos de carrera, previo pago de indemnización”, la cual será de hasta 175 salarios básicos unificados, que además podrán ser pagados con bonos del Estado*”. El Presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador, calificó a esta disposición como “una vuelta a la figura del despido intempestivo, pero con otro nombre”. Por lo que agrega, *“es una medida de carácter neoliberal, que solo resta estabilidad laboral y perjudica los derechos de los trabajadores”*¹³⁵.

Como medida complementaria, a lo ya expresado, el artículo 129 de la mencionada Ley, dispone que *“los servidores públicos que se acojan a la jubilación (70 años) percibirán como indemnización cinco salarios básicos unificados por cada año de servicios, contados a partir del quinto año de labores, que pueden ser pagaderos en bonos del Estado”* y con un tope de 150 salarios básicos, es decir, \$ 36.000,00 USD. Para el Director del Observatorio de Política Fiscal, *“es un atentado contra los jubilados que reciban como compensación a sus años de servicio, papeles de deuda que, debido a la mala imagen del actual gobierno, no son apetecidos en el mercado”*¹³⁶.

Dentro de las grandes carencias que atraviesan esta Ley, hay que destacar que no existe en todo el texto, norma alguna que, delinee algún perfil del nuevo servidor público que deberá surgir, supuestamente, de su aplicación. Otro elemento ausente de la ley, es que, siendo una Ley de Servicio Público, los usuarios de la administración pública, catorce millones de ciudadanos, se

¹³⁵ **Diario Hoy**, “Veto crea ‘superministerio” Sección Actualidad, domingo 12 de septiembre de 2010, Quito, pág. 3

¹³⁶ **Diario Hoy**, Óp. Cit. Pág. 3

encuentran invisibilizados en el texto y en el “espíritu de la ley”. Aparecen solo en una línea del artículo 131, al expresarse que el Ministerio de Relaciones Laborales emitirá las normas técnicas de certificación de calidad de servicio. Uno de los parámetros de esta acción contemplara la evaluación de los usuarios. La gran debilidad de la ley, es que no logra conciliar, en forma alguna los derechos de los funcionarios públicos con su razón de ser: servir al resto de ciudadanos de la nación.

Respecto a este último comentario debemos recordar que la LOSEP, no es sino una Reforma de la LOSCCA del 2003, que la actualizo y mejoro, pero que jamás dio el salto para incluir en su normativa al objeto principal de su gestión, el ciudadano común que con su aporte sustenta toda la infraestructura organizacional y remunerativa de la administración pública.

Por esta razón, a pesar de plantearse como un objetivo: *“concebir un servicio público acorde a las demandas ciudadanas”*, tampoco se logra perfilar lo que se entiende por “acorde a las demandas ciudadanas” o por funcionarios eficientes. Las remuneraciones y las ventajas económicas, no se vinculan en absoluto con el servicio, su calidad, la calidez, la eficiencia del funcionario y el nivel de agrado de los consumidores. Quizás, se podría pensar que tal ocurre de manera parcial, cuando se aborda en el artículo 113, “la remuneración variable por eficiencia”, se la define como una *“remuneración complementaria, derivada de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificable en la consecución de productos y calidad del servicio, ventas o niveles de control, la cual constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada”*.

4.2 PATRONES DE LA REPRODUCCIÓN DEL PROBLEMA.

En el contexto del estudio formulado, es posible, a juicio personal, identificar dos tipos básicos de institucionalidad administrativa y de gestión de las políticas públicas, que se ciñen a la tipología empleada por la teoría neo institucionalista. Aquella en que la tradición republicana ha primado por sobre la

democrática, en sentido estricto, se la denomina institucionalidad administrativa republicana, y aquella que opera en sentido contrario, se denomina institucionalidad administrativa delegativa.

Debe entenderse por Institucionalización Administrativa Republicana, una estructura del poder ejecutivo que diferencia los órganos formuladores de políticas públicas (presidencia de la república, Ministerios, etc.) de los órganos de ejecución (programas, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales¹³⁷.

En el criterio propio del autor, este tipo de institucionalidad, en el Ecuador, se evidencia de preferencia en el Estado Oligárquico del periodo 1928- 1972, aunque podría presentar ciertos rasgos también en los gobiernos neoliberales del periodo 2001-2006, se expresa por un exceso de “autonomías institucionales” que hacen perder la capacidad reguladora del Estado, dibujando a la administración pública como un Estado gremialista y respecto a los grupos de poder económico como un Estado benefactor. Esto debido a que el Estado capitalista tradicional se identifica por la mínima capacidad reguladora y, las organizaciones que conforman este tipo de Estado se caracterizan por su autonomía.

Según Schweinheim, sus rasgos principales se focalizan en el imperio de la ley sobre los ciudadanos y gobernantes, aunque en nuestro país esta asume la condición de una formalidad, y la coexistencia de poderes institucionales que eviten su concentración, sobre la base de la mutua convivencia. La operacionalización de estos principios se realiza conforme a lo siguiente:

- Limitación de las autoridades políticas al rol de formulación de políticas, concertación social y elaboración de proyectos de ley,

¹³⁷ SCHWEINHEIM, Guillermo, “¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la Republica Argentina”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia No 27, Caracas, 2003 (a)

- Designación en base a concertación de los Directivos de los órganos de ejecución y otros organismos autónomos,
- Designación con apego a la ley del personal de servidores públicos para los cargos de los órganos de ejecución, y
- Consolidación de un cuerpo estable de servidores públicos en base al respeto de la carrera administrativa.

Institucionalización Administrativa Delegativa, es una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas¹³⁸ (presidente, ministros, secretarios de estado). Este patrón de comportamiento es típico de los Estados neoliberales y ciertos tipos de gobiernos autoritarios.

En el caso ecuatoriano, a riesgo propio del autor, se destacan con “meritos propios” los gobiernos del Ing. León Febres Cordero, Arq. Sixto Duran Ballén, Abg. Abdala Bucaram, Dr. Yamil Mahuad y de alguna manera los gobiernos del periodo 2000-2006.

Su rasgo principal es la concentración de las capacidades de regulación, ejecución y control del Estado, rompiendo así el “libre juego” de la democracia. Los patrones de comportamiento en este esquema son los siguientes:

- Concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de implementación de políticas,
- Designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los directivos de los órganos de ejecución y, de regulación y control,
- Designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los directivos de los Programas, entes públicos no estatales, empresas y

¹³⁸ SCHWEINHEIM, Guillermo, “Republica e Instituciones Administrativas: Segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa”, Revista Política y Gestión Volumen 6, Homo Sapiens, Universidad San Martín, Rosario, Argentina, 2003 (b)

Banca pública que cuentan con estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados ej. Petroecuador, Superintendencia de Bancos, de Compañías, etc.

- Coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitada carrera administrativa) conjuntamente con personal eventual o temporal.

Los efectos de cómo la Democracia Delegativa y las reformas neoliberales de la década del 90 del siglo pasado, modelaron a las instituciones administrativas del país, se pueden resumir de la siguiente forma:

- Las políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a los procesos de privatización, desregularización y transferencia de servicios a provincias implicaron una fuerte inestabilidad en los órganos formuladores de políticas públicas y en muchos casos el debilitamiento en la gestión y en los controles internos y externos de los órganos de ejecución. En particular las leyes del periodo 1993-2006, contenían invariables facultades para modificar el patrón de intervención estatal, su tamaño y morfología y, modificar la relación de los servidores con el Estado, aun de los organismos creados por ley (Ley de Modernización 1993).
- La selección reglamentada para el nombramiento de Directivos de entes autónomos fue reemplazada progresivamente por la designación discrecional, bajo el principio del alineamiento de los mismos con el poder ejecutivo (Ej. Contraloría, Banco Central Superintendencia de Bancos y de Compañías)
- La flexibilización de las condiciones de empleo de los servidores públicos derivó en una planta de personal a contrato que conspiraban contra las reformas orientadas a la conformación de un servicio civil profesional. En la actualidad el 42% de los servidores públicos se encuentran bajo diferentes formas de contratos.
- Los regímenes de acceso a laborar en la funciones Ejecutiva, legislativa, judicial y organismos de control, han carecido de la aplicación de

principios de merito, basados en concursos de selección para el ingreso, lo cual ha dado pie al incremento de las presunciones de corrupción.

Según estudios del Banco Mundial, los tipos de institucionalidad republicano y delegativo están asociados al comportamiento de indicadores de desigualdad social y de desarrollo humano¹³⁹, de modo positivo y negativo respectivamente. De hecho, varias investigaciones parciales vinculadas a indicadores de institucionalidad republicana, han mostrado una fuerte correlación con el desarrollo humano y el crecimiento económico¹⁴⁰, sobre todo en los países desarrollados, en el Ecuador, particularmente nos reservamos la duda de la constatación empírica.

Los tipos de institucionalización de las políticas públicas, republicana y delegativa estarían asociados respectivamente a poliarquías de institucionalidad fuerte o débil, así como al comportamiento de indicadores vinculados a la vigencia de la ley (estado de derecho) y a la vigencia de las libertades públicas¹⁴¹.

4.3 EFECTOS DE LAS FORMAS DE ESTADO EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En el momento actual Ecuador enfrenta la paradoja de un Estado grande por sus 522.178 servidores¹⁴², 100.000 de los cuales se incorporaron en el actual gobierno. Sin embargo, apenas el 38% de ellos desarrolla funciones con significativo valor agregado¹⁴³. De la población de servidores mencionada, el 1,3% se encuentra en la Función Electoral, el 1.4% en la Legislativa, el 4.0% en la Judicial, el 4.7% en las Funciones de Control y el 88.0% en la Función

¹³⁹ PNUD, “Informe sobre el Desarrollo Humano 2002”, Naciones Unidas, New York, 2002

¹⁴⁰ RAUCH, James y EVANS, Peter, “Bureaucracy and Growth”, University of California, San Diego, 1996

¹⁴¹ BANCO MUNDIAL, “Aggregate Governance Indicators 1996-2002”, New York, 2002

¹⁴² INSTITUTO NACIONAL de ESTADISTICAS y CENSOS, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano 2009. Reprocesada por el autor para los fines de este estudio.

¹⁴³ INSTITUTO ALTOS ESTUDIOS NACIONALES Datos preliminares de la Primera Encuesta Nacional de Identificación de Necesidades de Formación y Capacitación del Servidor Público, julio de 2010.

Ejecutiva¹⁴⁴, estructura que dimensiona el peso del aparato administrativo. Lo expresado deja ver, la condición primaria de nuestra gestión administrativa, intensiva en mano de obra no calificada y escasa en el uso de tecnologías.

Quizá la mejor manera de analizar los efectos de las políticas neoliberales sobre las organizaciones más representativas del sector público, sea estudiar la evolución de los denominados sectores estratégicos del país, y para el análisis de los efectos sobre los servidores tomaremos tres instituciones laborales representativas: la estabilidad laboral, las remuneraciones y la capacitación, durante este periodo.

a) En las Organizaciones

Las reformas planteadas por el consenso de Washington desde finales de los 80, estaban orientadas prioritariamente, hacia la liberalización y la apertura comercial, la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la desregularización, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del rol y la presencia del Estado en el modo de regulación social¹⁴⁵.

En sociedades como las nuestras, en que las competencias de regulación y redistribución por parte del Estado apenas comenzaban a consolidarse, a esa fecha, las políticas de desmembramiento y apertura económica para los agentes privados y los mecanismos mercantiles, fueron vistas como un abandono de “lo público” y de la población a su propia suerte.

Uno de los principales instrumentos de gestión gubernamental que fue debilitado por la aplicación de la doctrina del Consenso de Washington, fue la institución de la regulación, afectando así la institucionalidad de la economía, su intencionalidad buscaba promover la provisión de bienes y servicios de

¹⁴⁴ **REVISTA VANGUARDIA**, No 245 de la semana del 21^a 27 de junio de 2010, Datos con base en la Estructura Orgánica del Estado, Quito.

¹⁴⁵ **SENPLADES**, Óp. Cit. Pág. 278

calidad bajo reglas de lucro y no de competencia transparente. Sin embargo, se olvidó que la capacidad de reglar la institucionalidad, ejercida por parte del Estado es fundamental para regular las anomalías del mercado, corregir especulaciones y resguardar el interés de los consumidores¹⁴⁶.

El Ecuador no ha sido la excepción, al igual que el resto de países de la región, la debilidad institucional y baja eficiencia de las agencias estatales a la hora de coordinar a los agentes económicos, en torno a metas de desarrollo, nos han dejado como efecto un país con pocas islas de modernidad e inmensos sectores de población en situación de pobreza y precariedad social.

La constatación de lo afirmado se expresa en el análisis de los tres sectores estratégicos de la economía nacional que se encuentran bajo la administración del Estado y que fueron los bocados apetecidos por los reformistas neoliberales¹⁴⁷. La privatización de algunas empresas del sector público así como la eliminación de otras, respondió a la visión de minimizar el tamaño del Estado y sus capacidades de reglamentar la institucionalidad de la economía. La minimización del rol y recursos del sector público se vio declinar aun mas por una ineficiente prestación de sus servicios, derivando de esta manera en un sector publico desprestigiado, inoperante y calificado de corrupto¹⁴⁸.

SECTOR ELECTRICO.

Durante las dos últimas décadas, las empresas públicas en el Ecuador, han sido objeto de variadas políticas que van desde la privatización de algunas de ellas, la “desregularización” de su mercado natural, mejorar su gestión e incrementar su eficiencia. Sin embargo, en la visión neoliberal su lógica concreta era a través de cualquier mecanismo inducir a su venta; por eso, en el

¹⁴⁶ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 278

¹⁴⁷ La modernización tecnocrática del Estado, estuvo a cargo del Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM, el centro sus objetivos en la privatización de las empresas petroleras, eléctricas y telefónicas públicas. Si bien contribuyo a la modernización del Servicio de Rentas Internas SRI, la altísima prioridad entregada a las privatizaciones, hizo que al fracasar estas, su acción se torne intrascendente y se convierta en un listado disperso de proyectos financiados por la banca multilateral, mostrando así sus profundas limitaciones conceptuales.

¹⁴⁸ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 284

caso de las empresas públicas, se cortó todo intento para lograr una buena administración al crear el Fondo de Solidaridad como supremo administrador y filántropo, que dirigía las utilidades de las empresas a la inversión social.

Al 31 de diciembre de 2005, las diversas empresas del sector eléctrico presentaron pérdidas acumuladas por USD 532'913.659,00. Ocho empresas distribuidoras de energía estaban incursas en causal de disolución, por haber superado el 50% de pérdidas con relación al capital y sus reservas¹⁴⁹. Es que el sector adolece de muchos males entre ellos la politización enraizada en su administración, lo cual determino que la mayoría de sus decisiones no se sustenten en criterios técnicos¹⁵⁰.

Respecto al mayor problema del sector eléctrico, aun hoy, se le atribuye el no haber solucionado el déficit tarifario, por el cual las empresas generadoras, de transmisión y distribuidoras presentan altas pérdidas económicas originadas en una tarifa que no cubre los costos y a la falta de un programa adecuado para la reducción de las pérdidas comerciales de energía, las mismas que en el 2003 representaban 13.6%, en el 2006 el 14.3% y en el 2009 el 14.7%¹⁵¹

A todo esto se suma el alto riesgo de que no se haya satisfecho la demanda eléctrica del país, la deuda entre agentes del mercado eléctrico mayorista y la falta de inversión en infraestructura de generación hidroeléctrica, esto debido a que esta responsabilidad se traslado a la iniciativa privada, teniendo como resultado que el porcentaje de la capacidad instalada en centrales hidroeléctricas, paso del 46.37% en el 2003 al 40.9% en el 2006¹⁵².

De otra parte, el crecimiento de la demanda, aproximadamente 5.6%, ha sido mayor que el crecimiento de la oferta de energía eléctrica 4%, evidenciando un déficit anual estimado en 100 megavatios, el cual se cubre parcialmente a través de dos vías que afectan los precios para el usuario residencial o

¹⁴⁹ **SUPERINTENDENCIA de COMPAÑIAS**, Informe Anual 2005.

¹⁵⁰ **SENPLADES**, Óp. Cit. Pág. 284

¹⁵¹ **CONSEJO NACIONAL de ELECTRICIDAD CONELEC**, Informe Anual 2003, 2006 y 2009.

¹⁵² **SENPLADES**, Óp. Cit. Pág. 285

comercial: la generación térmica (con alto consumo de diesel importado) y la importación de energía de Colombia y Perú, lo cual ha conducido a permanentes deudas de las generadoras con Petrocomercial.

SECTOR PETROLERO.

La Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador Petroecuador, atraviesa por una grave crisis técnica y económica, la cual se originó en 1993 con la exclusión del Fondo para Inversiones Petroleras que poseía la empresa de acuerdo a una disposición expresa de la nueva Ley de Presupuestos y, la salida masiva de técnicos altamente capacitados, originada en el cierre de los programas de exploración por parte de la empresa pública y la concesión de nuevos y antiguos campos en producción a las empresas privadas, lo cual se tradujo en la caída de la producción petrolera a causa de la falta de inversión que impide la exploración de nuevas reservas¹⁵³.

A todo esto se suma el hecho de que gran parte de los ingresos que recibe el país por exportación de crudo se los ha destinado a la importación de derivados, con destino a la generación termoeléctrica que por efecto del déficit tarifario no puede pagar el combustible, originando un importante perjuicio económico para el Estado y evidenciando que la institucionalidad del sector público tenía una intencionalidad articulada para su deterioro. Si a lo anterior sumamos una grave inestabilidad administrativa que se expresó en 24 Presidentes Ejecutivos durante los últimos 21 años, provocando la falta de continuidad de los procesos de fortalecimiento institucional, a más que los procedimientos de contratación reflejan un alto nivel de discrecionalidad.

Según la Dirección General de Estudios del Banco Central, en el análisis del sector petrolero a diciembre 2006, el promedio de producción diaria de petróleo para ese año fue de 536.033 bpd., 511.088 para el 2007 y 504.720 para el 2008; no obstante la producción de Petroecuador, en el periodo mencionado fue inferior en 8.8% a la meta trazada de 100 millones de barriles, alcanzando

¹⁵³ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 286

un nivel aproximado de 91.2 millones para el 2006, 103.9 para el 2007 y 104.6 millones de barriles para el 2008¹⁵⁴.

SECTOR TELECOMUNICACIONES.

Hasta mediados del 2007, las empresas estatales Andinatel y Pacifictel, cubrían el 94% de los usuarios de telefonía fija, con una evolución diferente para cada una de ellas que se reflejaba en su Estado de Resultados, con superávit para la primera y con déficit para la última.

Si bien el comportamiento de los servicios de telecomunicaciones prestados en el país, muestran un fuerte dinamismo en los últimos años, esto se origina especialmente en acceso a internet y telefonía móvil, en los cuales participa el sector privado. En el año 2001, el número de abonados del servicio de telefonía fija era de 1.320.776 incrementándose hasta el 31 de diciembre de 2007, a tan solo 1.754.941, un 33% más, mientras en el año 2001, los abonados de telefonía móvil eran 859.152 y para el 31 de diciembre de 2007 llegaron a los 9.107.799, es decir 960% más¹⁵⁵.

Otro aspecto que destaca lo expresado son los índices de telecomunicaciones relativamente bajos, en comparación con otros países de Latinoamérica. En el año 2005, el número de usuarios de internet se ubicó en el 5.2% de la población, en tanto que en Chile fue de 37.5%, en Colombia del 7.7% y en Perú del 16%¹⁵⁶. El índice promedio de la innovación de las tecnologías de la información y comunicación en Latinoamérica es 4.33%, y el Ecuador presenta 2.58%, cifras que exigen que las empresas encargadas del desarrollo de las telecomunicaciones respondan a las exigencias de los cambios tecnológicos.

¹⁵⁴ **BANCO CENTRAL del ECUADOR**, Dirección General de Estudios, Informe Anual, años 2006, 2007 y 2008.

¹⁵⁵ **SECRETARIA NACIONAL de TELECOMUNICACIONES**, Informe Anual 2007. El INEC, basado en su V Ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida, establece que en el país existen 6.3 millones de personas con líneas de telefonía celular funcionando.

¹⁵⁶ **DIGIT WORLD AMERICA LATIN**, Informe Anual 2007.

Los elementos señalados marcan la urgencia e importancia de trabajar en la definición de nuevos y más amplios márgenes de la acción estatal y el diseño de políticas que mejoren la gestión de las empresas públicas y los mecanismos que regulen la institucionalidad en la que deben operar estas empresas para el nuevo Estado.

b) En los Servidores Públicos

El desarrollo del sector público ecuatoriano en el periodo 1992-2006, fue inducido por el axioma de que “*menos Estado conduce a un mejor Estado*”, lo cual fue negado por la evidencia de que la debilidad institucional de los años subsiguientes no eliminó los problemas de corrupción e ineficiencia de la administración pública, destacando por el contrario la necesidad de un servicio civil profesionalizado.

El debilitamiento del servicio público significó la pérdida de activos intangibles del Estado y, el valor y peso de su “aparato” administrativo llamado a vincular al Estado con sus mandantes a través de la satisfacción de sus necesidades. La constatación de lo afirmado se expresa en el análisis de las tres instituciones laborales más relevantes de la administración pública nacional, Estabilidad, Remuneraciones y, Formación y Capacitación, que fueron por muchos años, objeto de manipulación y cálculo político para los fines apetecidos por los reformistas neoliberales.

ESTABILIDAD LABORAL.

En 1964, por primera vez, aparece el concepto de “Estabilidad Laboral”, inserto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, expedida mediante Decreto Ley No 412 de 6 de marzo del mismo año. La intencionalidad de esta institución laboral era “*garantizar a los servidores públicos probos y eficientes, estabilidad en sus cargos, las mejores condiciones posibles de trabajo dentro de un sistema de carrera administrativa y la aplicación del principio universal de que, a igual trabajo corresponde igual remuneración*”¹⁵⁷. Pero la intención declarada, no conto

¹⁵⁷ Tercer considerando del Decreto Ley No 412, Registro oficial No 198 de 6 de marzo de 1964,

con la aceptación del personal de recursos humanos que debía aplicarla, así el principal instrumento en que debía apoyarse, la evaluación del desempeño, se convirtió en una herramienta de poder político.

Es que para poder garantizar a los servidores probos y eficientes, primero se debía identificarlos, para lo cual correspondía realizar una evaluación del desempeño de estos en cada institución, midiendo las competencias para el desempeño del puesto y los logros alcanzados por el servidor y por el resto de servidores que integran el proceso administrativo en el cual estaba insertado. Sin embargo, lo que se midió fueron comportamientos ante la autoridad, tales como: puntualidad, asistencia, presentación personal y aseo, cortesía, y otros tan subjetivos como: compañerismo e iniciativa. Convirtiendo así al proceso de evaluación, en un sistema de subordinación jerárquica hacia el jefe inmediato. En realidad la estabilidad laboral, nunca aseguró el desempeño de los servidores probos y eficientes, solo sirvió para otorgar altos valores por despido de los dirigentes sindicales.

