

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



XVII Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"LA REFORMA DEL ESTADO"

Dra. Alicia Coloma Romero

1989 - 1990

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
<u>INTRODUCCION</u>	-v-
 <u>CAPITULO I</u>	
1. <u>BREVE DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL PAIS</u>	1
1.1. EN LO POLITICO	2
1.2. EN LO SOCIAL	3
1.3. EN LO EDUCATIVO Y EN LO CULTURAL	5
1.4. EN LO ADMINISTRATIVO	7
2. <u>DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO</u>	14
2.1. DE LA FUNCION EJECUTIVA	14
2.2. DE LA FUNCION LEGISLATIVA	17
2.3. DE LA FUNCION JURISDICCIONAL	19
3. <u>FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO</u>	21
4. <u>HACIA UNA REFORMA DEL ESTADO</u>	23
 <u>CAPITULO II</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA POLITICO</u>	
1. <u>LA REFORMA DEL ESTADO</u>	25
2. <u>LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA</u>	32
3. <u>EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLITICOS</u>	39
4. <u>LA PARTICIPACION DE LAS ELITES EN LA GESTION DEL ESTADO</u>	44
4.1. LA FAMILIA	44
4.2. LA ESCUELA	45
4.3. LA IGLESIA	47
4.4. LOS SINDICATOS	48
4.5. LAS EMPRESAS	49
4.6. LOS MEDIOS DE COMUNICACION	50
5. <u>LOS ESTILOS DE GOBIERNO</u>	52
6. <u>EL SISTEMA POLITICO EN CONCORDANCIA CON LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES AC- TUALES.</u>	54

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
6.1. INTEGRIDAD TERRITORIAL	55
6.2. LA INTEGRACION NACIONAL	56
6.3. LA SOBERANIA NACIONAL	56
6.4. DESARROLLO INTEGRAL	57
6.5. LA DEMOCRACIA	58
6.6. LA JUSTICIA SOCIAL	58
<u>CAPITULO III</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA SOCIAL</u>	
1. <u>EL GRADO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL SISTEMA SOCIAL</u>	60
2. <u>LA MODERNIZACION DE LA SOCIEDAD Y LA CONSECUENCIA PARA EL CAMBIO.</u>	64
3. <u>LA ARTICULACION DE LA POLITICA SOCIAL CON OTRAS POLITICAS DEL ESTADO.</u>	66
4. <u>LOS ASPECTOS CARACTERISTICOS Y ESTRATEGICOS DEL ESTADO EN EL CAMPO SOCIAL.</u>	67
5. <u>HACIA UNA DEFINICION DE UNA POLITICA SOCIAL DE REFORMA</u>	70
5.1. ESTRATEGIA	71
5.2. INTEGRAL	72
5.3. NACIONAL	72
5.4. PARTICIPATIVA	72
5.5. EFICIENTE	72
<u>CAPITULO IV</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA ECONOMICO</u>	
1. <u>RASGOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA ECUATORIANA</u>	74
2. <u>LOS SECTORES MAS DINAMICOS DE LA ECONOMIA ECUATORIANA</u>	76
3. <u>EL ROL DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES</u>	78
4. <u>EL ALCANCE SOCIAL DE UNA ESTRATEGIA ECONOMICA</u>	80
5. <u>EL ASPECTO DE LA DEUDA EXTERNA</u>	83
6. <u>LA DEFINICION DEL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA</u>	87
<u>CAPITULO V</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO</u>	
1. <u>LA CULTURA COMO MANIFESTACION DE LA IDENTIDAD NACIONAL</u>	90

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
2. <u>UNA ESTRATEGIA CULTURAL PARA EL CAMBIO</u>	92
3. <u>EL CARACTER DEL ESTADO EN LA GESTION CULTURAL</u>	93
4. <u>LA EDUCACION COMO FACTOR IMPORTANTE DE LA DEMOCRATIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO.</u>	95
5. <u>LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO</u>	97
6. <u>LA POLITICA EDUCATIVA DEL NUEVO MODELO DE ESTADO</u>	99
<u>CAPITULO VI</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO</u>	
1. <u>CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO.</u>	102
2. <u>LA REFORMA ADMINISTRATIVA</u>	106
3. <u>EL ROL DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS</u>	109
4. <u>LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA</u>	111
5. <u>EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN UN ESTADO MODERNO</u>	114
6. <u>LOS SISTEMAS CENTRALES DE LA ADMINISTRACION</u>	118
6.1. PLANIFICACION	118
6.2. PRESUPUESTO	120
6.3. PERSONAL	122
7. <u>LA PROFESIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</u>	125
8. <u>EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS</u>	127
8.1. INTEGRALIDAD	128
8.2. JERARQUIZACION	128
8.3. GLOBALIDAD	128
8.4. CONCERTACION	129
9. <u>OBJETIVOS, POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE LA REFORMA DEL ESTADO</u>	129
10. <u>ENFOQUE SISTEMATICO DE LA REFORMA DEL ESTADO</u>	132
10.1. DESARROLLO DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA	134
<u>CAPITULO VII</u>	
<u>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA LEGAL</u>	
1. <u>LA LEGISLACION COMO VALUARTE DEL ESTADO DE DERECHO</u>	141
2. <u>LA LEGISLACION Y EL CAMBIO SOCIAL</u>	142
3. <u>LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA COMO GARANTIA DE LA CONVIVEN- CIA HUMANA.</u>	144