El artículo 39 de la LOSCCA 1964, establecía la Carrera Administrativa “*con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en la función pública, mediante la implantación del merito que garantice la estabilidad de los servicios idóneos*”. Quedaban de esta manera protegidos por las disposiciones de los artículos 39 al 44; título II, Capítulo I, todos los puestos del servicio civil pertenecientes a la Función Ejecutiva y las entidades adscritas a la misma. Este esquema se mantendrá hasta la actualidad, sustituyéndose en los artículos No 88, 89 y 90 de la codificación de 1978¹⁵⁸, y artículos del 89 al 93 de la codificación de la LOSCCA 2005¹⁵⁹. Se articulaba así un mecanismo de ineficiencia dentro del servicio público que terminaría oprimiendo a toda la sociedad, debido a la indiscriminada garantía de estabilidad en los puestos del servicio civil.

¹⁵⁸ Codificación a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Registro Oficial No 574 de 26 de abril de 1978.

¹⁵⁹ Codificación a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Registro Oficial No 16 de 12 de mayo de 2005.

Es evidente que cuando se excluyen las competencias dentro de los procesos de selección, clasificación, valoración, capacitación y evaluación de los servidores públicos, se abre la puerta a la improvisación y al tráfico de influencias, lo que se obtiene son puestos que responden al perfil de quienes los ocupan, con las funciones que cada servidor considera las más cercanas a sus “capacidades” y disponibilidades, olvidando que los puestos nacen de y para satisfacer las necesidades de los procesos administrativos. Los procesos imponen el número de puestos y las especificidades de cada uno, no a la inversa.

En este sentido la LOSCCA de 2003, implementó el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos, compuesto por los subsistemas de Planificación, Clasificación de Puestos, Selección de personal y Capacitación, y Evaluación del Desempeño, se buscaba, desterrar las malas prácticas en la administración del recurso humano, pero paradójicamente estas se encontraban “enquistadas” en el área del denominado Desarrollo del Talento Humano.

El resultado de todas estas malas prácticas, es que a diciembre de 2009, tenemos un servicio civil envejecido, en el cual el 41.3% era mayor de 46 años y el 3.7% del total mayores de 65¹⁶⁰. Sin embargo, se debe reconocer que 214.371 funcionarios se encuentran en el rango de 46 a 64 años. En parte también podemos decir que el incremento de la población de servidores público, obedece a un recambio generacional que no se ha dado a causa de la mal entendida estabilidad laboral.

Este recambio generacional no solo implica servidores de menor edad a los existentes, sino un cambio en las competencias y actitudes que demandan las nuevas funciones asumidas por el Estado dentro de la economía y la sociedad. Recambio que definirá el nuevo perfil del servidor público, pero elaborado en base a los principios del verdadero Desarrollo del Talento Humano, que alineen

¹⁶⁰ INEC, Encuesta de Empleo y Desempleo Urbano 2009, Ver Cuadros Estadísticos de este estudio. No 2(a) al (c)

los objetivos departamentales con los de la institución, y, a su vez, los de esta con los grandes objetivos nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de suerte que se orienten a mejorar la prestación de los bienes y servicios públicos, que son los productos que demandan los ciudadanos de los servidores del Estado.

Sin embargo, la Ley de Servicio Civil aprobada por la Asamblea Nacional en octubre de 2010, no especifica los nuevos alcances de la estabilidad laboral, y por el contrario define a la evaluación del desempeño no como un deber del servidor, sino como un derecho, que de acuerdo al artículo 23 se puede exigir, para fines exclusivos de ascenso. Sin embargo, tampoco se define los conceptos generales que deben regir en el diseño de la metodología de evaluación del desempeño. Parecería ser que el proceso de manipulación de la institucionalidad laboral en nuestro país no tendrá fin jamás.

En resumen, la estabilidad laboral no ha servido para otorgar permanencia al personal calificado que casi siempre migraba hacia organizaciones de mayor remuneración, sino solo para obtener mayores indemnizaciones por despido y, perpetuar en sus puestos a aquellos que no interesaban a otras organizaciones.

REMUNERACIÓN LABORAL.

El Ecuador siempre fue un país de recursos monetarios limitados, por eso no sorprende que el Presupuesto General de la Nación en 1928 era de 52.0 millones de sucres¹⁶¹, cuando el Presidente Isidro Ayora normo por primera vez la acción del personal que labora para el Estado¹⁶². Los sueldos eran reducidos, el Presidente de la República ganaba 1.350 sucres mensuales, con un gasto

¹⁶¹ Equivalentes a 500 millones de sucres de 1977 o 27.9 millones de dólares de 2009

¹⁶² CONTRALORIA GENERAL del ESTADO, Óp. Cit. pág. 10

total para oficinas y empleados de la Presidencia de 250.000 sucres anuales, los legisladores, ganaban 40 sucres diarios por dieta¹⁶³.

El capítulo dedicado al personal y los sueldos, en la Ley de Hacienda de 1928, establece que estos se determinarían por el presupuesto o por la ley. Sin embargo, es curiosa la clasificación de los empleados conforme a una escala de remuneración de 18 grados, muy similar a la implementada en la reforma a la LOSCCA de 2003, con la cual se calculaba la duración de las vacaciones y el cómputo de los viáticos, con una remuneración única calculada de forma anual que se dividía para los 12 meses del año.

En 1964, con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se mantiene muchas de las normas de la Ley de Hacienda, pero se modifica el sistema de clasificación y valoración de puestos, estableciendo una escala de 8 grados para los servidores públicos, dejando fuera de control la remuneración del nivel jerárquico superior, por ser de libre remoción. De otra parte, aparecen los bonos por rendimiento, como estímulos para “*considerar la especialización y practica en las labores para efecto del pago de los servicios prestados*”¹⁶⁴. La codificación de la Ley, expedida en 1978, en plena bonanza petrolera, sería el sumun de los excesos que se dieron sobre este tema especialmente en las llamadas entidades autónomas.

La metodología para la clasificación de puestos se fundamentaba en las cualidades personales de los servidores que ocupaban un puesto público, bajo esta modalidad, el servidor avanza en su carrera y ascenso de puestos conforme a la experiencia y capacitación que va adquiriendo. Así por ejemplo, un servidor que iniciaba su carrera en un puesto determinado aseguraba sus ascensos, especialmente remunerativos, conforme al incremento de sus años de experiencia y títulos académicos o certificados de capacitación que iba adquiriendo. Los efectos de la capacitación, no se veían en el rendimiento sino en la remuneración, como resultado de acumular títulos o certificados.

¹⁶³ CONTRALORIA GENERAL del ESTADO, Óp. Cit. Pág. 11

¹⁶⁴ Segundo Considerando del Decreto Ley No 412, “Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”, publicado en Registro Oficial No 198 de 6 de marzo de 1964

En 1978, al término de la dictadura militar, y comienzo del periodo democrático la herencia de una masa salarial indiscriminada que reclamaba, crecer más, frente a las permanentes devaluaciones que ella misma generaba por la falta de liquidez en la caja fiscal, era la remola que ataba al país en la etapa más dura de la llamada crisis de la deuda externa. Pero lo peor de este círculo vicioso de permanentes devaluaciones y aumentos salariales, era la deformación que sufrió el concepto de remuneración, llegando a establecerse sueldos adicionales¹⁶⁵ como mecanismos de compensación antes que de remuneración a la prestación servicios.

Desde que el Ecuador retornó a la democracia el 10 de agosto de 1979, se exacerbaron las causas, que tenían su raíz en el “endeudamiento agresivo” impulsado por la dictadura militar y que, luego, su desarrollo incremental llevaría al país a la mayor crisis financiera en los años 1999-2000, en que el Ecuador se empobreció con un millón de trabajadores desempleados y una creciente migración a otros países en busca de oportunidades.

El 6 de octubre de 2003, cuando se cumplían cuatro décadas de la expedición de las primeras normas relacionadas con el servicio civil, se expide la Ley Orgánica de servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación del sector público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 184.

La nueva metodología de clasificación de puestos, hace irrelevantes los atributos de las personas que los ocupan, al momento de analizar o describir las funciones que le corresponden a cada puesto. Por el contrario, los puestos se fundamentan en factores de competencia, complejidad de la tarea y responsabilidades requeridas para el correcto ejercicio del puesto público, los servidores recibirán la remuneración correspondiente al puesto que ocupan,

¹⁶⁵ Se establecieron el decimo tercero, decimo cuarto y decimo quinto sueldo, pagaderos en diciembre, abril y septiembre de cada año.

independientemente de los niveles de formación, capacitación o experiencia que la persona tenga. Aunque en la práctica aun se sigue irrespetando la Ley.

Sin embargo, la propuesta de unificación y homologación de remuneraciones a realizarse en el periodo enero de 2004 a diciembre de 2009, por la cual se buscaba reducir las diferencias remunerativas para un mismo puesto, en las diferentes instituciones del sector público alcanzó a cerrar solo el 45% de la brecha remunerativa existente a diciembre de 2009¹⁶⁶. Las buenas intenciones de esta propuesta se vieron obstaculizadas por las autonomías de las instituciones que tenían los mayores niveles remunerativos y que en nombre de ellas continuaron incrementando sus remuneraciones.

Más allá de los logros, la intentona le costó al Estado, USD 2.098,05 millones por los incrementos del periodo 2004-2009, equivalente al 3.5% del PIB 2009¹⁶⁷, los cuales sirvieron fundamentalmente para distorsionar el mercado laboral del sector público y del país, al incrementar la remuneración unificada con fines de homologar los ingresos de los servidores, se fue generando una brecha de hasta el 132% respecto del valor del salario básico fijado para los trabajadores del sector privado, conforme se desprende del siguiente cuadro:

**Salario Mensual Básico Vs Remuneración Unificada Básica
(US Dólares)**

Concepto	2007	2008	2009	2010
Menor Remuneración Unifica	395,00	445,00	445,00	500,00
Salario Básico	170,00	200,00	218,00	240,00
Diferencia %	132,35%	122,00%	104,00%	108,00%

Fuente: Resolución No Senres-2007-0048; Resolución No Senres-2008-0096; Resolución No Senres-2009-0013; Resolución No MRL-2010-0022.

¹⁶⁶REVISTA VANGURDIA, “La Burocracia Golea a la Asamblea”, No 245, semana del 21 a 27 de junio de 2010, pág. 15

¹⁶⁷REVISTA VANGUARDIA, Óp. Cit. Pág. 15

Según Encuesta de Empleo 2009, el 41% de quienes tienen trabajo pleno¹⁶⁸, se concentran con un salario entre USD 240 y 350, el salario promedio en la Costa es de USD 352, en tanto en la Sierra de USD 511.

Se destaca en estas estadísticas que más de las tres cuartas partes de los ocupados dependen de actividades privadas. Lo expresado agudiza aun más el problema del subempleo. Según la Cámara de la Producción de Quito, “En un sistema de informalidad tan alta como se vive en el país, difícilmente se podrán ajustar estos valores. La brecha social entre subempleados y empleados será todavía mayor”¹⁶⁹. Según la Cámara, el 69% de los subempleados respondieron tener un ingreso inferior al Salario Básico Unificado.

Por estas razones, en el año 2010, el Estado retiene el 8,7% de la PEA ocupada, pero paga el 32.09% de la masa salarial total del país. Debido a que los salarios son mejores en el Servicio Público, éste es el nicho mas apetecido del mercado laboral, aunque si revisa la distribución “Servidores por Nivel de Instrucción según Escalas de Remuneración”¹⁷⁰, para los diferentes años del periodo de análisis, encontramos que en 2009, existen 1.870 servidores con instrucción de posgrado en los grados 1 al 3 ganando menos de USD 120. De manera contraria, observamos que el personal con mayor edad (más de 65 años), son los que presentan menor número de posgrados y poseen un nivel de remuneración promedio de USD 921.

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.

En relación a la formación del servidor público, al igual que en el ordenamiento jurídico vigente, no se establecieron normas que lo regulen e impulsen, así como tampoco se establecieron o constituyeron entidades o instituciones responsables de planificar y fomentar la formación de los servidores en el sector público.

¹⁶⁸ Se refiere al personal enrolado a contrato con tiempo indefinido, en las diferentes empresas del país.

¹⁶⁹ ”, **DIARIO EL COMERCIO**, “Incertidumbre al calcular el salario digno”, 27 de octubre de 2010, pág. 6

¹⁷⁰ Ver Cuadros Estadísticos de este estudio. No 4a al 4d, de acuerdo a cada año de análisis

Con la expedición de la Constitución de la República del año 2008, por primera vez en el ordenamiento jurídico, se considera a la formación del servidor público como un derecho garantizado por el Estado, tal como textualmente lo dispone:

“Art. 234.- El Estado garantizara la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación de instituciones nacionales o internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.”

Es preciso señalar que además de no existir normativa legal que regule la formación de los servidores, ni los mecanismos por los que el Estado garantice el citado derecho, a la fecha de expedición de la Constitución Política, tampoco existía una institución pública con la responsabilidad de investigar, planificar y ejecutar un Sistema Nacional de Formación para los servidores públicos. Recién el 9 de abril de 2009, mediante Decreto Ejecutivo No 1011, se designa al Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, como la Escuela de Gobierno en la cual se formaran los servidores públicos.

En este sentido, la formación académica del servidor ha sido una responsabilidad individual y, la planificación de las carreras afines con esta formación, deberían establecerse mediante la destinación de recursos para que las Universidades Estatales sean una instancia con responsabilidad social y desarrollen programas acordes con la carrera administrativa.

Sin embargo, la universidad ecuatoriana, se encuentra cada vez más alejada de su entorno social e institucional. Una autonomía mal entendida¹⁷¹, ha llevado a que la universidad responda exclusivamente a los intereses que surgen del campo universitario y no a los que emergen de la sociedad y el

¹⁷¹ La autonomía “relativa” de la universidad, en el caso ecuatoriano por diversas razones que deben ser estudiadas, se ha convertido en autonomía “absoluta”, lo cual la ha distanciado de la “realidad”.

Estado¹⁷². Las carreras que ofrece el sistema de educación superior, no obedecen a una planificación del Estado o el mismo sistema. Existe una oferta amplia en las carreras de “ciencias políticas y administración pública”, las cuales cubren una matrícula de 100.173 estudiantes que representan el 30.2% de 331.246 alumnos matriculados en el 2005, en todas las universidades del país¹⁷³.

Adicionalmente, existe una extensa oferta de carreras en las denominadas ciencias humanas, las cuales capturan el 22.9% de los estudiantes universitarios. Por los datos procedentes se puede colegir que el número muy elevado de estudiantes, obedece a que el sector público, tiene mejores remuneraciones y mayores posibilidades de inserción laboral que el sector privado. Además señalan la importancia que se adjudica socialmente a este conjunto de carreras¹⁷⁴ humanistas, ciencias sociales, ciencias de la educación y administración pública, como opciones alternativas de poder político.

Las Encuestas Nacionales de Empleo para los años 2005 y 2009, manifiestan que del total de ecuatorianos certificados como egresados universitarios 12.5% estaban empleados en el sector público, de los graduados universitarios el 27%, y de los que disponían de posgrado el 39.8%; en el 2009, los porcentajes se incrementan: 18.3% de los egresados son servidores públicos, 36% de los graduados universitarios y 52.3% de los que tienen títulos de postgrados¹⁷⁵. Conviene destacar que *“este incremento cuantitativo de funcionarios con posgrados no necesariamente apuntalaría la eficiencia de la gestión pública, pues no corresponde a un proceso sistemático de dotación de competencias para ejercer el cargo sino a una caótica respuesta individual en busca de sobrevivencia laboral o mejora salarial”*¹⁷⁶.

¹⁷² BOURDIEU, Pierre, “Homo Academicus”, Ediciones Siglo XXI, México, 2006, pág. 32

¹⁷³ SENPLADES, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Gobierno Nacional del Ecuador, Enero 2008, pág. 7

¹⁷⁴ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 9

¹⁷⁵ Parecería ser una estrategia para lograr ingresos más altos que, por otro lado, escondería la reducida valoración que se da a la formación académica, pues, mayores niveles de formación no siempre permiten lograr mayores niveles de ingresos.

¹⁷⁶ SENPLADES, Óp. Cit. Pág. 7

Puede observarse que en las mallas curriculares de las carreras de administración pública, existe la tendencia a seguir el paradigma de la administración privada. Aun en la misma Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad Central del Ecuador, se tiene esta impresión. En otras palabras, a pesar de la enorme oferta de carreras, y de la masiva matriculación de estudiantes, es evidente que estos son el resultado de procesos de formación que, al margen de la calidad, no son funcionales a las exigencias de la administración pública.

En relación a la capacitación o adiestramiento¹⁷⁷, en primera instancia y conforme al artículo 75 de la LOSCCA, en la administración pública se establecieron Oficinas Departamentales de Personal ODP, que entre sus principales funciones relacionadas con capacitación estaban las siguientes:

- a. “Promover, fomentar e intervenir en programas educativos y de capacitación para el personal de su dependencia;
- b. Proporcionar información a los aspirantes a puestos, sobre el sistema de carrera administrativa y respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos;..”

En la misma Ley, al regularse el “adiestramiento”, se incluye lo siguiente:

“Capítulo V

Del Adiestramiento

Art. 104.- Programas de Adiestramiento.- *Sera obligación del Estado procurar el mejoramiento de las labores y ampliar los conocimientos de los servidores públicos, mediante el desarrollo de programas de adiestramiento.*

Art. 105.- Planeación y Dirección del Adiestramiento.- *La Dirección Nacional de Personal, planeará y dirigirá el adiestramiento de los servidores.*

Art. 106.- Cursos de Adiestramiento.- *Los cursos de adiestramiento serán de asistencia obligatoria para los servidores seleccionados para tomarlos.*

¹⁷⁷ Término empleado en la Ley de Servicio civil y Carrera Administrativa LOSCCA, de 1964 y algunas disposiciones de la época.

Art 107.- Efectos del Adiestramiento.- *El hecho del adiestramiento a favor de un servidor público, sea o no de carrera, y para el cual el Estado no ha realizado gastos, origina la obligación por parte de la entidad de mantenerlo en sus funciones o mejorarlo de acuerdo a esta Ley, y, por parte del servidor público la obligación de prestar sus servicios por un lapso mínimo igual al doble del tiempo de entrenamiento hasta por un máximo de tres años.”*

Como puede observarse de los artículos citados, la Dirección Nacional de Personal (DNP), se transformaría en la Secretaria Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Publico (SENRES), actualmente el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), constituido de acuerdo al artículo 65 de la Ley como el responsable de formular y administrar programas de capacitación para servidores, sin embargo, que la misma ley en su artículo 3, excluía a varias instituciones, las cuales sumadas a las creadas por leyes especiales que rigieron para entidades autónomas y gobiernos seccionales representaron el 53% de las entidades existentes.

Así, las disposiciones del ente responsable tenían un ámbito reducido dentro del sector público que sumado a la ligereza de sus disposiciones no permitió articular el Sistema Nacional de Capacitación diseñado por la DNP, cuya base eran los Comités Interinstitucionales de Capacitación (CIC), conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento General de los Comités Interinstitucionales de Capacitación¹⁷⁸. De otra parte, el artículo 107, reitera, del servidor, *“la obligación de la entidad de mantenerlo en sus funciones o mejorarlo”*, por el solo hecho de haberlo capacitado con recursos del Estado, y más aun, cuando es con recursos propios del servidor público.

En lo que se refiere al funcionamiento del subsistema de capacitación, la LOSCCA lo define como *“el proceso sistemático y permanente orientado a la adquisición y al desarrollo de técnicas y habilidades, y al cambio de actitudes,*

¹⁷⁸ Reglamento General de los Comités Interinstitucionales de Capacitación del Sector Publico, expedido con Resolución de 18 de marzo de 1988 y estructurado en base a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No 698 de 7 de noviembre de 1980, publicado en el Registro Oficial No 319 del mismo mes y año. Eliminado tácitamente con la derogación de la LOSCCA.

*tendiente a mejorar los niveles de eficiencia de los servidores*¹⁷⁹; el diseño es muy similar al establecido en la LOSCCA de 1978 y desarrollado en la normativa secundaria emitida para esa Ley. En ambas normas, se establece a la entidad administradora del sistema como la responsable de la capacitación de los servidores, apoyada en las Unidades de Administración de Recursos Humanos (UAHRs), anteriormente denominadas Oficinas Departamentales de Personal (ODP).

En lo que se refiere a la Planificación de la Capacitación, ambos subsistemas, el de la LOSCCA de 1978, como el de 2003, se apoyan en los requerimientos institucionales como fuente única para la detección de las necesidades de capacitación y la generación del Plan Institucional de Capacitación. Bajo esta óptica, la capacitación debe planificarse institucionalmente alineando los objetivos propios con los del Plan Nacional de Desarrollo.

La LOSCCA de 1978 y la de 2003, otorgan un incentivo económico por los cursos de capacitación realizados por los servidores públicos, orientando así el fin último de la capacitación, no al “desarrollo de técnicas y habilidades, y al cambio de actitudes”, sino al incremento de la remuneración. Eso explica que en el año 2002, el ente encargado haya realizado 40.125 cursos de capacitación de menos de 16 horas de duración, es decir un poco más de 1 curso por cada 10 servidores públicos. Considerando que la capacitación para mejorar técnicas y habilidades requiere mínimo de 32 horas de prácticas, la finalidad de estos era solo de mero trámite. En esta época los servidores coleccionaban Diplomas de cursos cualquiera fuere su especialización, con el solo fin de mejorar su remuneración.

¹⁷⁹ Artículo 76 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA.

CAPITULO V

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

4. LA NATURALEZA DEL CAMBIO

Las teorías del cambio institucional no solo proporcionan un marco de historia económica, o laboral en este caso, sino que principalmente explican la forma en que el pasado influye en el presente y en el futuro, la manera en que el cambio institucional incremental afecta las decisiones establecidas en cierto momento y la naturaleza de la dependencia. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico¹⁸⁰.

En el desempeño de una economía, intervienen las instituciones y los costos de transacción, sin embargo, las organizaciones y sus directivos al participar deliberadamente en actividades de manera conjunta con los agentes económicos y políticos, ellos determinan la dirección del cambio institucional. El rol de las organizaciones, ha sido considerado como instrumentos para explotar al trabajador,¹⁸¹ para superar los problemas de la especificidad de valores y el oportunismo contractual¹⁸², y para reducir los costos de medición en la actividad económica¹⁸³.

Sea cuales fueren los meritos de estas alternativas, en este estudio, para el caso del sector privado, se consideran a las organizaciones como entidades ideadas con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. En el caso de las organizaciones públicas, estas fueron creadas para

¹⁸⁰ NORTH, Douglass, Óp. Cit. pág. 13

¹⁸¹ MARX, Carlos, "El capital", Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág. 13

¹⁸² WILLIAMSON, Robert, "The Economics of Rights, Cooperation and Welfare", Oxford, Blackwell, 1986, pág. 123

¹⁸³ BARZEL, Yoram, "An Economic Analysis of Slavery", Journal of Law and Economics, in Philip W. Anderson, y Pines, David (eds), "The Economy as an Evolving Complex System", Reading, M.A.: Addison-Wesley. 1988, pág. 87

maximizar la prestación de bienes y servicios públicos a la sociedad. En su búsqueda de maximizar estos objetivos las organizaciones alteran incrementalmente la estructura institucional. Sin embargo, no son socialmente productivas a la fuerza, porque con frecuencia el marco institucional da incentivos adversos¹⁸⁴.

Si queremos explorar la existencia de los gremios, la empresa pública regulada o la estructura organizacional de las entidades públicas, nuestros modelos¹⁸⁵ no solo deben considerar la evolución documental en la organización (oferta) y en la política (demanda), la cual se encuentra inducida por las demandas externas en aspectos administrativos y económicos, sino también el modo en que las limitaciones institucionales moldearon a estas organizaciones y a sus objetivos. Los diversos tipos de conocimientos o aptitudes que adquiere la organización para lograr sus objetivos, desempeñara un papel importante en la forma en que evoluciona el conjunto de conocimientos organizacionales y la forma como se usa; el “aprender haciendo”, es el factor motriz de una organización¹⁸⁶.

La caída de la producción de cacao y su estructura elitista de producción, tornó imperativo su reemplazo a través de la explotación intensiva del cultivo del banano, el cual genero la oportunidad de inversión a otros actores económicos, cambio productivo que, a su vez, impuso en el marco institucional que se creaba en el año 1928, la necesidad de articular las demandas de gestión transferidas por el mercado internacional a los exportadores y de estos a la administración pública. Se crea así el Estado Funcional Oligárquico, pero cabe preguntarse, ¿Qué impulso a los jóvenes oficiales del ejército a promover el cambio, aun a costa de su carrera profesional? ¿Por qué este cambio no fue promovido por otros agentes de la sociedad? Estos son los cuestionamientos a los que deseamos dar contestación al estudiar las transformaciones de los años 1928 y 1963.

¹⁸⁴ NORTH, Douglass, Óp. Cit., pág. 99

¹⁸⁵ Para el presente caso se utilizara en el análisis morfológico el modelo Morphol, desarrollado por el Laboratoire d'Investigation Prospective et Strategique – LIPSOR.

¹⁸⁶ NORTH; Douglass, Óp. Cit., pág. 100

4.1. EI ESTADO Y SU ENTORNO DE CAMBIOS

El Estado que nace en la “*polis*” (Ciudad-Estado) de la antigua Grecia, y que adquiere su nombre propio, en boca de Nicolás Maquiavelo, evoluciona hasta el Estado de derecho, que coincide con el fin del absolutismo y luego de variadas dicotomías arriba al concepto de Estado-Nación de Habermas, que parece ser, es el que va a extenderse a escala mundial, habiendo iniciado su desarrollo a mediados del siglo XIX, pero que culmina su concreción en las primeras décadas del siglo XX, actuando de activo agente nacionalizador de sus sociedades, y propagando más tarde esta forma de Estado a los territorios periféricos tras su independencia del yugo colonial¹⁸⁷.

El Estado-Nación, va a ser pues la representación institucional más significativa del Estado moderno en esta época, con nuevas competencias y con una estructura burocrática cada vez más compleja y cambiante a lo largo del siglo anterior, que corre paralela al creciente consumo energético que posibilita su despliegue. Aunque tal evolución encierra, profundas diferencias entre los Estados centrales de mayor recorrido histórico, y aquellos periféricos de más reciente creación. En todos ellos se encubren dos “naciones”, la rica y la pobre, dentro de las mismas fronteras nacionales, con mayor o menor proporción de “clases medias” y de desigualdad social. A lo largo del análisis de la ingente diversidad de transformaciones del siglo XX, hemos mencionado cambios acontecidos en las estructuras estatales, pero ahora queremos sistematizar y profundizar dicho análisis, para mejor entender las características del cambio institucional, los actores involucrados, sus estrategias y de qué forma va a afectar al Estado en el presente momento de transición en que se encuentra¹⁸⁸.

En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preeminencia del Estado-nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional. La noción de "interdependencia" y el papel de

¹⁸⁷ FERNANDEZ, D., Ramón, “Del auge de la estatalidad a la crisis y reconversión del Estado”, editorial Virus y Ecologistas en Acción, Barcelona, 2009, pág.

¹⁸⁸ FERNANDEZ, D., Ramón, Óp. Cit., pág.

la fuerza militar en las relaciones internacionales fueron también cuestiones centrales en la controversia y, por lo tanto, en las obras citadas¹⁸⁹.

ESCENARIO No 1: LA REVOLUCION JULIANA

La revolución Juliana, se inscribe en la coyuntura de la crisis mundial de los años 20, y en las contradicciones acumuladas en todos los niveles por el orden Liberal oligárquico, las cuales se encaminaban a fortalecer los intereses de unas pocas familias y a trasladar a los trabajadores y pequeños productores el peso de la crisis que, desde una década antes, golpeaba al país, como efecto de la caída de sus exportaciones y la ruina de su producción cacaotera.

La crisis golpeaba fuertemente la economía popular, especialmente de Guayaquil, la cual es brutalmente reprimida el 15 de noviembre de 1922, por su vano intento en desarticular la impunidad de un sistema basado en la Ley Moratoria, justificado en la necesidad de adquirir internamente las “cosechas inmovilizadas”, bajo la impresión excesiva de billetes sin suficiente respaldo oro del Banco Comercial y Agrícola, regentado por poderosos grupos oligárquicos¹⁹⁰. El resorte de la manipulación oligárquica radicaba en asegurar y acentuar el control privativo de los dólares, los giros y las letras de comercio, incrementando luego de manera especulativa el costo del dólar frente a las permanentes devaluaciones.

En 1924, el pueblo estaba resuelto a no soportar más el espectáculo de unas elecciones hechas a bayoneta calada: aspiraba un cambio cualquiera sea su condición. Sin embargo, el 14 de agosto se elige presidente al Dr. Gonzalo Córdova, el cual asume un déficit fiscal de 9.5 millones de sucres y una deuda interna publica de 30.8 millones, siendo el mayor acreedor el Banco Comercial

¹⁸⁹ **SALOMON, G., Mónica**, “Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: dialogo, disidencia, aproximaciones”, Universidad Autónoma de Barcelona, Mimeógrafo, 2000, pág. 1

¹⁹⁰ “Resalta así, a ojos vista, no solo el alto componente inorgánico del dinero que el banco de la agro exportación prestó al gobierno nacional (\$ 11'218.259), sino el impacto inflacionario que debió tener en nuestra economía un circulante “ilegal” (\$ 9'543.843 excedente de emisión) que, para 1922 superaba el 27% del total del medio circulante en el país”, **DILLON, Luis Napoleón**, “La Crisis económico-financiera del Ecuador”, Editorial Aries Graficas, Quito, 1927, pág.45

y Agrícola¹⁹¹. Ante lo insostenible de la situación, el 9 de julio de 1925, estallo la sublevación militar, inspirada en una curiosa mezcla de hechos como la revolución rusa de 1917, la marcha sobre Roma de Mussolini en 1922, la influencia de la misión militar italiana en el Ecuador, y la dictadura militar plural de septiembre de 1924, que depuso al presidente Arturo Alessander de Chile¹⁹²; todo ello, aderezado con ciertas concepciones sobre la economía nacional impulso a la ocurrencia de este fenómeno histórico.

El teórico e inspirador del movimiento juliano fue Luis Napoleón Dillon, quien, horas antes de la llamada “transformación”, asevero públicamente que la crisis y la especulación que la servía, eran la causa del malestar político y de la caída de la moneda ecuatoriana¹⁹³. Luego lo confirmaría: “La (transformación) del 9 de julio fue revolución por motivos económicos y con fines de reconstrucción de la misma naturaleza (...) merced a la cooperación del ejército, quien (...) se sintió solidario de causa tan eminentemente nacional”¹⁹⁴.

El movimiento empezó en Guayaquil, los jóvenes oficiales encabezados por el mayor Idelfonso Mendoza, apresaron a las autoridades y constituyeron una Junta Militar de gobierno. En Quito, dirigió a los insurrectos el General Francisco Gómez de la Torre, quienes solicitaron la dimisión del presidente Gonzalo Córdova. Los representantes de las unidades del ejército, organizaron una Junta Suprema Militar presidida por el Teniente Coronel Luis Telmo Paz y Miño y como vocales Mayor Carlos Guerrero, Capitán Emilio Valdivieso y Subteniente Ángel Bonilla¹⁹⁵.

Esta Junta Suprema, a su vez, confió el gobierno a una primera junta provisional, integrada por Luis Napoleón Dillon, Dr. José Rafael Bustamante, General Francisco Gómez de la Torre y General Moisés Oliva. A posterior, fue

¹⁹¹ AYALA, M., Enrique (edit.), “Nueva Historia del Ecuador”, Volumen 14, Cronología comparada de la historia ecuatoriana, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1993, pág. 260

¹⁹² PAREJA, D., Alfredo, “Ecuador, Historia de la República de 1830 a nuestros días”, Volumen 3, Editora Unidad Nacional, 1990, pág. 33

¹⁹³ PAREJA, D.; Alfredo, Óp. Cit., pág. 35

¹⁹⁴ DILLON, Luis, Napoleón, OP. Cit., pág. 160

¹⁹⁵ PAREJA, D., Alfredo, Óp. Cit., pág.

separado el General Moisés Oliva, colaborador de Córdova, y adicionados Modesto Larrea Jijón, Francisco Boloña, Francisco Arizaga Luque y Pedro Pablo Garaicoa. La presidencia Ejecutiva era ejercida por todos los vocales, en turnos semanales. Esta pintoresca estructura, evocaba de modo indirecto, a los Consejos de las ciudades italianas del Renacimiento, a la par que mantenía semejanza con los ensayos uruguayos de gobierno colegiado, evidenciando el gran anhelo nacional de cambio¹⁹⁶.

Sin embargo, no tardo en emerger el conflicto de poderes, no solo entre la Junta de gobierno y la Junta Suprema, sino, también con las Juntas de Zona, especialmente con la de Guayaquil, conflicto que condujo el 5 de diciembre de 1925, a la disolución de las juntas militares y a la elección de una comisión para representar al ejército en el Gobierno. En enero de 1926, cae la primera junta civil y los militares eligen otra formada por Isidro Ayora, Humberto Albornoz, Julio Moreno, Adolfo Hidalgo, Homero Viteri, José Antonio Gómez y Pedro Pablo Egüez. En este cúmulo de vacilaciones e ingenuidades, el gobierno persistía, sin embargo, en llevar adelante una serie de reformas tendientes a la modernización del Estado. El 1 de abril, el ejército nombra presidente provisional a Isidro Ayora¹⁹⁷, ex rector de la Universidad Central.

La fuerza social que empujaba el proyecto reformista era pequeñoburguesa, lo cual le impedía tener una visión de clase totalmente autónoma que le permita enfrentar a la burguesía agroexportadora. El proyecto se enmarañó en el *regionalismo*, gracias a una intensa campaña de prensa, que hizo aparecer las reformas propuestas como un ataque a la ciudad de Guayaquil de cuya riqueza querían aprovecharse los “serranos”, dizque para reforzar el control central¹⁹⁸. Intuyendo su debilidad, los militares llamaron a colaborar a civiles equivocadamente identificados con la oligarquía serrana, que por su puesto “buscaba la oportunidad de ajustar cuentas” con su rival de la costa. No

¹⁹⁶ PAREJA, D., Alfredo, Óp., Cit., pág. 39

¹⁹⁷ PAREJA, D., Alfredo, Óp. Cit., pág. 44

¹⁹⁸ AYALA, M., Enrique (Edit.), “Nueva Historia del Ecuador”, Volumen 10, Época Republicana IV, “El Ecuador de 1925 a 1960” por Cueva, Agustín, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1993, pág. 93

creemos que este momento histórico haya significado un traslado de hegemonía de la oligarquía costeña a la serrana, sino de una coyuntura en que al amparo de la nueva correlación de fuerzas, la oligarquía serrana recupero algún peso político.

Lo sustancial de la Transformación del 9 de julio, fue el gran esfuerzo por poner en orden nuestra economía. Los gobiernos *Julianos*, llevaron a cabo varias reformas económicas e institucionales, a objeto de establecer mecanismos de control que evitaran el abuso de los recursos del Estado. En este marco, una misión de expertos financieros de la Universidad de Princeton, dirigidos por el Doctor Edwin Kemmerer, asesoraron en 1927, al gobierno del Dr. Isidro ayora. Así, en septiembre de 1925, se crea el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, el 13 de julio de 1926 se crea la Inspección General del Trabajo, el 9 de julio de 1927 se funda el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, y en septiembre de 1928 se expide la Ley Orgánica de Hacienda y se crea la Contraloría General de la República.

ESCENARIO No 1: Variables Motrices

Factor Critico	Situación existente	Posibles tendencia	Descriptoros
Reforma Institucional	Reforma Sistema Bancario	-emisión centralizada -emisión regulada -total liberalización	-no liberalización -liberalización parcial -total liberalización
Deuda Interna Publica	Renegociación Deuda Publica	-renegociación total -renegociación parcial -Estado actual	-diferir pago -disminuir pago -mantener pago
Déficit fiscal	Disminución del Déficit	-incremento ingreso -reducción gasto pub.	-expansión ingreso -restricción gasto
Precio del Dólar	Inestabilidad del mercado	-persistente caída -estabilización precio	-reducción ingreso -mantener ingresos
Apoyo al Cambio	Correlación de Fuerzas	-sectores populares - populares y medios -todos	-apoyo medio - fuerte apoyo -apoyo total

Resumen de Escenarios Propuestos

Factor Critico	Escenario A	Escenario B	Escenario n
Reforma Institucional	Emisión centralizada	Emisión centralizada	
Deuda Interna Publica	Renegociación total	Renegociación parcial	
Déficit fiscal	Reducción gasto pub.	Reducción gasto pub.	
Precio del Dólar	Persistente caída	Persistente caída	
Correlación de Fuerzas	Apoyo medio	Fuerte apoyo	

El análisis de influencias/dependencias, nos muestra que las variables 1 y 2 tienen la más alta relación de influencia y, a la vez, dependencia dentro del conjunto. Se relacionan mutuamente siendo la variable 2 la que influye mayormente sobre 1. La variable 3, tiene alta influencia y una dependencia mediana. La variable 5, tiene una alta influencia y ninguna dependencia.

ESCENARIO No 2: TRIUNVIRATO MILITAR. 1963

Al término de la Segunda Guerra Mundial, y ante la insurgencia que precedió a los procesos independentistas que emergieron en aquel entonces, los Estados de América Latina al igual que el Ecuador, acogieron la doctrina de Seguridad Nacional que, estuvo orientada al privilegio del uso de la fuerza para la defensa del territorio, tanto de los enemigos externos como de los movimientos revolucionarios internos, ideológicamente definidos como de *izquierda*.

De hecho, la apropiación y asimilación de su lógica interna indujo directamente sobre la lectura y construcción de la Seguridad en la región y en el país, hacia la Doctrina de Seguridad Nacional, la misma que dio soporte ideológico a las dictaduras militares de los años setenta. Sumariamente, la doctrina se sustentaba en la premisa de que más que un enemigo externo que amenaza desde “fuera”, se trataba de un enemigo “interno” que se debía combatir desde distintos frentes: la represión a la insurgencia y, la implementación de reformas económicas y sociales que, en el marco teórico de la época, se fue definiendo como *el camino hacia el desarrollo*.¹⁹⁹

Los regímenes autocráticos de entonces argüían que el combate al comunismo necesitaba de una estrategia suplementaria de desarrollo, que complementa las acciones antiinsurgentes. Así se forjó una lógica circular, por la cual la seguridad induciría el desarrollo y, viceversa. En esta línea argumental, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol muy relevante en dos direcciones: a) garantizar la Seguridad Nacional que, en las dictaduras militares de los 70, se expresó en represión descarnada a los izquierdistas; y, b) contribuir o promover

¹⁹⁹ Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, “propuesta Curricular Maestría en Seguridad y Defensa”, Mimeógrafo, Quito, 2011, pág. 3

el desarrollo que en países como Ecuador se tradujo en una suerte de “desarrollismo” que trató de integrar desde la perspectiva burocrática, las reivindicaciones populares con la institucionalización de los organismos planificadores²⁰⁰.

La década del 60 está llena de sucesos relevantes: cisma político ideológico entre Rusia y China; Francia cuestiona hegemonía de EE.UU.; nuevos Estados fruto de la descolonización, Guerra de Vietnam. De alguna manera, todos estos hechos encuentran su expresión en la revolución cubana, hito que marca la nueva etapa de confrontación entre las superpotencias, a la vez que influye en los procesos políticos de todos los países del contexto capitalista²⁰¹. El año 1959, el escenario regional se ve exacerbado con el triunfo de la revolución cubana y la entrada del ejército rebelde a la Habana. En 1960, Cuba nacionaliza las empresas norteamericanas asentadas en la isla, y EE.UU. responde con el bloqueo comercial.

La OEA bajo orientación norteamericana inicia el proceso que culminaría con la expulsión de Cuba, en 1962. En 1961, como parte de su estrategia de Seguridad Nacional, los EE.UU., lanzan el Programa Económico para América Latina: “Alianza para el Progreso”. En octubre de 1962, se produce la “crisis de los misiles”, la más seria amenaza de conflagración nuclear. A la par se suceden, en singular orden cronológico, un sin número de golpes militares en Guatemala, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Brasil, Haití y Argentina. A la vez que los restantes mandatarios de los países se alinean con la política represiva.

El Ecuador de 1961, veía derrumbar sus esperanzas de mejores días con el colapso brutal, al bajar las exportaciones de banano en 5.8% y las de café en cerca del 20%, el ingreso per capite disminuyó en 1.1% y la parte del producto

²⁰⁰ Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, Op.Cit., pág. 3

²⁰¹ AYALA, M., Enrique (Edit.), “Nueva Historia del Ecuador”, Volumen 11, Época Republicana V, “El Panorama Mundial Contemporáneo 1960-1988” por Cardoso Byron, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1993, pág. 11

nacional dedicada a las remuneración se contrajo en 1.5%. Los precios empezaron a elevarse. El enorme malestar acumulado se expresaría en huelgas estudiantiles y, sobre todo obreras, en noviembre de ese año, Velasco Ibarra es depuesto por el ejército, ante el clamor popular, asume la presidencia Carlos Julio Arosemena Monroy, quien trato de imprimir un sello progresista a su gobierno. En estas circunstancias, de nada le sirvió a Arosemena formar un gobierno de concentración nacional, en realidad centroizquierdista, la reacción local movilizada por el clero, desato un fanatismo abiertamente religioso-ideológico, que lo califico de “comunista”²⁰².

El golpe militar que el 11 de julio de 1963, instauró la Junta Militar de gobierno, presidida por el Contralmirante Ramón Castro Jijón, a decir de Agustín Cueva, fue una típica medida “contrainsurgente” acordada por los servicios de seguridad norteamericanos y los centros oligárquicos de poder en el Ecuador; con una estrategia que comprendía además de las medidas “anticomunistas”, ciertas acciones de carácter económico y social, que imprimió a la nueva dictadura una tónica reformista, conforme a los planes de la Alianza para el Progreso. Por ello, al tiempo que reprimía y clausuraba universidades y sindicatos, anunció una serie de reformas estructurales que empezaron por la Ley de reforma Agraria de 11 de julio de 1964, en donde se manifestaba el propósito de abolir las relaciones precapitalistas de producción²⁰³.

Con ello se buscaba promover la creación de una capa de pequeños propietarios rurales, destinados a amortiguar las contradicciones del agro. Pero tanto la tibieza de las disposiciones de la Ley, como la resistencia de los terratenientes, hicieron fracasar la reforma, que aun con la abolición del “precarismo”, solo consiguió multiplicar el minifundio y acelerar el éxodo a las ciudades. Además de la reforma agraria, se incluía una reforma tributaria y

²⁰² La campaña religioso-política contra la izquierda y contra el gobierno, así como otras actividades de la CIA en el Ecuador están relatadas por el ex agente Philip Agee, “Inside the Company, CIA Diary” Penguin Books, UK, 1975. En **AYALA, M., Enrique (edit.)**, “Nueva Historia del Ecuador”, Volumen 11, Época Republicana V, “El Ecuador de 1960 a 1979”, por **CUEVA, Agustín**, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1993, pág. 155

²⁰³ **AYALA, M., Enrique**, “El Ecuador de 1960 a 1979”, Op.Cit., pág. 156

otras medidas tendientes a reforzar sectores intermedios como la artesanía y la pequeña industria, no era políticamente viable, por tratarse de sectores sociales por crearse como la pequeña burguesía rural, o políticamente débiles, como los artesanos y pequeños industriales.

A pesar de la represión, este tinte reformista, indujo a un sector importante de la joven tecnocracia a embarcarse en una “empresa técnica”, más no política, así como miembros de la antigua intelectualidad que defendían un sistema que mal o bien les había permitido ascender. Así justificados, los ex socialistas que asesoraron a la Junta hablaron de una adhesión a planteamientos “modernos”, acordes con nuestro tiempo²⁰⁴. Por esta razón, la Ley Orgánica de Servicio Civil y carrera Administrativa (marzo de 1964), expedida por la Junta, se inscribe dentro de un proceso de fortalecer los “organismos técnicos”, dizque encargados de aplicar las reformas y orientar el proceso de desarrollo, dotándoles de estabilidad laboral e incrementando la remuneración de la burocracia.

Efectivamente, la remuneración de los empleados públicos que entre 1960 y 1962 solo se había incrementado en un 8.1% de 1964 a 1966 creció en un 23.5%. Adicionalmente, desde 1964 y hasta 1965 se comenzaron a crear o reorganizar distintos organismos o instituciones, lo que significó que el presupuesto del Estado fuera incrementado en forma apreciable para el pago de sueldos y salarios²⁰⁵. Descartado el apoyo popular, de los sectores rurales, artesanos y pequeños productores, no le quedó a la Junta sino tratar de llevar adelante los proyectos reformistas, con la resistencia de la oligarquía y sin más peso político que el apoyo de la tecnocracia, que por supuesto estaba más comprometida con los intereses de la Junta²⁰⁶.

ESCENARIO No 2: Variables Motrices

²⁰⁴ AYALA, M., Enrique, “El Ecuador de 1960 a 1979”, Op.Cit., pág. 156

²⁰⁵ Junta Nacional de Planificación JUNAPLA, “El Desarrollo del Ecuador”, Libro primero, Mimeógrafo, Quito, 1969, pág. 38, citado en AYALA, M., Enrique, Óp. Cit., pág.157

²⁰⁶ AYALA, M., Enrique, Óp. Cit., pág.157

Factor Crítico	Situación existente	Posibles Tendencias	Descriptorios

ANALISIS DE LOS ESCENARIOS No 1 Y 2

El aparato estatal centralizado no se desarrollo como acción de una dinámica capitalista generada por la sociedad. Siendo el capitalismo ecuatoriano una clase adventicia, procreada desde fuera²⁰⁷, ese aparato estatal expresa, más bien, la inserción de nuestra economía en los circuitos del capitalismo internacional. Por eso el poder transnacional ha sido interno y constitutivo de nuestro sistema político.

En el periodo del movimiento *Juliano* de 1925, fue la misión Kemmerer la que impulso el establecimiento de nuevas organizaciones vitales para el desarrollo del Estado. Más aun, miembros de dicha misión los primeros dirigentes de esas organizaciones: Mr. Edwards, Contralor General de la Nación; Mr. Tompkins, superintendente de Bancos; Mr. Roady, Director General de aduanas y Mr. Schwultz, Asesor del Banco Central.

En el periodo de la *Junta Militar de Gobierno* de 1963, misiones y asesores norteamericanos dirigieron la implementación de la reforma administrativa, así como de los contenidos y objetivos de las restantes reformas. De manera, pues, que la intervención foránea ha sido decisiva en la evolución del aparato del Estado ecuatoriano.

Como anota acertadamente Agustín Cueva, los antecedentes resaltan la similitud del contenido clasista predominante en las revoluciones de julio de 1925 y julio de 1963, puesto que en ambos momentos, son los militares como

²⁰⁷ MOREANO, Alejandro, "Capitalismo y lucha de clases, en la primera mitad del siglo XX, en Ecuador, Pasado y Presente, varios autores, Edit. Universitaria, 1976, pág.172.

institución, quienes toman el poder y gobiernan, según los intereses de la clase media y con su apoyo decidido.

Las diferencias se centran en que el movimiento de 1925 fue protagonizado por la clase media en su etapa progresista, de matices socializantes, en la medida en que necesitaba aliarse con los sectores populares para abrir una brecha en la estructura socioeconómica, que entonces le desfavorecía. El movimiento de 1963, fue de apoyo a la represión de la izquierda revolucionaria, por cuanto a la clase media ya le interesaba salvaguardar el orden establecido²⁰⁸. Si en los 20 y 30, del siglo anterior, esta clase amenazo con encender la llama de la revolución, en 1963, la situación se invirtió por completo.

²⁰⁸ CUEVA, Agustín, “La crisis de los años sesenta”, en Ecuador, Pasado y Presente, varios autores, Edit. Universitaria, 1976, pág. 239

CAPITULO VI

INCIDENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCIONAR DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (2000-2010)

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN.

La finalidad de este apartado es presentar algunas conclusiones y recomendaciones sobre las relaciones existentes entre formas de Estado y la ideología, las instituciones y el comportamiento de las organizaciones y los servidores, los patrones de institucionalización en la administración pública y la gestión pública en las diferentes formas de Estado analizadas.

El interés por el tema de estudio surge de los últimos veinticinco años de políticas de ajuste en el Ecuador, los cuales han estado marcados por la violencia política, el colapso del modelo de crecimiento, del sistema de distribución del ingreso y una costosa desindustrialización. Durante el periodo 1982- 1998, se ensayaron todos los regímenes monetarios de la ideología neoliberal: de cambio fijo, cambio libre, mini devaluaciones y bandas cambiarias, las cuales no pudieron limitar el incremento de la inflación; sin embargo esta situación se uso para justificar la perdida de la capacidad reguladora del Estado, introducir reformas económicas orientadas por el mercado las cuales en lugar de mejorar las situación desembocaron en un desempleo masivo, generalizaron una corrupción ya existente, con la consecuente crisis de solvencia fiscal y fuga de capitales.

Todas las situaciones antes mencionadas determinaron la crisis de 1999-2000, la cual se manifestó en una combinación de pobreza, caída del producto interno bruto, crisis fiscal, *default* del servicio de la deuda pública y privada, ruptura generalizada de los contratos públicos y privados. En este marco, el incremento de las movilizaciones sociales, la aparición de nuevos actores y movimientos populares, el desencanto político, la negativa imagen generalizada de los políticos y los partidos, y la percepción pública nacional e

internacional de corrupción extendida constituían corolarios políticos de una crisis socioeconómica largamente gestada.

Habría que pensar, que la sucesión de crisis en Argentina, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela parecieron aportar la evidencia empírica a las críticas de los procesos de reforma del Estado de los años 90 y, de su vinculación con los patrones de institucionalización derivados de las políticas tradicionales, y exacerbadas por el ajuste neoliberal, que caracterizaron a la transición del autoritarismo de los años 70, tanto en Ecuador como en América Latina.

En este sentido, llama la atención la falta de teoría e investigación empírica sistemática sobre el problema de la institucionalidad administrativa o del diseño institucional administrativo para la gestión de las políticas públicas en regímenes democráticos. Este problema se refiere a cómo asegurar la institucionalización de un conjunto de reglas de juego (formal o informalmente estatuidas) para la gestión pública. ¿Cómo podemos operacionalizar esta cuestión?

El problema es normar quiénes pueden tomar decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles; con qué reglas y en qué oportunidades pueden decidir; qué información pública sobre las decisiones y los resultados de gestión debe ser puesta a disposición de la ciudadanía por parte de los administradores públicos; y, mediante qué procedimientos los decisores públicos, las asignaciones de recursos y los resultados son evaluados y controlados por la ciudadanía y las instituciones parlamentarias y de auditoría y control del sector público. Solo así se podrán afirmar poderes y contrapoderes que permitan generar una institucionalidad imparcial a los grupos de poder y, al Estado y su burocracia.

6.1 CONCLUSIONES GENERALES AL PROBLEMA.

La incidencia de la institucionalidad en el accionar del Estado y de los servidores públicos, no solo se expresa en la disfuncionalidad de las

organizaciones públicas y sus servidores, sino que principalmente se enfoca a la mala calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, aspecto que conlleva múltiples consideraciones de carácter organizacional, social y económico.

Estas permanentes circunstancias han contribuido a fraguar en el caldeado imaginario social, la imagen del sector público como expresión de los “males” derivados de la inacción y el retraso, y al servidor público como la exacerbación de los derechos y la negación expresa de las obligaciones.

a) En el Estado

El análisis realizado comprueba el *predominio* que han ejercido las cuestiones jurídicas, religiosas, filosóficas y personales en las tres áreas de conflicto que han generado el proceso histórico del Ecuador: el bipartidismo conservador-liberal, la contraposición democracia-dictadura y la confrontación militares y caudillos; y, la secundaria importancia que, a la luz pública, se ha otorgado a las causas económicas, pues su resolución se mantuvo siempre en complejas negociaciones económicas y sociales de cenáculos partidistas.

Bajo esta apreciación, las organizaciones han debido enfrentar cambios que obligan a reconfigurar sus procesos internos a las demandas de nuevos escenarios de gestión cada vez más complejos, en el caso de las organizaciones del Estado, estas demandas son más dramáticas, agravadas por la cantidad de actores y variables que intervienen en este escenario.

Todo lo manifestado en el Capítulo II de este estudio, no solo reseña las debilidades estructurales del sistema de administración pública, sino las constricciones y restricciones a la que está sujeta la acción de los servidores públicos que han convertido en “habitus” estas estructuras dominantes, las cuales se exteriorizan en su gestión que aparece como desordenada, que superponen funciones, centralizan la toma de decisiones, son esencialmente rígidas, lentas, atrapadas en un formalismo creciente en las que se instauran

relaciones clientelares que son fuente de corrupción que atraviesan y caracterizan a la burocracia.

Como es natural, “los espacios de poder” de los servidores públicos refuerzan los conflictos sistémicos que se observan en la administración pública ecuatoriana. Al respecto, valgan las siguientes puntualizaciones:

- Las políticas de ajuste estructural, apuntaron principalmente a debilitar la institución de regulación, afectando así la institucionalidad de la nación,
- La reducción del rol y los recursos del Estado, se vio agravada por una ineficiente gestión en los servicios, cuyo resultado fue un sector público descalificado, ineficiente y apreciado como corrupto,
- En los sectores estratégicos, el eléctrico siempre evidenció altos índices de politización, por tanto su gestión no siempre fue técnica, al punto que la tarifa al consumo no cubre los costos que aunado a la falta de un programa de reducción de pérdidas a llevado a la debacle al sector,
- La falta de inversión en el sector petrolero, impide explorar nuevas reservas lo cual causo la caída de la producción, produciendo la salida masiva de técnicos altamente calificados. Si se suma que gran parte de los ingresos se destinan a importar derivados para la generación térmica, que por efecto del déficit tarifario no se pagan, se destruye así los dos sectores más importantes de la economía,
- La ineficiencia y politización del sector comunicaciones fue más marcada en la antigua Pacifictel, la alta cartera vencida redujo la inversión y, el alto número de abonados mal atendidos lo que condujo al crecimiento de la telefonía celular, que se encuentra en manos privadas,

b) En las Organizaciones

El problema de la falta de ejecución de lo planificado y escaso logro de resultados y metas, se analiza en la encuesta del PRODEV (1426 funcionarios de 10 organizaciones públicas que laboran en más de 30 proyectos de inversión), los resultados nos dejan ver: escasos servidores con el perfil de ejecutores (3%) y un alto nivel con perfil de analistas (59%). Pero lo que más

llama la atención es que, a más de que la mayoría de organizaciones no posean Estructuras Organizacionales o Planes estratégicos, las que cumplen y superan las metas son las que tienen directivos y equipos muy cohesionados.

Las reflexiones derivadas de la encuesta PRODEV, podrían ser interpretadas como que los servidores que actualmente laboran en la administración pública necesitan más un liderazgo cuántico y, alineamiento y visión sistémica, que una planificación detallada que no les ofrece los elementos que ellos requieren para ejecutar lo programado.

Las principales “brechas” en los factores de gestión que impiden a los servidores obtener de sus equipos de trabajo sinergias hacia resultados en la función “capacidad de ejecución organizacional” son: a) gestión del conocimiento, b) factores externos, c) cibernética organizacional y, d) alineamiento y visión sistémica.

En cuanto a la calidad de los bienes y servicios ofertados por las organizaciones del sector público, observamos, que la calificación de eficiencia sobre su gestión, de acuerdo a la muestra, evidencia, solo índices que van de regular a deficiente.

De las tres instituciones laborales más relevantes, la estabilidad ha sido pervertida al punto de que jamás aseguró la permanencia de los más capaces, a los que no se identifica con métodos de evaluación eficaces, convirtiendo a este sistema en un tráfico de influencia sobre la generación de un poder factual. En 1964, con la expedición de la Ley de remuneraciones, se modifica el sistema de remuneración anual único, normado en la Ley de Hacienda, abriendo la opción de los llamados “bonos por eficiencia” que nunca recompensaron a los servidores diligentes ni provocaron la eficiencia institucional.

c) En los Servidores Públicos

El Estado ecuatoriano refleja la incongruencia de una administración pública “espaciosa” con 522.178 servidores²⁰⁹, a pesar de que, apenas el 38% de ellos desarrolla funciones con valor agregado²¹⁰. Lo cual deja apreciar, la condición primaria de nuestra gestión administrativa, intensiva en mano de obra “en funciones de apoyo o habilitantes”, a las cuales se otorga la condición de dominancia sobre las restantes, a más de un escaso uso de tecnologías.

Adicionalmente el resultado de todas estas malas prácticas, es que hoy se cuenta con un servicio civil envejecido, según la Encuesta ENEMDU-INEC, a diciembre de 2009, 214.371 (41.3%) funcionarios son mayores de 46 años, 19.306 (3.7%) son mayores de 65 años. Esta situación en parte obedece a un recambio generacional que no se ha dado a causa de la mal entendida estabilidad laboral.

Cabe destacar que las políticas de ajuste estructural implementadas durante el periodo 1992-2006, al incidir indiscriminadamente sobre la reducción de personal sin diferenciar entre las agregadoras de valor (productoras de bienes y servicios públicos) y las habilitantes o de apoyo, lo que se obtuvo fue a más de un mayor deterioro en la calidad de los bienes y servicios públicos, también en los siguientes aspectos:

- Drástica reducción del personal especializado que laboraba en organizaciones agregadoras de valor, el cual migro al sector privado.
- Los apreciables niveles de formación superior observados en los servidores públicos, no parecen guardar relación con las funciones que desempeñan y puestos que ocupan.
- El nivel de instrucción en el personal directivo y técnico, es significativo. Sin embargo, sus estudios nivel de posgrado son poco representativos.

²⁰⁹ INSTITUTO NACIONAL de ESTADISTICAS y CENSOS, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano, diciembre 2009

²¹⁰ INSTITUTO ALTOS ESTUDIOS NACIONALES, Datos preliminares de la Primera Encuesta Nacional de Identificación de Necesidades de Formación y Capacitación del Servidor Público, julio de 2010.

- La propuesta de unificación y homologación de remuneraciones, para reducir las diferencias remunerativas, se vio obstaculizada por las “autonomías” de ciertas instituciones, por lo cual solo se logró cerrar el 45% de la brecha.
- Estos incrementos con fines de homologar los ingresos de los servidores, distorsionaron el mercado laboral, produciendo diferencias de hasta 132% entre la remuneración pública y la privada
- Según Encuesta de Empleo 2009, el 41% de los ocupados plenos, concentra su salario entre USD 240 y 350; para los subempleados representa 58%; siendo el salario promedio en la Costa de USD 352, en tanto en la Sierra de USD 511. Más de las tres cuartas partes de los ocupados dependen de actividades privadas y el 69% de los subempleados tienen un ingreso inferior al Salario Básico Unificado.

Por estas razones, el Estado retiene el 8,7% de la PEA ocupada, pero paga el 32.09% de la masa salarial total del país. El Servicio Público se transformó en el nicho más apetecido del mercado laboral, aunque existen 1.870 servidores con instrucción de posgrado en los grados 1 al 3 ganando USD 120. De manera contraria, el personal con más de 65 años de edad, presenta menor número de posgrados y poseen una remuneración promedio de USD 921.

6.2 EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES.

El marco metodológico destaca tres aspectos importantes:

- a) El Estado juega el rol principal en organizar la sociedad y promover el desarrollo económico a través del marco legal
- b) El marco legal tiene un componente conductual que lleva a la creación de los consensos y las metas comunes.
- c) El marco legal define la economía y el mercado, pues a través de los costos de transacción regula la producción y los precios reales, así como el empleo y el ingreso.

Keynes, también concibió la incidencia del Estado en la economía, pero a través de los precios relativos. En la visión neo institucionalista el Estado interviene a través de las instituciones y organizaciones públicas y, de estas, en los costos de transacción que actúan sobre la producción y los precios.

En este sentido el Estado es modelador de la sociedad y el mercado, lo cual es coincidente con la definición propuesta por Offe, a partir del análisis de Althusser y Poulantzas, quienes argumentan que el Estado tiene sus propios intereses, distintos a los de la clase capitalista, por lo que dicha clase no lo controla directamente sino que se encuentra bajo la dirección de su propia “burocracia”.

North, considera como primordial importancia del Estado la formulación de un marco legal que proteja los derechos de propiedad, estimule el trabajo productivo e innovador, a la vez que reduce los costos de transacción²¹¹, obligando al estricto cumplimiento de las leyes y contratos con bajo costo. El mercado libre y perfecto no existe, porque es una elaboración social que necesita ser regulada, en tal razón no puede ser una condición necesaria para el crecimiento económico. Acepta también la interacción entre organizaciones e instituciones, y que ambas, como el Estado, generalmente no son ni eficientes, ni imparciales debido a la existencia de poderes de negociación, información, y participaciones desiguales, además del interés individual de los actores.

Bajo esta visión, se puede decir que, el nuevo análisis institucionalista histórico ha ampliado la comprensión del desarrollo económico que es concebido, como la consecuencia de la evolución de instituciones que fomentan la formación del capital y su movilidad, la cooperación y los intercambios comerciales, la estimación y el reparto de riesgos. Por tal razón, se debe considerar a las instituciones como la base organizativa de las políticas públicas.

En este marco, la Ley es un medio de intencionalidad expresa, acaso el más

²¹¹ Las instituciones y la tecnología utilizada determinan los costos de las transacciones y las transformaciones, los cuales se suman a los costos de producción para obtener el costo total. **Ronald Coase** (1960), hizo la relación fundamental entre instituciones, costos de transacción y teoría neoclásica.

trascendente, para la obtención del fin sustantivo que persigue la sociedad civil; por ello la institucionalidad, tiene que explicitar los mensajes que expide a través de la Ley y buscar la manera idónea de transformar la realidad integral por la que atraviesa un pueblo en determinado momento histórico. Las normas en general transmiten “mensajes” desde los centros de poder político hacia los diferentes actores de la sociedad civil, si el mensaje es correcto y/o es interpretado en la forma adecuada, se logra la intencionalidad de la que nos habla Elster.

North, concibe a la innovación como el determinante principal de la eficiencia dinámica que genera creaciones productivas y crecimiento económico. Más allá de reconocer la importancia de la tecnología y las innovaciones, no ofrece una teoría que articule la tecnología con la producción capitalista y el dinero. Por su importancia, conviene establecer que recoge el planteamiento de Schültz al integrar, el factor humano con la necesidad del financiamiento público a la investigación y desarrollo.

6.3 LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL EN EL ECUADOR.

Es necesario destacar que las instituciones forman parte de una trilogía indisoluta, en la cual, las diversas ideologías se expresan en diferentes formas de Estado y estas, a su vez, se plasman en instituciones económicas o políticas propias de cada una de esas formas de Estado. Por estas relaciones concretas, es necesario iniciar el análisis de la institucionalidad a partir de su especificidad histórica, el Estado en el cual fue concebida. Por esta razón el institucionalismo histórico identifica como factor desencadenante de esta trilogía, a la relación Estado-Instituciones.

a. Las Formas de Estado en Ecuador

El proceso histórico de conformación del Estado en Ecuador, arranca desde el incipiente periodo inicial de la República, denominado de “anarquía”, de 1830 a 1895, este es un Estado débil e inestable que corresponde, a un estadio de

fragmentación y dispersión del poder político, propio de un contexto esencialmente precapitalista.

El **Estado “liberal-oligárquico”** de la etapa siguiente es, a su vez, la expresión superestructural del proceso de implantación del capitalismo como modo de producción dominante en las entidades sociales de la nación. En Ecuador, los gobiernos del periodo “liberal oligárquico”, auto declarados, herederos de las “montoneras” de Alfaro abusaron de esta imagen libertaria, aun que ideológicamente estaban distante de ella, y se perpetúan en el poder desde 1912 hasta 1939.

La crisis económica mundial de los años 30, reconfigura el modelo de reproducción y acumulación del capital y, correlativamente su expresión política a través de una nueva forma de Estado. Este Estado Funcional Oligárquico gobernado por las oligarquías, cuyos intereses están atados al sector agro exportador-bancario, y que actúa como mediatizador ante el resto de la sociedad, es el que va a perdurar hasta 1972, en que la bonanza petrolera, impondrá, un nuevo Estado burgués que aparenta la viabilidad de un desarrollo nacional autónomo, sustentado en la “siembra del petróleo”.

Estado Neoliberal: El periodo neoliberal²¹² implantado en el país, propuso una minimización de los roles del Estado y del “aparato” administrativo. Este periodo se expresó, por singularizar la dificultad de romper la injerencia del Estado en nuestro país. La reducción en la intervención estatal fue selectiva y robusteció una vez más los subsidios a los sectores empresariales ligados a las exportaciones. La falta de regularización en los mercados era parcial y selectiva, de lo que se entreveía la intervención de agentes privados, con intencionalidades propias, en la gestación de políticas económicas públicas. Así, se incubó un proceso de “estatización del neoliberalismo”, que evidencia la dependencia de las empresas al Estado.

²¹² Hace referencia al periodo: 10 de agosto 1982- 15 de enero 2006, en el cual se sucedieron los gobiernos del Ing. León Febres-Cordero, Dr. Rodrigo Borja, Arq. Sixto Duran-Ballén, Sr. Abdala Bucaram-Fabián Alarcón, Dr. Jamil Mahuad-Dr. Gustavo Noboa, y Cnel. Lucio Gutiérrez- Dr. Alfredo Palacios.

La institucionalización de las políticas neoliberales en el país, tuvo la siguiente ruta:

- En marzo de 1993, con la Ley de Presupuestos del Sector Público, se reduce la capacidad operativa del Estado, disminuyendo sus ingresos y gastos fiscales.
- A través de la Ley de Modernización y Privatización del Sector Público, de 1993, se reducen las funciones reguladoras del Estado, amparados en la prefiguración de la ineficiencia del sector público.
- En octubre de 2003, la LOSCCA propone un cambio drástico, con la Unificación y Homologación de las Remuneraciones de los servidores públicos, lo cual significa retomar los conceptos de la Ley de Hacienda.
- El proceso de Unificación y Homologación de las Remuneraciones tuvo un largo periodo de implantación cuya meta no se logró cumplir.
- Permanentemente y a través de varios mecanismos se buscó “reducir” las instituciones de contratación laboral en el sector público,

Estado Regulador: El Estado Regulador asume las capacidades de gestión estratégica, abandonadas por el Estado neoliberal, orientándolas al logro de resultados, para enrumbar una planificación que articule las políticas, estrategias y acciones que permitan potenciar el desarrollo local y nacional.

Se proyecta así un nuevo Estado que aumenta su capacidad de regulación, robustece sus políticas públicas, promueve la transparencia y la participación, e instaura una burocracia profesionalizada, altamente eficiente, con solvencia técnica que labore con visión de objetivos del desarrollo institucional, local y nacional.

Concebido así el Estado, los servidores públicos, juegan un rol importante en la gestión del mismo, no sin antes reconocer, que la forma en que pensamos al Estado define la función del servidor público. Dicho de otra manera, si

deseamos cambiar a los servidores públicos, debemos cambiar la forma del Estado.

Por lo expresado concordamos con Cesar Montufar, en la existencia de una estructura política que se conforma a través de la historia política del país y que se expresa bajo diversas vestimentas ideológicas y con distintas proyecciones programáticas. Esta estructura revela un sustento institucional de escasa proyección colectiva, retaceado de intereses particulares que hacen de la política una lógica de acuerdos transables y mutables al infinito, que sustenta equilibrios precarios y transitorios.

b. La institucionalidad laboral

En los inicios de la república, la institucionalidad laboral se sustentaba en añejas normas coloniales que no variaban en cuanto a los conceptos de servicio a las tradiciones monárquicas, poder centralizado y concentrador, con una sacralización en las jerarquías, limitados beneficios sociales concedidos como una gracia de la máxima autoridad. El 21 de octubre de 1863, en el Gobierno de Gabriel García Moreno, se expide la Ley de Hacienda en que aparecen las nueve primeras disposiciones generales respecto a los servidores públicos las cuales se refieren principalmente al reclutamiento, el despido y la remuneración²¹³. Se inicia así la senda de evolución de la institucionalidad laboral en el país, como una continuación de las tradiciones coloniales.

La revolución liberal de 1895, no modificó la institucionalidad laboral, en razón que su objetivo se centraba en la reestructura del Estado y la redistribución de sus recursos. Sin embargo se dicta el Decreto Ejecutivo No 337 de julio de 1905 por el cual se regula el nombramiento de servidores del Estado.

La revolución juliana de 1928, pone los fundamentos del servicio público en el

²¹³ Estas primeras instituciones sirven históricamente como puente en materia de administración de personal, entre la época que da fin al coloniaje español y los esquemas técnicos propios del próximo siglo veinte. La herencia española imprime su huella en el nombre mismo de la Ley, bastante desajustado ya para la época, mas, esta noción se vierte en la Ley de 1928.

Ecuador, aun cuando, no crea un organismo encargado de la administración de personal a escala nacional, ni dentro del esquema organizacional de los entes públicos, sin embargo, la función pudo ser asumida de manera apartada por la Contraloría, dado el poco desarrollo de la administración pública.

La ley es muy completa, para su época, en cuanto a normas para funcionarios y empleados, destinando a ello el Título V, que comprende los artículos 89 al 161, donde se trata de los nombramientos, remociones, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades de los servidores. De esta manera se profundiza en la evolución de la Institucionalidad laboral conceptualizando procedimientos que no siempre fueron de aplicación universal, y en la que la misión Kemmerer puso su aporte de modernidad al tema.

En 1963 se crea la Oficina Nacional de Personal y, en 1964, por primera vez en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aparece el término “servicio civil” con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro oficial No 198 de 6 de marzo del mencionado año. Por su novedad en el ordenamiento jurídico y por la evolución en el tratamiento de los derechos laborales y la gestión pública, la Ley tuvo un sinnúmero de reformas que el Congreso Nacional procedió a incorporarlas en la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa expedida en el Registro Oficial No 574 de 26 de abril de 1978.

La ley de 1964 y su codificación de 1978, provocan una ruptura en el proceso evolutivo de la institucionalidad laboral en el país, pues se cambia en sentido contrario a su desarrollo histórico antiguas instituciones como la remuneración o introduce otras de nueva data como la estabilidad o la contratación colectiva, que no fueron debidamente ajustadas a la realidad del país, provocándose un desorden laboral casi igual al que existía antes de la ley de 1928.

El 6 de octubre del año 2003, a cerca de cuatro décadas de la expedición de las primeras normas relacionadas con el servicio civil, se realizó una profunda reforma a la administración pública con la expedición de la Ley Orgánica de

Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 184 de noviembre del mismo año. Esta ley de alguna manera busca deshacer los entuertos procreados a partir de 1964, sobre todo en la institución de la remuneración al regresar al concepto de renta única y global que se mantenía hasta 1963.

Es preciso señalar que, ya en el gobierno de la revolución ciudadana, desde la expedición de la Constitución de la República vigente, en octubre del 2008, se tardó dos años en expedir la Ley Orgánica de Servicio Civil, que no es sino una reforma de la antigua LOSCCA. Los 137 artículos, 20 disposiciones generales, 7 disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, que contiene el texto de la Ley no recogen aspectos que garanticen la eficiencia del servicio, ni se delinea perfil alguno del nuevo funcionario que cambie la administración pública.

En resumen, la Ley de Hacienda que recogía nuestras tradicionales coloniales evolucionó hasta el año 1928, en que explicita la totalidad de las necesidades de administración del recurso humano en el sector público de ese momento; la ley de 1963 provoca una ruptura en esta senda, pues regula la carrera administrativa con nuevas instituciones que no se ajustan a la realidad y se olvida de normar el Servicio Civil; el desorden laboral que resultó de los 30 años de su aplicación devino en la reforma del año 2003, por la cual se retorna a la remuneración unificada y orilló a pensar que la última ley del año 2010 regularía la relación servidores públicos-usuarios de forma que asegure la calidad de los servicios, mas todo se mantiene en una simple reforma de la ley anterior.

Debemos reconocer que, los ciudadanos y empresas, desean ser vistos como usuarios de los servicios públicos eficaces, de un Estado, que les reconozca la facultad de poder exigir la calidad de las prestaciones y ser escuchados en los meritos de los servidores públicos. En este sentido el Estado debe convertirse en el socio estratégico de los ciudadanos y empresas que promueva su

desarrollo y competitividad con bienes y servicios de calidad.

6.4 CONCLUSIONES DE LOS EFECTOS.

Desde los albores del incipiente Estado Republicano, periodo 1830-1895; hasta la maduración del Estado Regulador, periodo 2006-2010, en nuestra sociedad, la institucionalidad en general y la laboral en especial, siempre ha sido muy frágil, producto de una fragmentación de intereses que no logra reproducir el concepto Nación, y aun se mantiene en las connotaciones de los localismos y los intereses gremiales. A manera de ejemplo, luego de dos años de ser aprobada la actual Constitución Política, ya se organiza una consulta popular para modificarla y corregir lo que la mayoría gobiernista no pudo, internamente, ponerse de acuerdo.

Esta fragilidad institucional, siempre ha sido como un reflejo de las estructuras no desarrolladas a plenitud que conforman el Estado, en el cual subsisten estructuras pre capitalistas coexistiendo con otras que corresponden al capitalismo moderno, lo cual limita a que el Estado se exprese en organizaciones más complejas, y se mantenga el uso instrumental de la ley no para preservar un espacio de racionalidad colectiva que organice sus interacciones sino para responder a intereses particulares

Una rápida ojeada al desarrollo del Estado ecuatoriano muestra una paradoja: Por un lado, un continuo desarrollo y perfeccionamiento de las organizaciones públicas y, por otro, una crisis permanente en la institucionalidad o dirección política del aparato estatal. Desde 1830 hasta 1895, es muy difícil determinar los periodos de estabilidad institucional, en el Ecuador, de 1895 a 1912 hay una estabilidad relativa. Desde 1912, según Alejandro Moreano²¹⁴, solo hemos tenido cuatro periodos de estabilidad: 1912-24; 1948-60; 1979-96 y el actual.

²¹⁴ **MOREANO, Alejandro**, “El sistema político en el Ecuador Contemporáneo”, en Nueva Historia del Ecuador, Volumen 11, Corporación editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1983, pág. 188

En los periodos restantes: golpes de Estado, jefes supremos, triunviros, cuadriunviros, gobiernos interinos y provisionales, asambleas constituyentes.

El término revolución se ha adjudicado, en la tradición política ecuatoriana, a cada “cuartelazo” o cambio violento de gobierno. No hay, empero, proceso que merezca más el calificativo, que el golpe de Estado de 1895 y la etapa que siguió hasta 1912. Esa fue una “revolución de veras”, si bien parcial y limitada, lo suficientemente profunda como para haber realizado significativos cambios en la Sociedad y el Estado. Como afirma Cueva, “puede decirse que la revolución del 95, pese a haber sido en esencia una consolidación política de la burguesía, removi6 la sociedad **toda**”.

Durante el periodo 1830-2010, solo se promovieron cinco cambios de la institucionalidad laboral, con diferente profundización, lo cual evidencia la persistencia de complejos procesos de negociación social y política con multiplicidad de actores, intereses y estrategias para la implementación del cambio institucional. Sin embargo, no quiere decir que las instituciones no hayan cambiado de un modo incremental, salvo aquellas que fueron introducidas en la institucionalidad sin antecedentes históricos y provocaron rupturas de los procesos; inclusive los cambios discontinuos (vía revolución) son solo el resultado del represamiento de limitaciones informales en las sociedades.

Adicionalmente, significa que la mayoría de “cuartelazos” o cambios violentos, gobiernos interinos o “jefes supremos” que caracterizaron nuestra vida republicana de 1830 a 2011, salvando algunos cortos periodos 1912-1924; 1948-60; 1979-96 y el actual, la mayoría de estos aducían a razones personales, filosóficas, religiosas o políticas. Los únicos casos en que se proclaman cambios económicos específicos, estuvieron acompañados de profundas transformaciones institucionales y estructurales del Estado: Revolución Alfarista 1895-1912; y, Juliana 1925-1929.

Por eso, una de las cosas que más llama la atención, en el presente estudio, es que solo en gobiernos concentradores de poder como Gabriel García Moreno (1863), Isidro Ayora (revolución juliana 1928), Triunvirato Militar 1964, Triunvirato Militar 1978 y Rafael Correa (revolución ciudadana 2010), emergen

las condiciones específicas que permiten recrear la institucionalidad laboral para ajustarla a las necesidades del desarrollo del Estado, evidenciando que solo la concentración de poderes permite romper la falta de alineamiento entre los órganos decisores y los ejecutores y de control del Estado.

Los diferentes regímenes nombrados en el párrafo anterior como gestores de recrear la institucionalidad laboral, en su momento, corresponden por su carácter de concentradores de poder a la tipología de institucionalización administrativa delegativa. En este grupo se distingue que los gobiernos considerados en el periodo 1960-1979, conllevan comportamiento de indicadores de desigualdad social y desarrollo humano positivo, no obstante estar calificados como delegativos, lo mismo no podemos decir del periodo 1992-2006, a pesar de que podrían ser calificados como republicanos.

Repensando esta conclusión, podríamos decir que, en los países de la región las formas de gobierno autoritario están vinculadas tanto con la institucionalidad republicana como la delegativa y que los indicadores de desigualdad social y desarrollo humano están más ligados a las formas ideológicas del Estado.

Adicionalmente, se puede percibir que la intencionalidad de las Leyes y Normas, no se expresan con objetivos de país, sino de reivindicación clasista, como fue el caso del pago de Bonificaciones Salariales por Títulos Profesionales, lo cual generó una eclosión de obtención de títulos de cualquier clase con el solo objeto de aumentar la remuneración, lo cual tornó difícil su rectificación.

La constatación de la hipótesis central de esta tesis, se evidencia a “contrario sensu”, puesto que los propios servidores están consientes de la incidencia del Marco Institucional al establecer las reglas del accionar de las organizaciones y de los servidores públicos, por esta razón históricamente se ha buscado obstaculizar toda norma que configure una institución que no se alinee con sus intereses gremiales.

a) Patrones de la Institucionalidad Democrática o Republicana

La Institucionalización administrativa Democrática, es una estructura del poder ejecutivo que diferencia los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución (entes públicos no estatales, empresas públicas, banca pública) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económicas sociales. Este tipo de institucionalidad se evidencia de preferencia en el Estado Oligárquico del periodo 1928- 1972, aunque podría presentar ciertos rasgos también en los gobiernos neoliberales del periodo 2001-2006.

Sus rasgos principales se focalizan en el imperio de la ley sobre los ciudadanos y gobernantes, aunque en el país ésta asume la condición de una formalidad y, la coexistencia de poderes institucionales que eviten su concentración, sobre la base de la mutua convivencia. La operacionalización de estos principios se realiza conforme a lo siguiente:

- Limitación de las autoridades políticas al rol de formulación de políticas, concertación social y elaboración de proyectos de ley,
- Designación en base a concertación de los órganos de ejecución y otros organismos autónomos,
- Designación con apego a la ley del personal de servidores públicos para los cargos de los órganos de ejecución.

b) Patrones de la Institucionalidad Autoritaria o Delegativa

Institucionalización administrativa Delegativa, es una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente,

ministros, secretarios de estado). Este patrón de comportamiento es típico de los Estados neoliberales y ciertos tipos de gobiernos autoritarios.

Su rasgo principal es la concentración de las capacidades de regulación, ejecución y control del Estado, rompiendo así el “libre juego” de la democracia. Los patrones de comportamiento en este esquema son los siguientes:

- Concentración de capacidades en las autoridades ejecutivas tanto en los roles de formulación, aprobación, implementación y control de políticas y normas,
- Dependencia política informalmente instituida, de los órganos de aprobación y control (Asamblea Nacional, Tribunal Constitucional, etc.) con respecto al ejecutivo,
- Desarticulación mediante intervenciones, descalificación o intromisión en los cuerpos directivos de las organizaciones gremiales por parte de las autoridades democráticas,
- Restricción a los espacios de debate público y protesta popular sobre aspectos económicos y de empleo.

5.5 MODELO EXPLICATIVO DE LOS COMPORTAMIENTOS.

Hay que considerar, en el país, como razones de la naturaleza de la institucionalidad política y de la administración pública, que han orientado los procesos de transición democrática así como los procesos de reforma estatal y económica orientados por reglas de Estado o de mercado, el modo autoritario de la cultura y del liderazgo político²¹⁵, como un rasgo distintivo de nuestras “democracias restringidas²¹⁶”

²¹⁵ Se entiende por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión que valora al poder, entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permiten obtener a su vez otros medios y que principalmente, permite controlar las conductas de otros. **Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel**, “La Cultura es lo que Importa, Como los valores dan forma al progreso humano”, Edit. Planeta, Buenos Aires, 2001. En tal sentido, la cultura y el liderazgo autoritario se diferencian de los democráticos, ya que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas u objetivos.

²¹⁶ Concepto utilizado por Cueva, Agustín, “Las democracias Restringidas de América Latina”, Editorial Planeta, Ecuador, 1988, 147 págs.

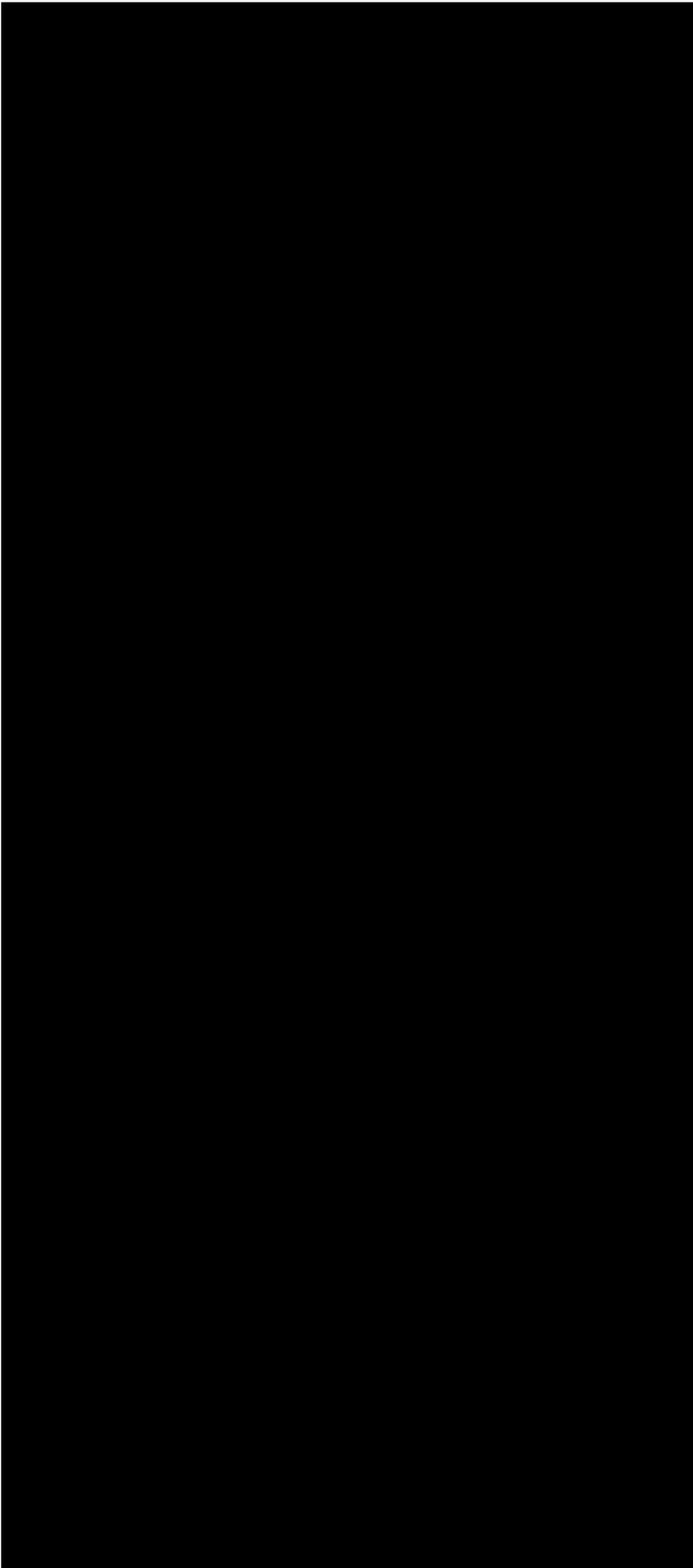
- Ciertamente, los procesos de transición han demostrado que la sobrevivencia de culturas y liderazgos políticos autoritarios, en el sentido aquí definidos, no ha sido incompatible con la institucionalización democrática. Pero, si interesa destacar que esta característica, tiene directas consecuencias sobre la institucionalidad democrática en general y de la administración pública en particular.
- En el caso ecuatoriano, el proceso de reforma de características republicana, con separación de poderes, encontró insalvable la complejidad del proceso originada en el exceso de “autonomías”. En tal razón resultó, en ciertos momentos, posible la coexistencia de poderes de distinto signo, todos con fuertes tendencias de cultura y liderazgo político autoritario que debían tomar decisiones de distinto tipo en relación a varios aspectos de la flexibilización laboral, en el que lo que hacia la parte contraria, lo deshacía el oponente, pero respetando mutuamente el “Statu quo”.
- La naturaleza del juego político, generó que mientras el gobierno central encaraba con distinto ritmo e intensidad los procesos de beneficios o ajustes y de desregulación o regulación administrativa y económica, de acuerdo a la ideología de turno, los órganos ejecutores y de control, o los gremios de los sectores involucrados, institucionalizaron en alto grado las prebendas en las organizaciones o las medidas clientelares del ejercicio del poder. Esta contraposición de políticas administrativas y de políticas fiscales derivó en un juego financiero autodestructivo, donde la solvencia y la responsabilidad fiscal requerida para darle sustentabilidad al Estado (pago de la deuda interna y externa, y calidad del gasto público) se volvieron inviables
- En el caso de la Unificación y Homologación salarial, mientras el Gobierno Central buscaba cerrar la brecha remunerativa entre las diferentes organizaciones del sector público, las llamadas autonomías que son las que presentan los mayores valores por puesto laboral,

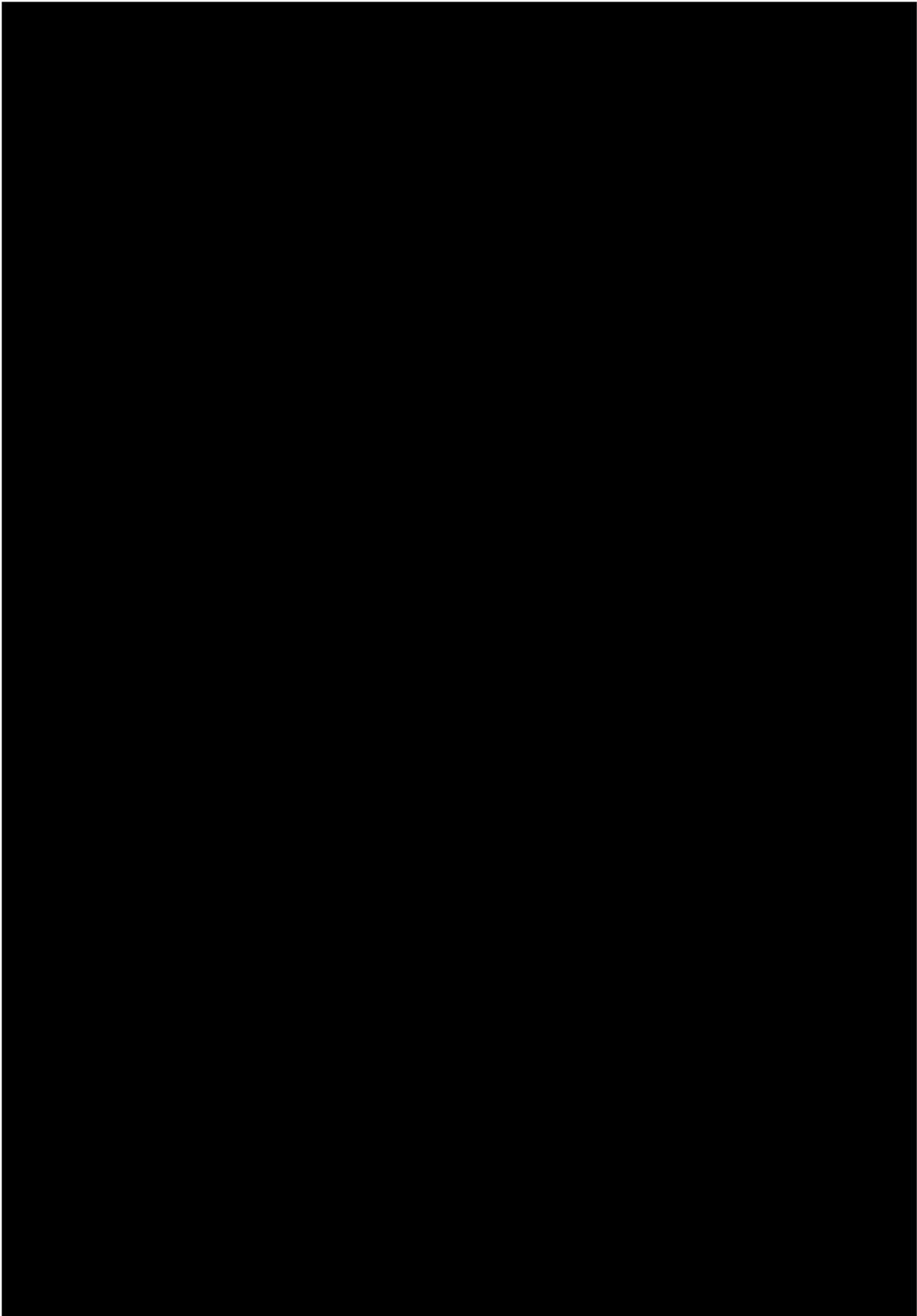
continuaban incrementando su remuneración, sustentados en que estaban excluidos del ámbito de la ley.

- Dados estos procesos, no es de extrañar la ausencia de reglas de juego e instituciones para robustecer la organización y funcionamiento de la administración pública de naturaleza democrática. En verdad, se desarrolló y consolidó un tipo de institucionalidad administrativa asociada con la democracia delegativa²¹⁷ y una cultura y liderazgo político autoritario.

²¹⁷ Todo gobernante de los poderes en democracia deben contar con alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica se encuentra normada en los diferentes niveles de la función ejecutiva, decisora, administrativa y de gestión. Pero, cuando la necesaria “flexibilidad ejecutiva política” no esta asociada a una institucionalidad administrativa republicana, configura una institucionalidad administrativa de carácter delegativa y a una cultura y liderazgo político de naturaleza autoritaria, entonces la toma de decisiones se convierte de “flexibilidad ejecutiva política” en arbitraria o deriva en transgresión. **O'Donnell, Guillermo**, “Responsabilidad Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, Posdata revista de reflexión y análisis No 7, Buenos Aires, 2001

CUADROS ESTADÍSTICOS





MINISTERIO DE COORDINACION DE DESARROLLO SOCIAL
SECTOR SOCIAL
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO EN PERSONAL (Cuenta 51)

CUADRO 1c

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SECTOR BIENESTAR SOCIAL	5.001.731,61	6.545.212,76	11.425.579,85	14.319.387,98	11.612.401,68	13.588.537,42	14.540.779,67	16.952.934,16	30.847.327,09	55.775.527,84
SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	3.999.934,04	2.611.695,78	6.347.550,71	7.249.316,17	7.478.890,31	7.672.742,91	7.969.237,81	8.481.477,32	9.643.234,91	8.795.797,18
SECTOR EDUCACION	245.438.059,72	406.053.248,83	589.668.992,92	592.915.633,62	750.799.335,84	839.335.574,06	949.573.977,20	1.095.665.366,98	1.385.110.561,26	1.246.035.904,31
SECTOR SALUD	64.726.631,93	98.844.355,43	171.909.888,14	196.305.997,55	224.210.363,99	269.844.374,91	315.028.701,90	359.090.409,02	476.297.792,67	489.491.413,61
SECTOR TRABAJO	2.636.182,22	3.608.161,02	5.050.332,64	4.461.255,30	4.701.315,46	5.695.135,87	6.291.400,88	7.503.195,47	9.061.301,98	8.236.667,48
Total general	998.802.307,28	998.802.307,28	998.802.307,28	998.802.307,28	998.802.307,28	1.136.116.365,17	1.298.804.097,46	1.136.116.365,17	1.136.116.365,17	1.136.116.365,17

Fuente: 2000-2003: Liquidaciones Presupuestarias - Sistema de Seguimiento y liquidación presupuestaria

2004-2007: MF-Subsecretaría de Presupuestos

2008: MF-Subsecretaría de Presupuestos (Corte: 19 de febrero-2009)

2009: MF-Subsecretaría de Presupuestos (Corte: 13 de abril-2009)

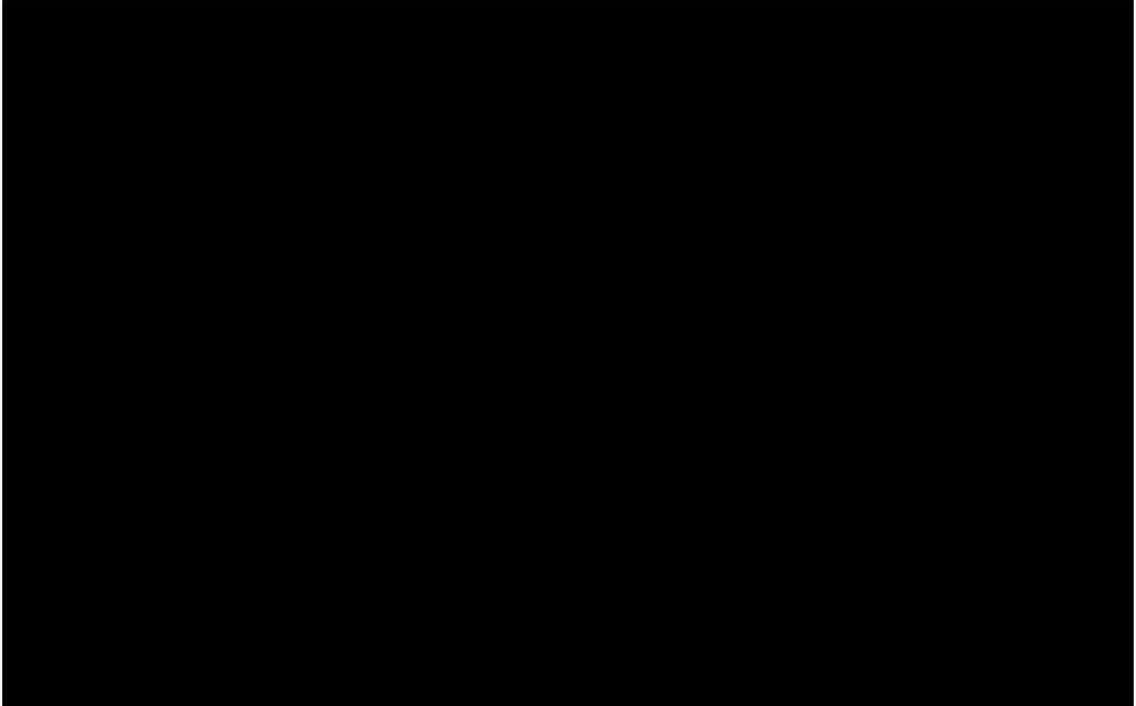
MCDS-SS-DMIS

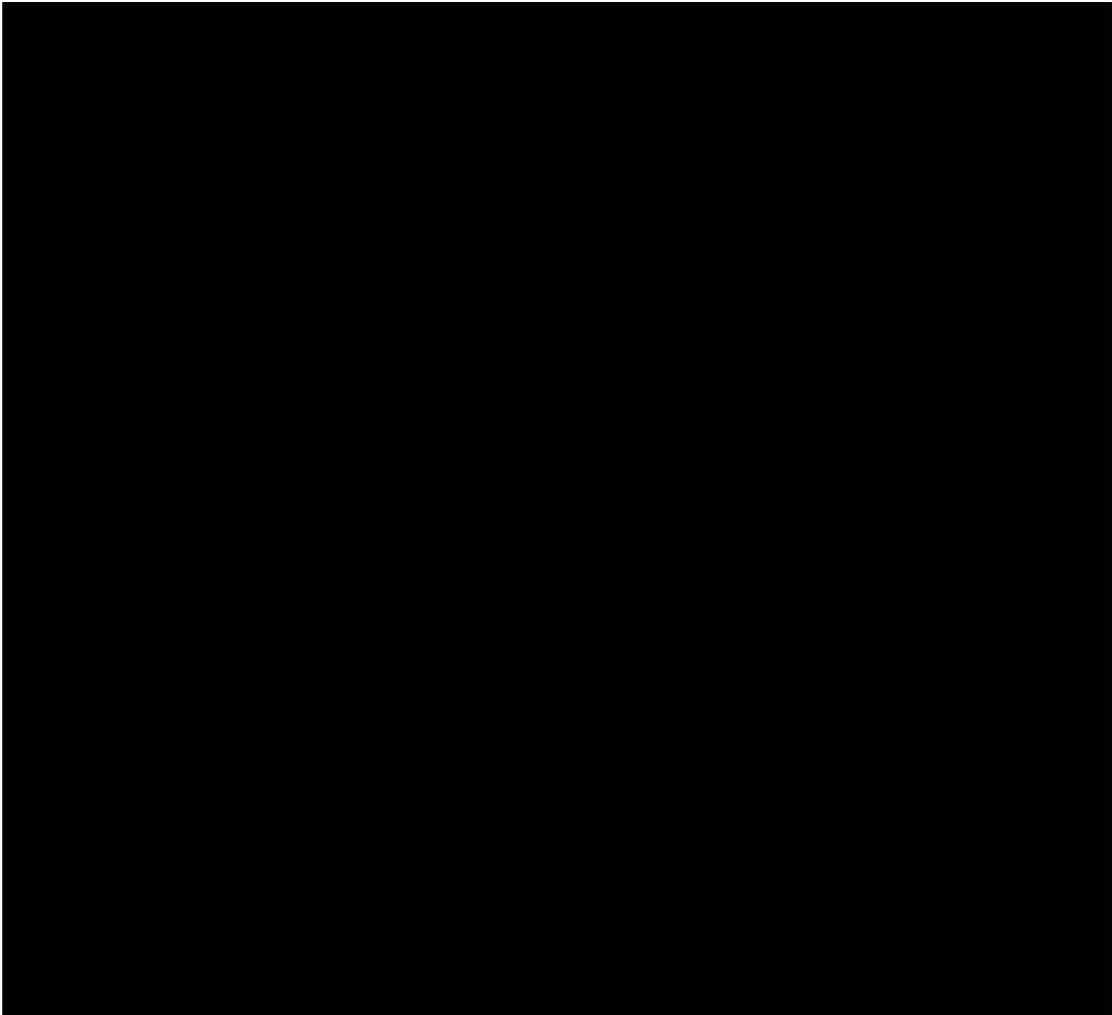
2000-2008: Presupuesto Devengado

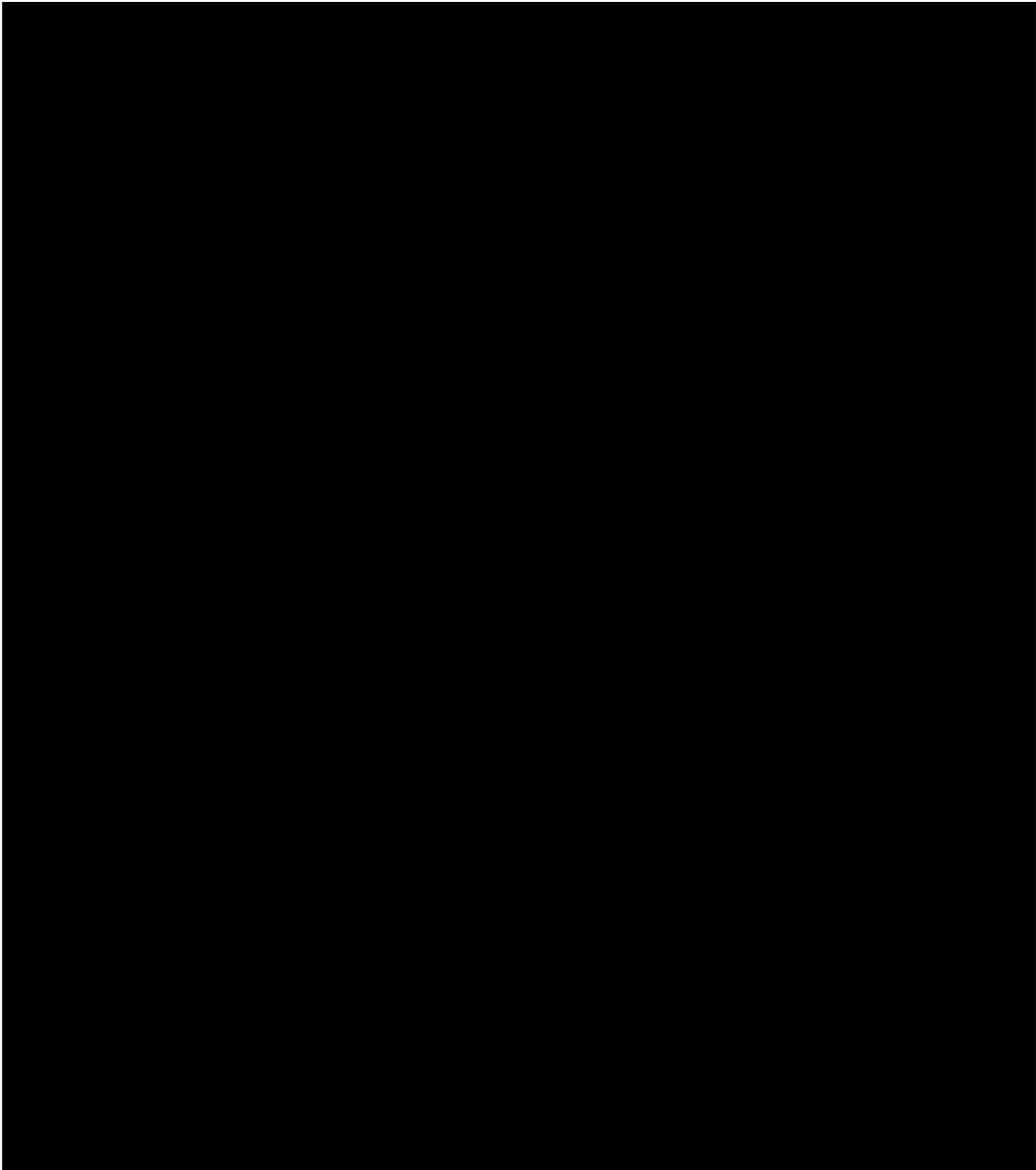
2009: Presupuesto Codificado

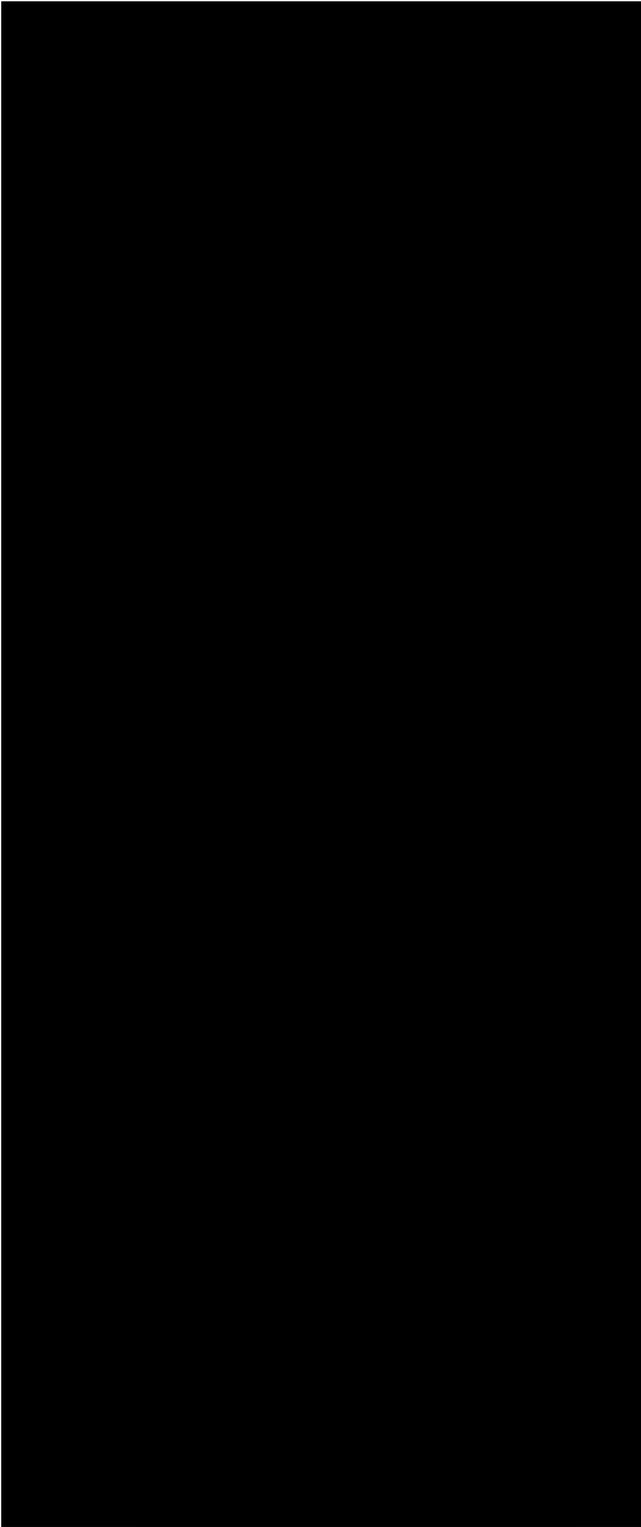
Elaboración:

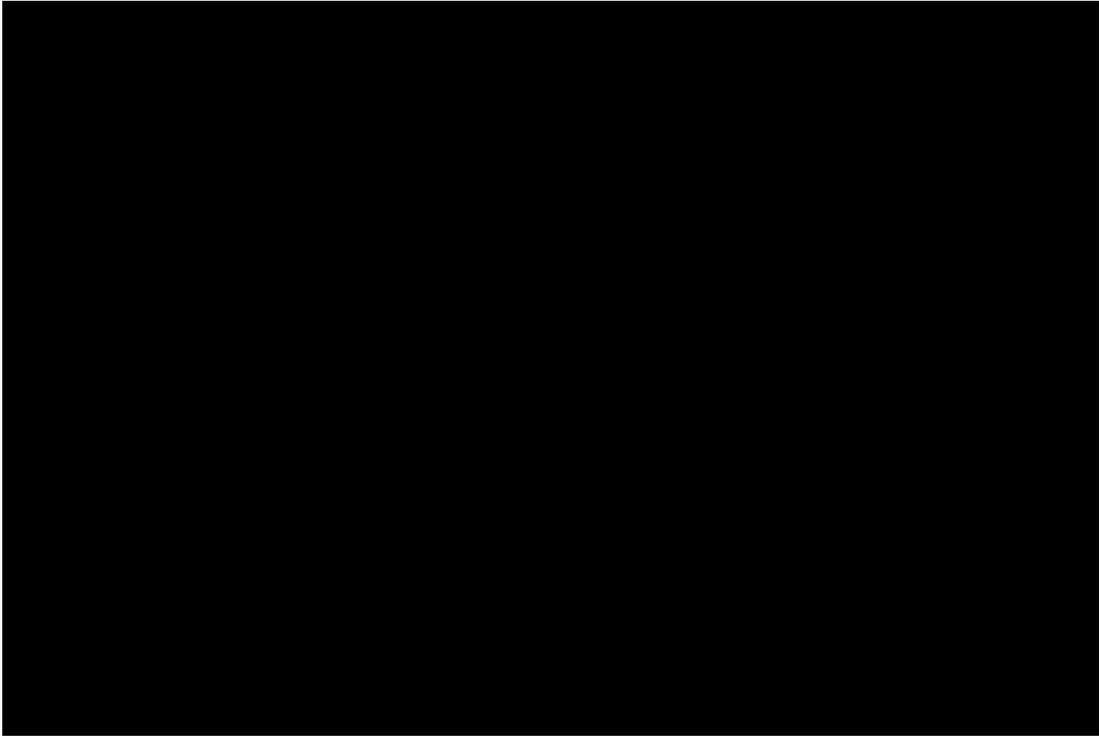
Nota:

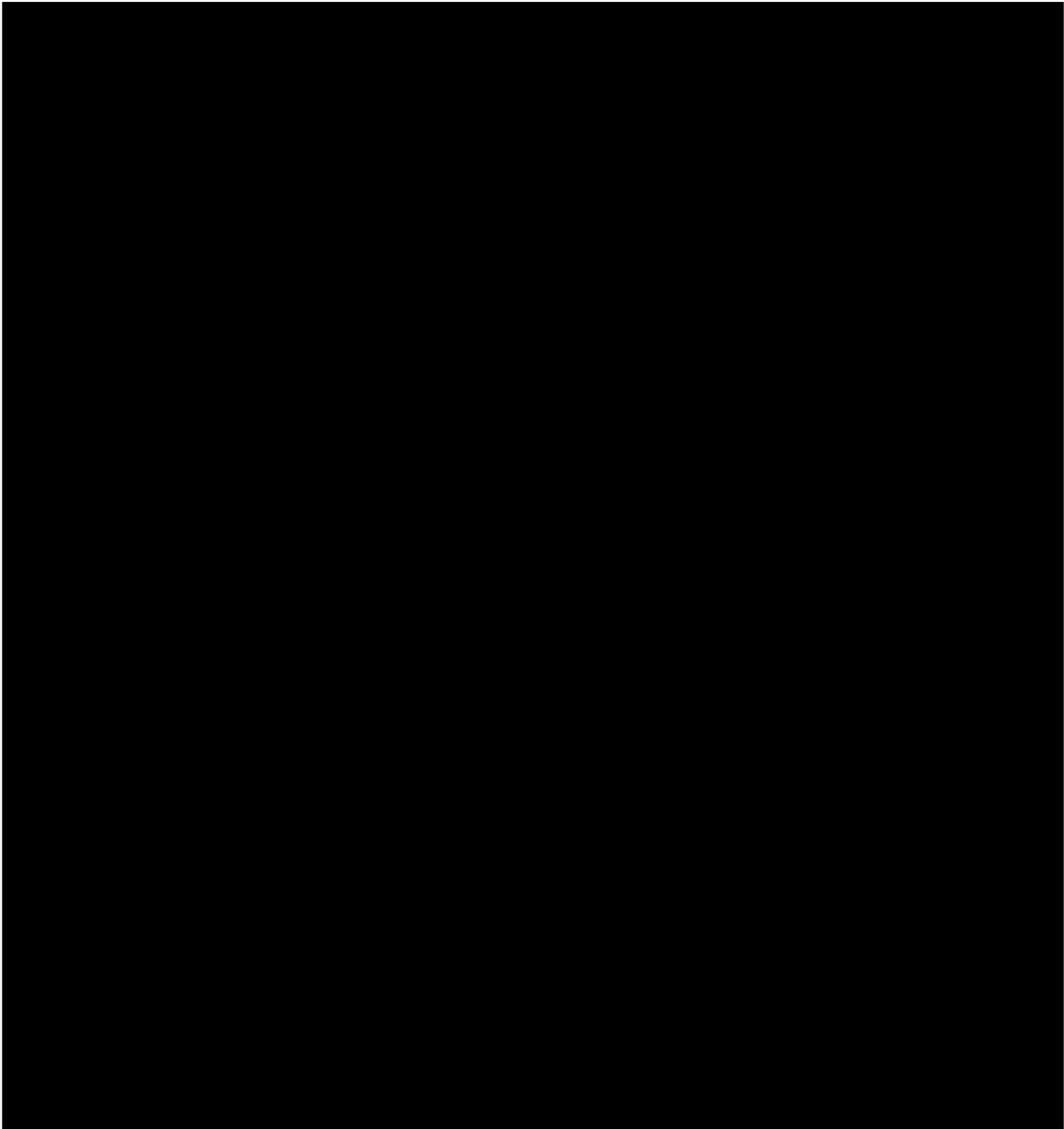


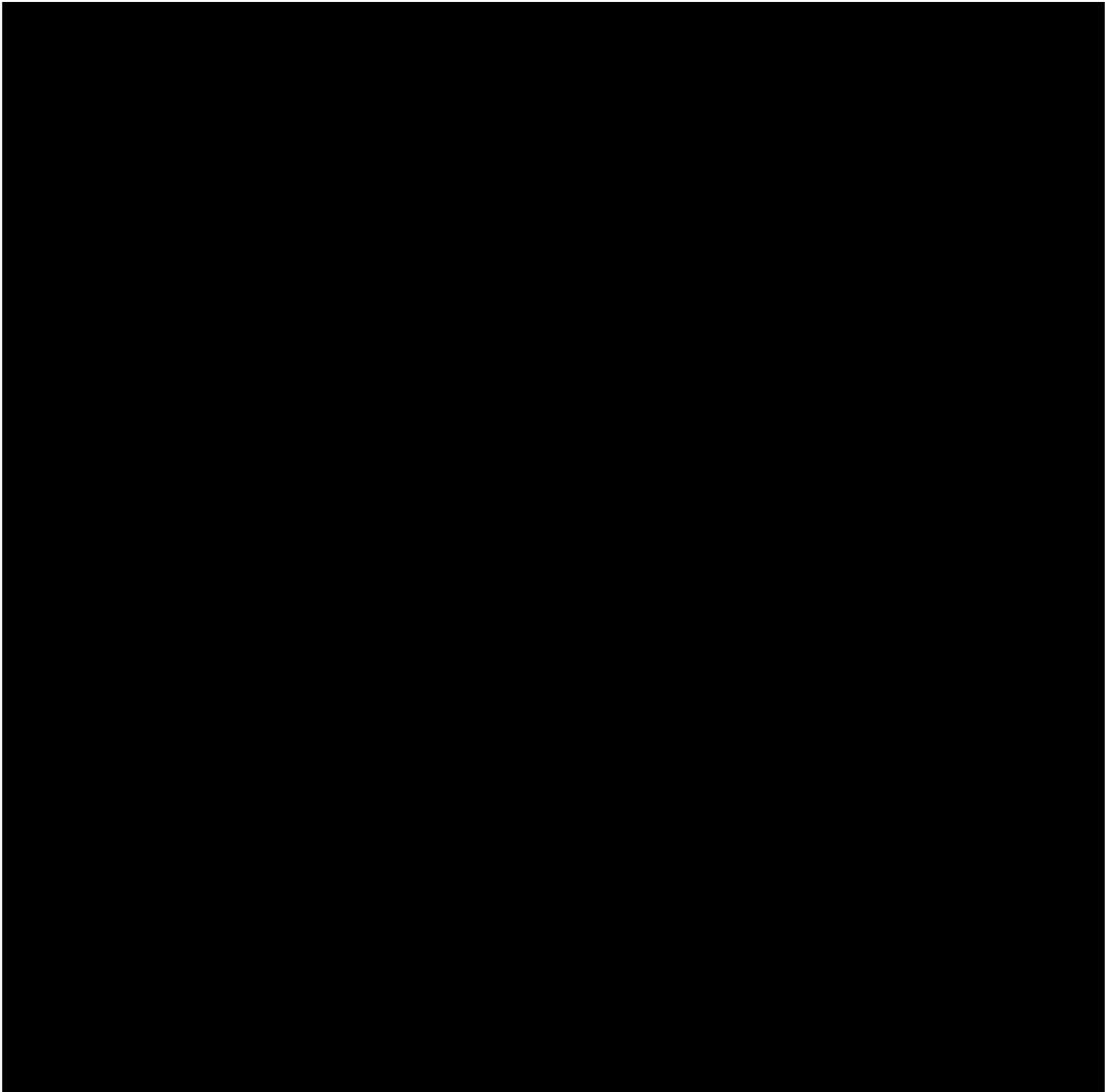


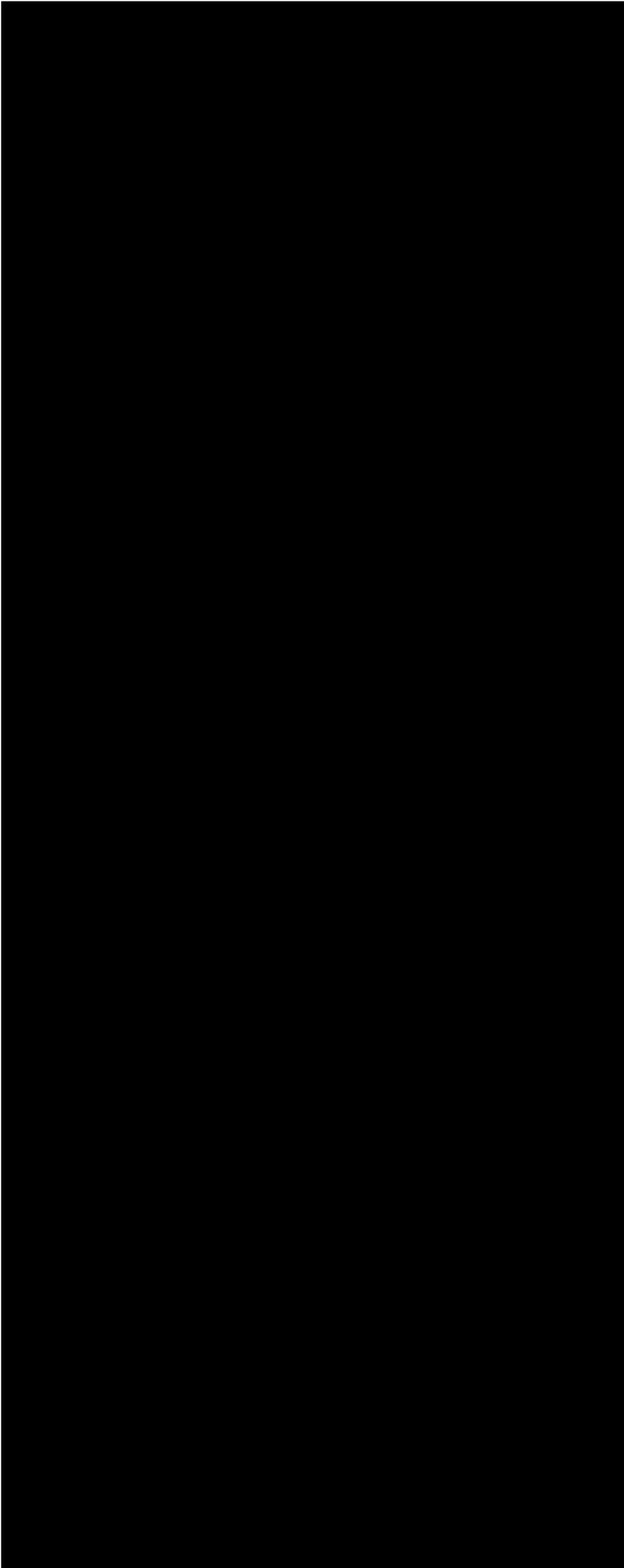




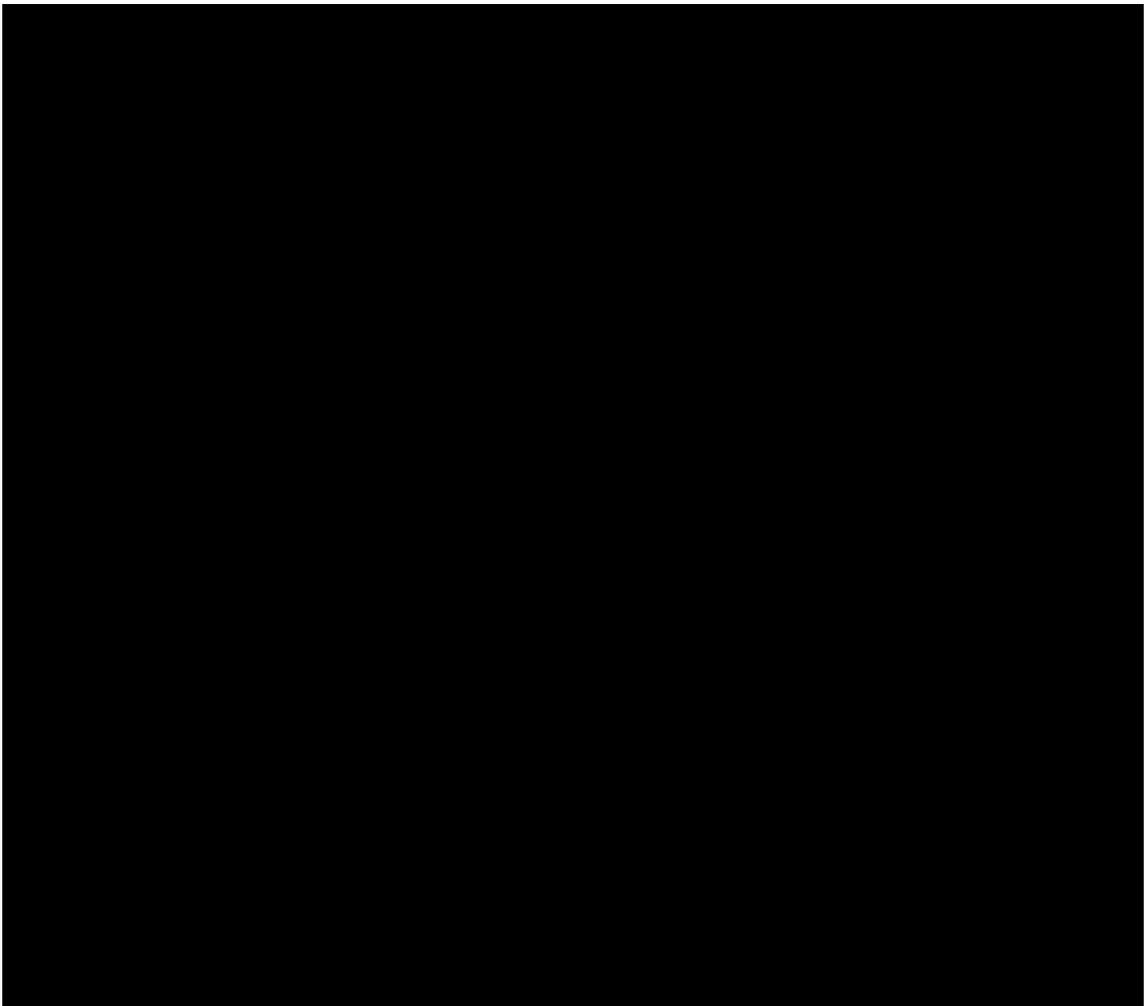


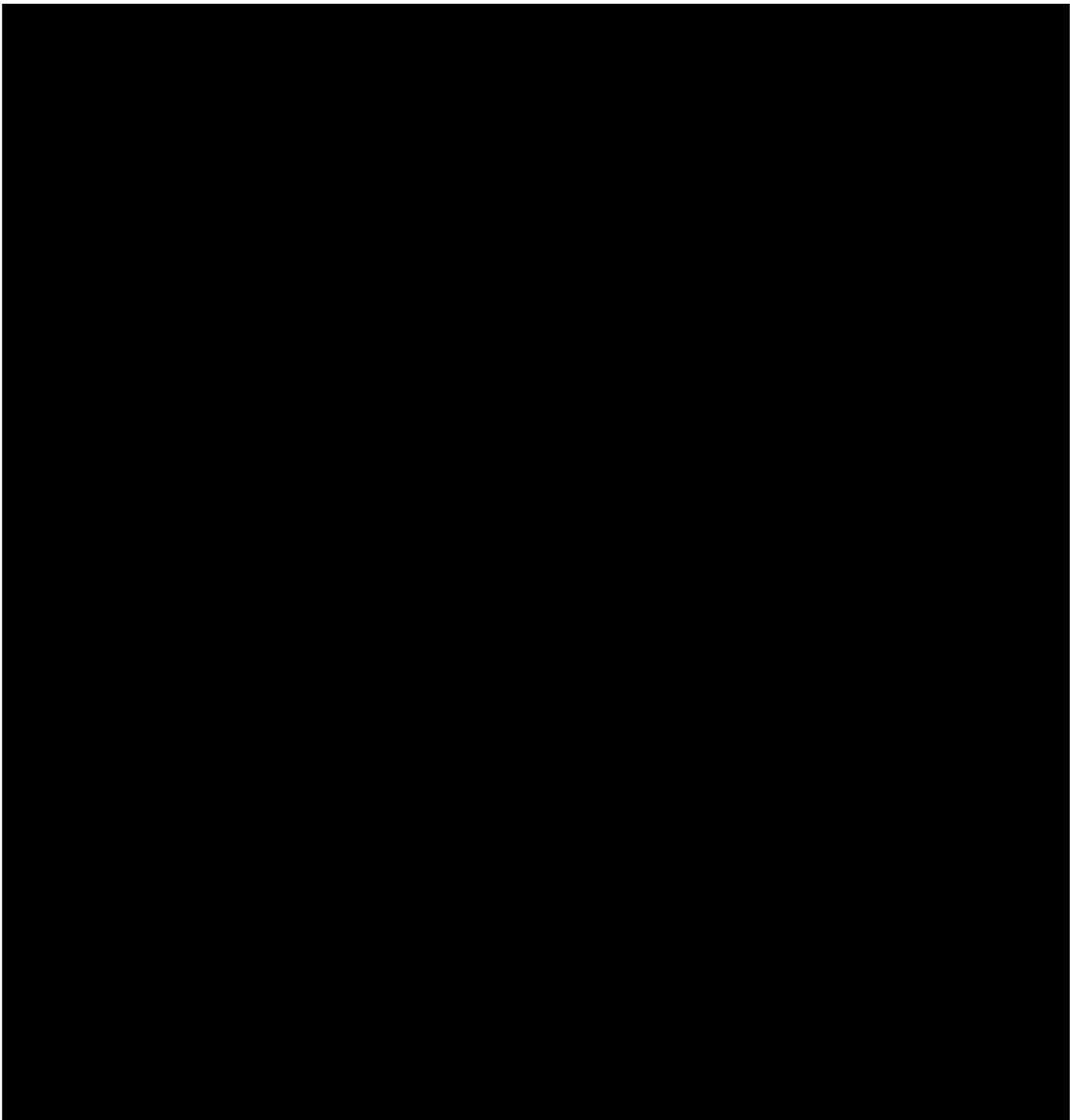


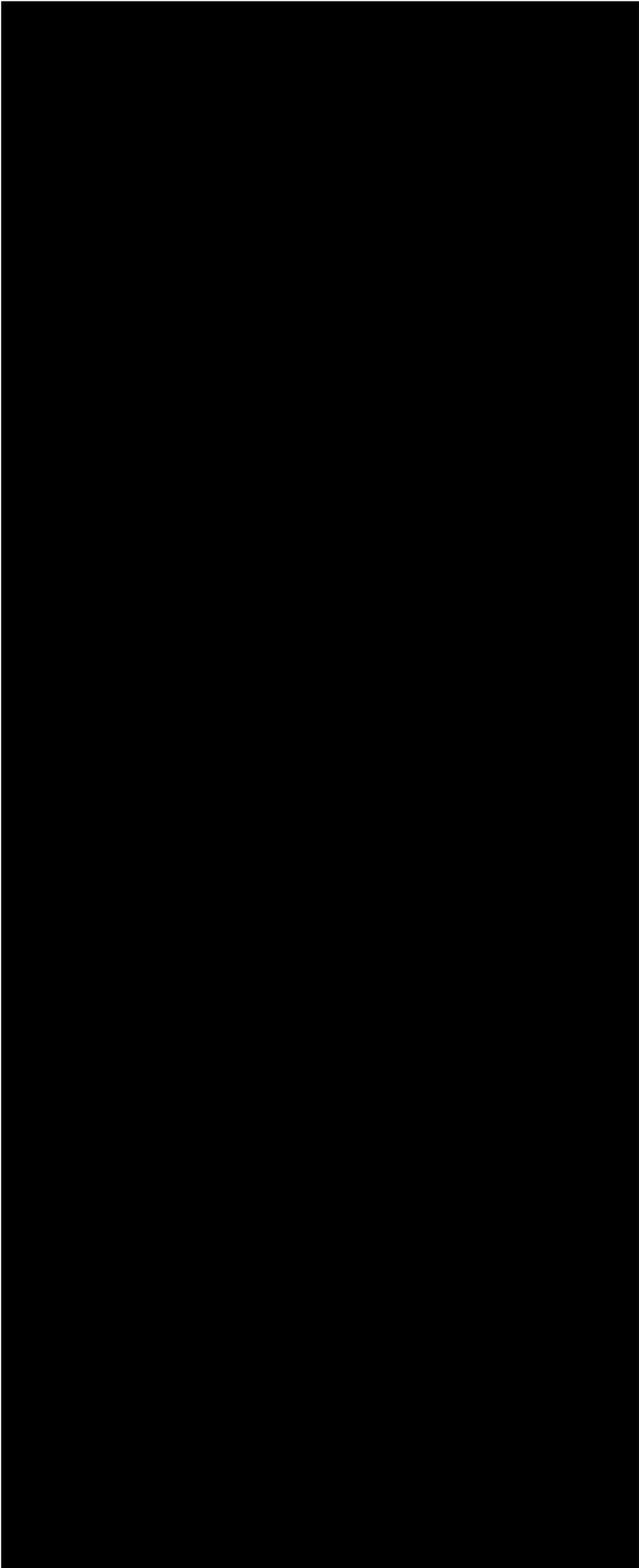


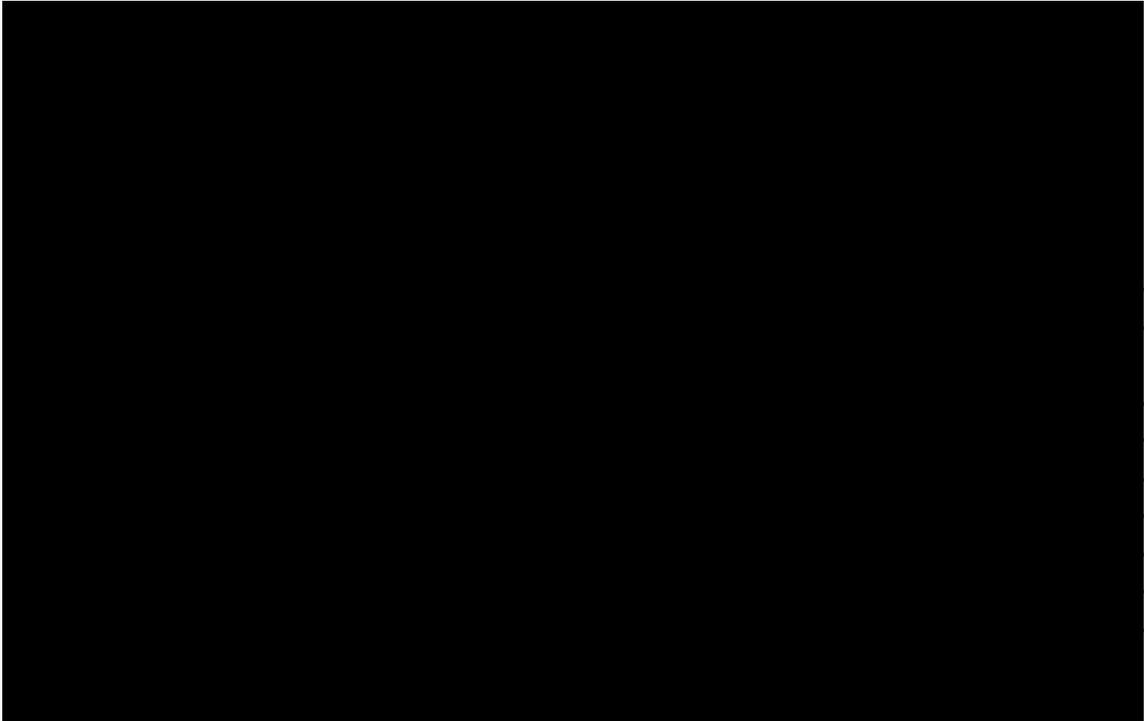


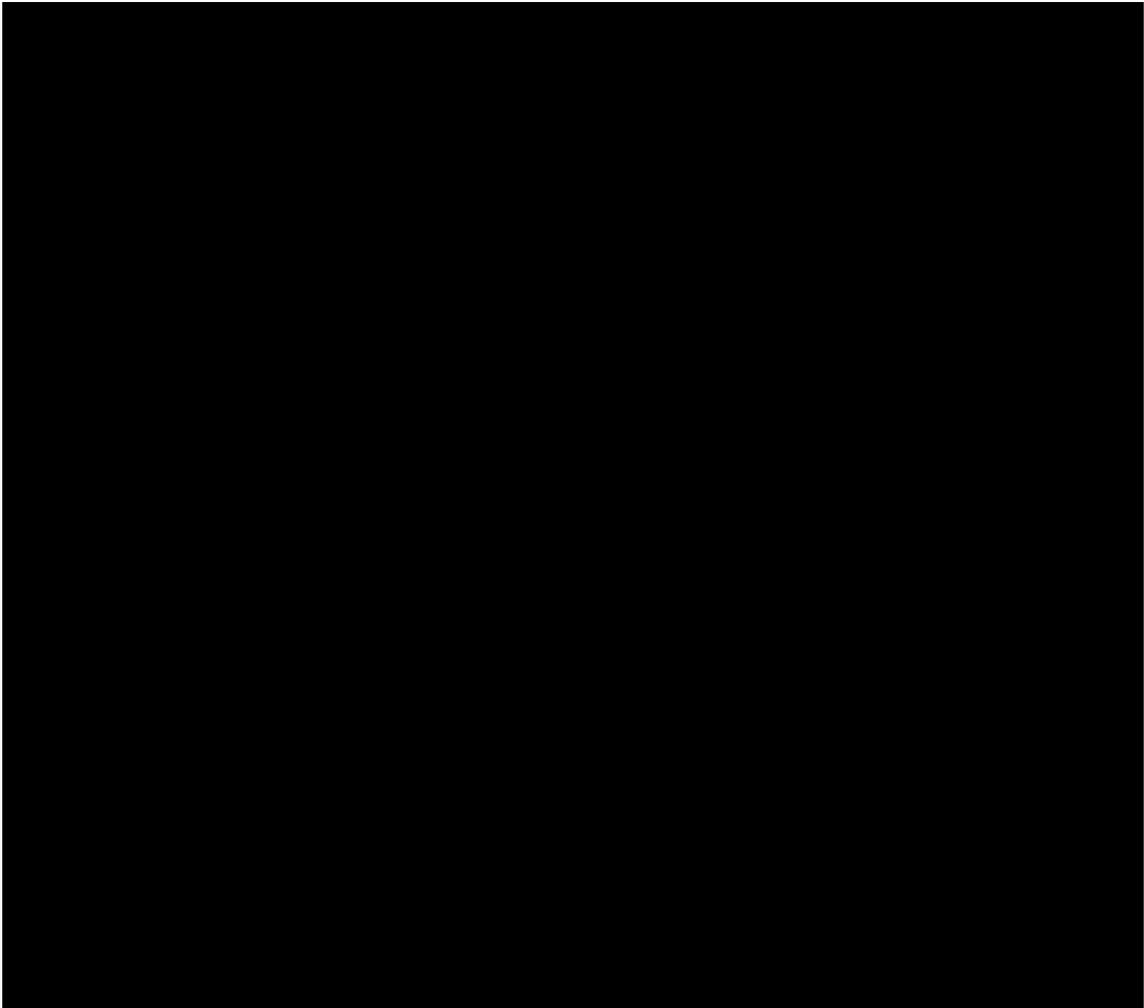


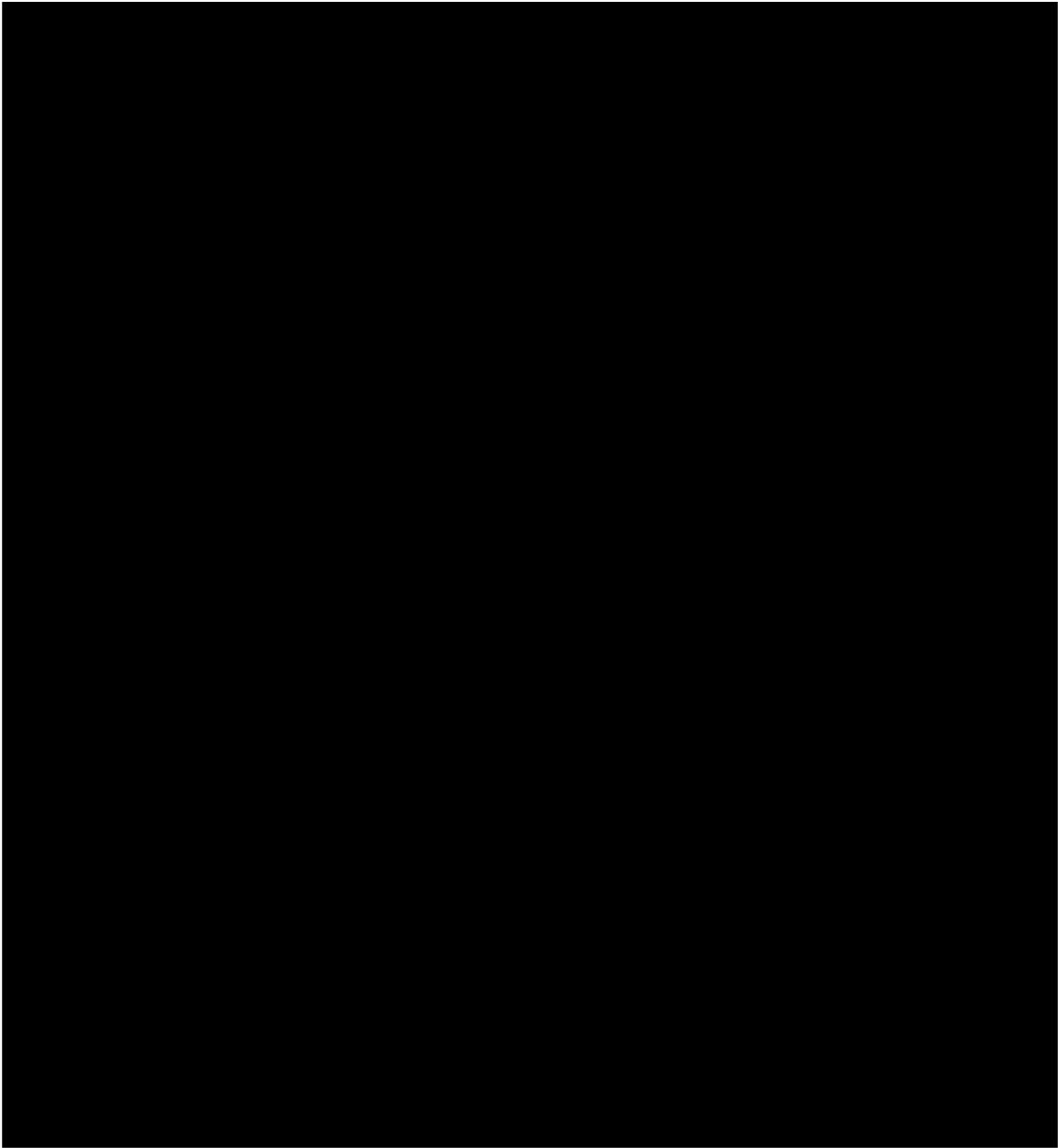


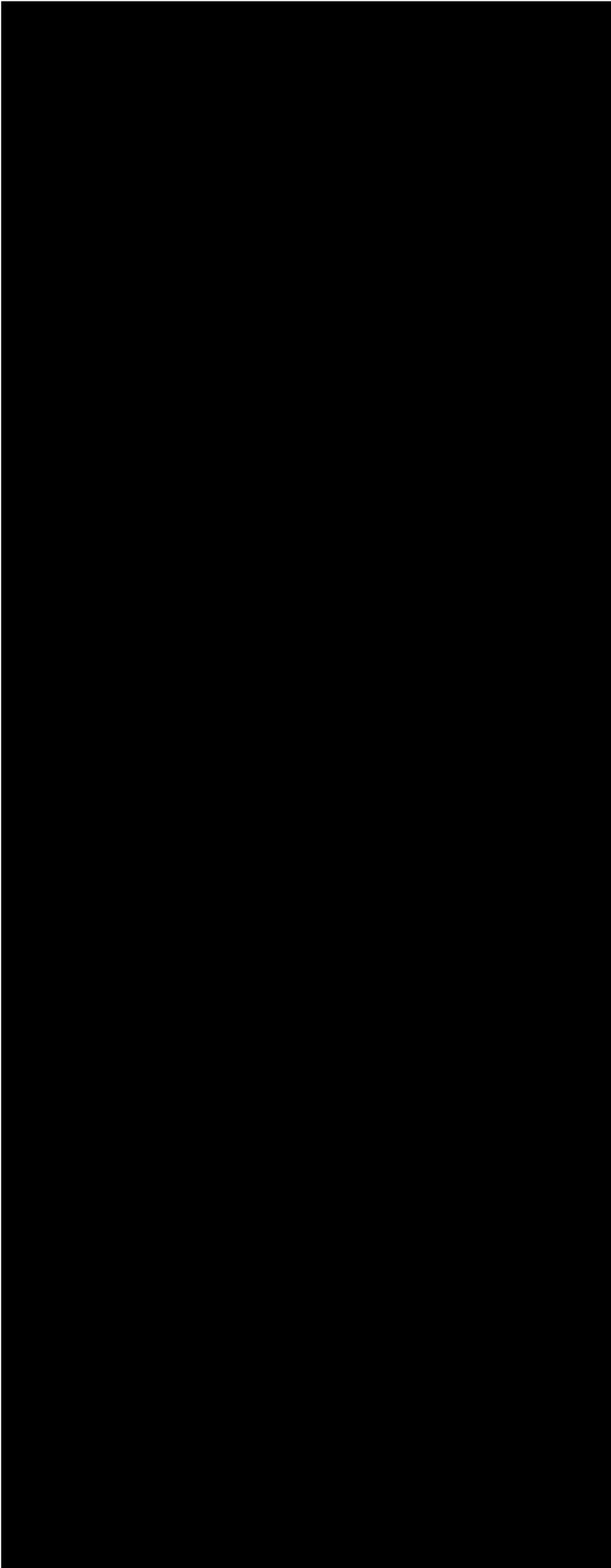


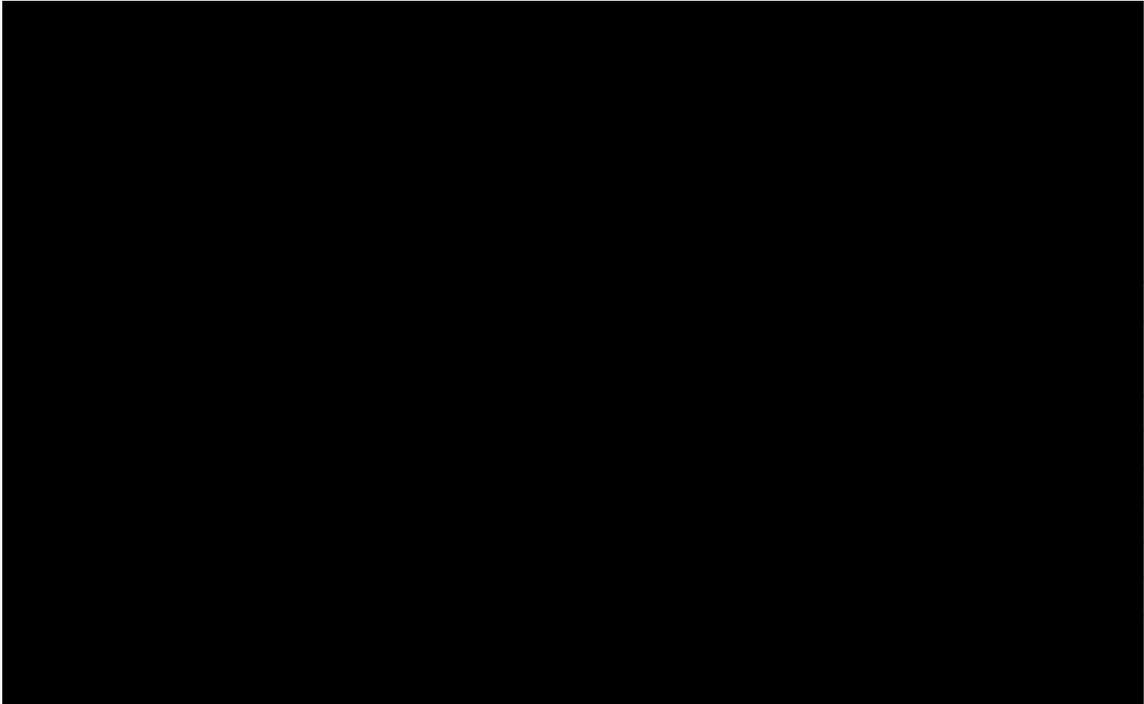




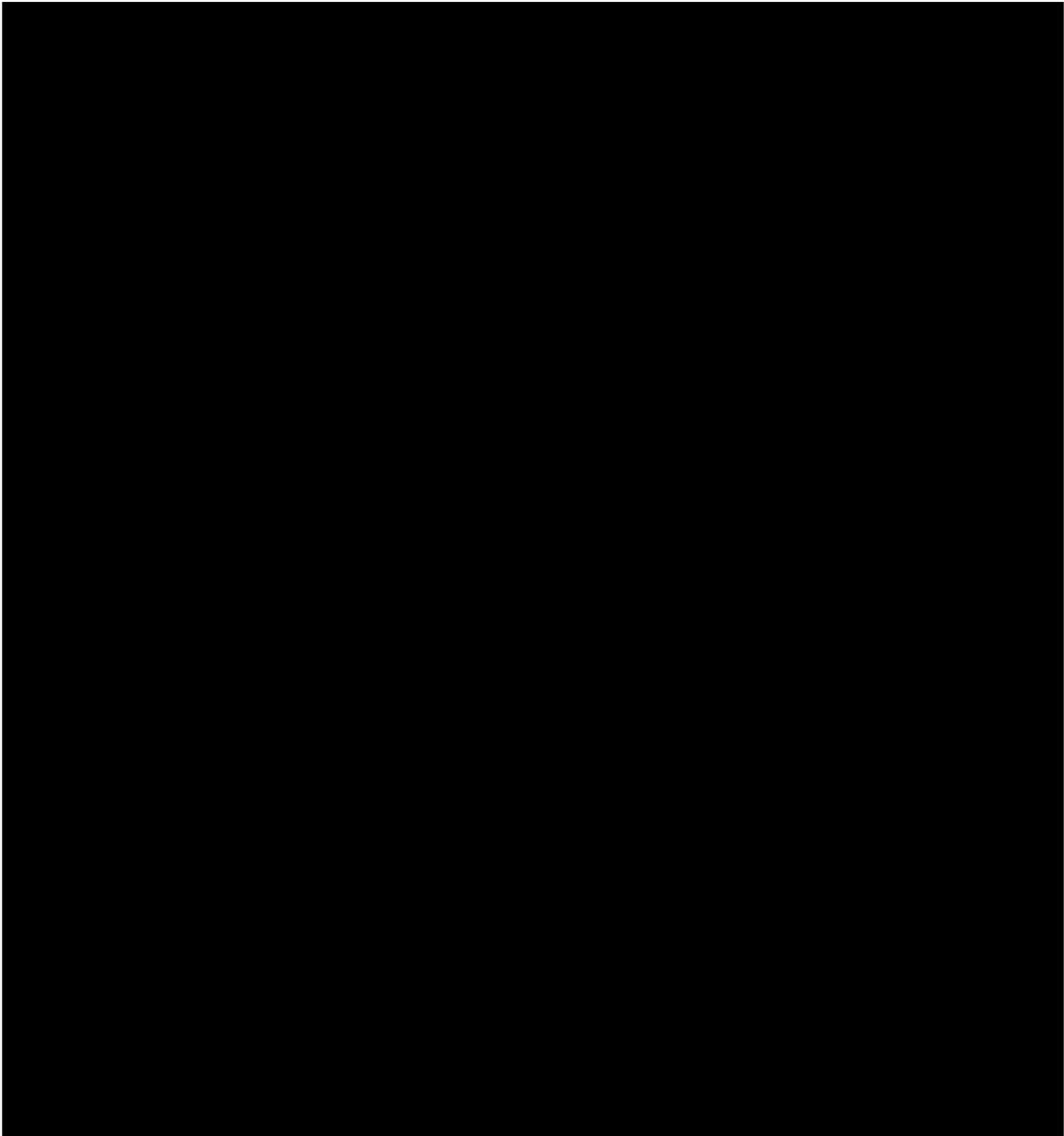


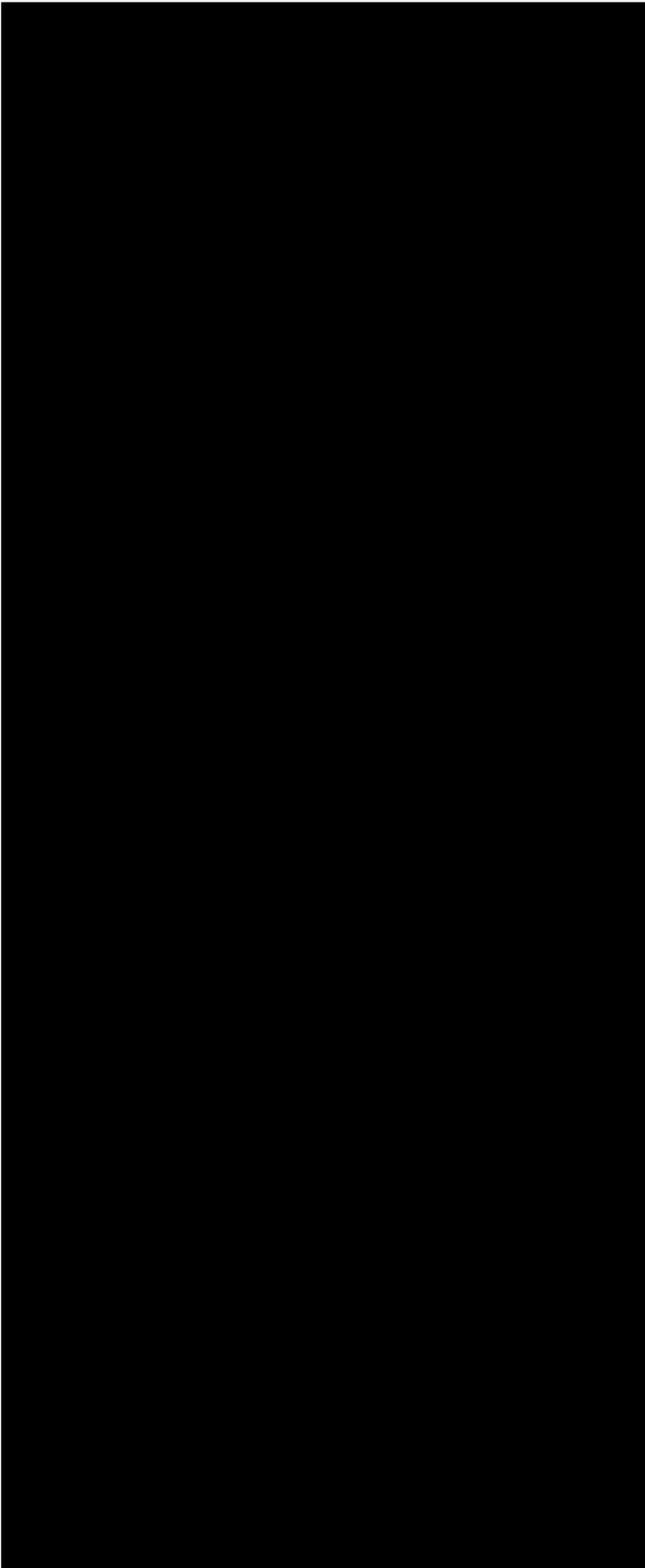












BIBLIOGRAFIA.

Ahumada, Consuelo, "El Modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana", El Ancora Editores, Colombia, 1996, 303 págs.

Ayala, Mora, Enrique (edit.), Varios Autores, "Nueva Historia del Ecuador", Corporación Editora Nacional-Grijalbo, Quito, 1993.

- Volumen 10, Época Republicana IV, "El Ecuador de 1925 a 1960" por Agustín Cueva, pág. 91-121
- Volumen 11, Época Republicana V, "El panorama mundial contemporáneo 1960-1988", por Byron Cardoso, pág. 13-54
- Volumen 11, Época Republicana V, "El Ecuador de 1960 a 1979" por Agustín Cueva, pág. 153-179
- Volumen 11, Época Republicana V, "El Sistema Político en el Ecuador Contemporáneo", por Alejandro Moreano, pág. 185-219.
- Volumen 14, Cronología Comparada de la Historia Ecuatoriana, pág. 260

Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, 1994. "Infraestructura y Desarrollo", Washington. 1994

Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, 1997. "El Estado en un Mundo en Transformación", Washington. 1997

Banco Mundial, "Aggregate Governance Indicators 1996-2002", New York, 2002

Bobbio, Norberto: La Sociedad Civil, en: "Política. Teoría y Métodos"; Torres-Rivas, Edelberto compilador, San José, Costa Rica, 1990.

Bourdieu, Pierre, "Sociología y Cultura", Los Noventa Editores, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Editorial Grijalbo, México, 1984, 317 págs.

Bourdieu, Pierre, "Capital Cultural, Escuela y espacio Social", Siglo XXI Editores, 1998, págs. 7-40

Bourdieu, Pierre, "Los Estudiantes y la Cultura", Editorial Labor S.A., España, 1969, 170 págs.

Carnoy, Martin, "A donde nos llevan las Teorías del Estado", en "Estado y la Teoría Política", Alianza Editorial, México, 1993, págs. 307-326.

Cayazzo, Jorge, "Desarrollo de un Sistema Financiero Eficiente: Rol de la Regulación", Fondo Monetario Internacional, presentación realizada en Quito, septiembre de 2006.

Coase, Ronald, "El Problema del Coste Social", en Tickell, Oliver, "Kioto 2: Como gestionar el efecto invernadero", Icaria Editorial, Barcelona 2009, pag.54.

Consejo Nacional de Electricidad CONELEC, "Informe Anual 2003", año 2006 y año 2009, Quito. 2003, 2006 y 2009.

Cueva, Agustín, "El Desarrollo del Capitalismo en América Latina", 11ª edición, Siglo XXI, México 1987, 238 págs.

Cueva, Agustín, "Las democracias Restringidas de América Latina", Editorial Planeta, Ecuador, 1988, 147 págs.

De Soto, Hernando, "El otro Sendero", Editorial Oveja Negra, Bogotá, Colombia, 1987

Delorme, Robert and Andre, Christine, "State and Economy" in Lash, Scott and Urry, John, "The End of Organized Capitalism", the University of Wisconsin Press, Wisconsin 1987, pag. 25

Greif, Avner, La teoría Endógena del Cambio, McMillan Edit., San Francisco, California 2006

Hidalga, Luis de la, Teoría General del Estado, Editorial colección Universidad Americana de Acapulco, Acapulco, Guerrero, 1994.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Nacional de Empleo Desempleo Urbano, Quito 2009.

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Primera Encuesta Nacional de Identificación de Necesidades de Formación y Capacitación del Servidor Públicos, Datos preliminares, Quito, julio de 2010.

Keane, John, "Reflexiones sobre la violencia", Alianza Editorial, España, 2000, 166 págs.

Lambert, Jacques, "Amerique Latine. Structures Sociales et Institutions Politiques", Presses Universitaires de France, 1968, pag. 214, referido en "El Desarrollo del Capitalismo en América Latina"

Lozano, Wilfredo, "Desregulación Laboral, Estado y Mercado en América Latina: Balance y Retos Sociopolíticos", en Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana, Año 7, Nro. 13, 1998.

Levy, Maurice, "La Economía Descifrada" en Biblioteca de la Empresa, Edit. Orbis S.A., Barcelona, 1987.

Mouffe, Chantal, "Hegemonía, Política e Ideología", en "Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina", julio Labastida, Martin del Campo (coord.), Colegio de México, México, 1985.

Mizrahi, Yamile, "Douglass C. North en la Ciencia Política: Nuevas respuestas a viejos problemas", Revista Política y Gobierno, vol. 1, núm. 2, segundo semestre 1994, México, pag. 383.

Nazmi, Nader, "Failed reforms and economic collapse in Ecuador, in *The Quarterly Review of Economics and Finance* No 41, North Holland, Holanda.

North, D.C., *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México. 1993

North, D.C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, Nueva York. 1981

North, D.C., "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1986, pag. 142: 230-237. 24

North, D.C., "The Rise of the Modern World. A New Economic History", Cambridge University Press, Cambridge. 1973

Offe, Claus, "Contradicciones en el Estado del Bienestar", Alianza Universidad, Madrid, 1990, 309 págs.

Polanyi, K., "La Gran Transformación", Juan Pablos Editor, México. 1975.

Rauch, James y Evans, Peter, "Bureaucracy and Growth", University of California, San Diego, 1996, page 18

Revista Vanguardia "La burocracia golea a la Asamblea" No 245 de la semana del 21^a 27 de junio de 2010, Quito.

Rodríguez, O., *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI*, México. 1980

Ruiz, Carlo, "Reforma del Servicio Civil en el Ecuador: Leviatán Resucitado", Centro de Políticas Públicas y Administración, Universidad de Massachusetts, Amherst, 2004

Schumpeter, J.A., *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Interest and the Business Cycle*, Harvard University Press, Cambridge. 1934

Schumpeter, J.A., *Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Volume I and II, McGraw-Hill, New York and London. 1939

Seckler, D., *Thorstein Veblen y los Institucionalistas*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México. 1977

Schweinheim, Guillermo, "¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la Republica Argentina", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* No 27, Caracas, 2003 (a).

Schweinheim, Guillermo, "Republica e Instituciones Administrativas: Segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa", *Revista Política y Gestión Volumen 6*, Homo Sapiens, Universidad San Martín, Rosario, Argentina, 2003 (b).

Simon, H. "Rationality in Psychology and Economics", en *The Behavioral Foundations of Economic Theory*, (Hogart, R.M. y Reder, W.M., editores), Suplemento, *Journal of Business*, 59: 209-224. 1986.

Superintendencia de Compañías, "Informe Anual 2005", Quito, 2005.

Tijerina, E., *Aprendiendo Economía con los Nobel. Un Examen Crítico*, Plaza y Valdés, México. 1999.

Tijerina, E., "Economía y Recursos Humanos: Una Propuesta", *Denarius*, 2:143-165, 2000

Tijerina, E., "Institucionalismo, Organizaciones y Nueva Economía", *Denarius*, 14: 67-93, 2007a

Tijerina, E., 2007b, "Evaluación Crítica del Neoinstitucionalismo de D. C. North", *Denarius*, 15: 51-70. 25.2007b

Zea, Leopoldo, "Latinoamérica y la Crisis del Estado-Nación", en *Cuadernos América*, PUDEL, UNAM, México, 2000, págs. 49-195.