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
4. <u>EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FORMULACION DE UNA LEGISLACION ARMONICA Y COHERENTE QUE RESPONDA A LA DINAMIA DE SU DE- SARROLLO.</u>	145
 <u>CAPITULO VIII</u>	
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
1. <u>CONCLUSIONES</u>	147
1.1. EN EL SISTEMA POLITICO	147
1.2. EN EL SISTEMA SOCIAL	147
1.3. EN EL SISTEMA ECONOMICO	148
1.4. EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO	148
1.5. EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO	149
1.6. EN EL SISTEMA LEGAL	149
2. <u>RECOMENDACIONES</u>	
2.1. EN EL SISTEMA POLITICO	150
2.2. EN EL SISTEMA SOCIAL	151
2.3. EN EL SISTEMA ECONOMICO	153
2.4. EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO	156
2.5. EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO	160
2.6. EN EL SISTEMA LEGAL	164
<u>RECOMENDACION GENERAL</u>	167

I N T R O D U C C I O N

La crisis que caracteriza al Ecuador actual, reflejada por altos índices de morbilidad, mortalidad, desnutrición, inequitativa distribución de la riqueza, deuda externa agobiante, sectores marginales cada vez más crecientes, población desesperada y carente de todo incentivo que le permita tener una existencia más llevadera, pérdida de valores en el sentido de Patria e identidad nacional, con el drama del subdesarrollo y la explotación que nos oprime y agravada con los problemas social y económico que nos agobia; exige ser enfrentada con gran responsabilidad, mediante un proceso de transformación integral del Estado, que surge como un imperativo impostergable y urgente. Ciertamente que en el país se han pretendido realizar reformas o intentos de las mismas, que al ser dadas unilateralmente y aisladamente pretendiendo soluciones a determinados problemas, sin afrontar su globalidad no han producido el cambio que se esperaba, ni siquiera en los aspectos puntuales a los que estaban orientadas, peor aún no han contribuido al desarrollo del país.

Estas reformas, tampoco han estado concebidas como de tipo estructural, ya que no han rebasado las barreras de lo meramente coyuntural, es por ello que los logros alcanzados han sido insuficientes.

El aspecto político, se ha caracterizado por una marcada inestabilidad, generando la incertidumbre, hoy se vive una democracia que requiere ser fortalecida.

Es evidente que el desafío está en la búsqueda de un nuevo Estado, más justo y equitativo, capaz y eficiente, democrático y gobernable, es por todo esto menester alcanzar la Reforma del Estado.

Considero oportuno haber presentado como Tema de Investigación: "La Reforma del Estado", porque es imperioso que la misma se dé, para alcanzar el cambio que se desea y, porque expresa el proceso de transformación democrática de toda índole, y porque presenta una de las perspectivas más alentadoras y de vivaz esperanza para el futuro del país.

La Reforma del Estado, constituye un cambio cultural en el sí mismo con efectos presumibles en diversas instancias de la realidad, su carácter es integral, concibe una nueva interpretación de los sistemas que son manifiestos en la gestión estatal, porque asume explícita y estructuralmente la transformación de los sistemas: político, social, económico, cultural y educativo, administrativo y legal, considerándoles siempre en el marco del imperio de la justicia social, el respeto a la juridicidad, a las Leyes, a los valores, las actitudes y comportamientos del ser humano, tanto a nivel individual como colectivo.

- Se pretende con la Reforma, configurar un modelo de Estado con un efectivo equilibrio estructural y funcional en el que se manifieste el respeto a la moral social y el rescate de los valores intrínsecos del hombre, considerándolo a éste como principio, medio y fin de la sociedad.
- La Reforma del Estado, no está dirigida solamente a mejorar la capacidad técnica de los Servidores Públicos o a la realización de reformas aisladas de tipo estructural o coyuntural, se trata, de abordar desde una perspectiva integral el problema de la crisis, de reajustes y modernización del aparato institucional, de sus áreas de representación y comunicación con la sociedad, de la generación de nuevos valores y comportamientos en la prestación del servicio público, de suerte que quienes lo realizan sean más conscientes y atentos con las necesidades del ciudadano y por cierto, sean más eficaces y eficientes.
- La Reforma del Estado, no constituye responsabilidad de un régimen o de un partido político, no es de tipo coyuntural, es de responsabilidad del país, de la sociedad, que se constituye en la principal actora, gestora y beneficiaria de las transformaciones que se producen, su alcance es integral y su ámbito, nacional.
- La Reforma del Estado es el contenido de un proceso de reformas integradas entre sí, esto es, constituye la reforma en sí misma.
- La Reforma del Estado significa un desafío de ambiciosas transfor-

maciones, que buscan reactivar la participación ciudadana, a través de importantes cambios de toda índole, con el propósito de abrir cauces de construcción de un Estado moderno, democrático, capaz, inteligente, eficiente, es el reto de la Modernidad y Democratización, que es imperativo en los tiempos actuales, caracterizado por descomposiciones sociales, dificultades de todo orden, es por todo ello imprescindible enfrentar las exigencias actuales y futuras, he ahí la importancia urgente que se da a la Reforma del Estado, la misma que pretende cerrar la brecha existente entre la injusticia y la justicia social, cambiar un presente contradictorio, pleno de incertidumbres y amenazas, pero lleno de potencialidades; la Reforma del Estado es un proceso de modernización radical de la sociedad, es un proyecto que implica la redistribución del poder social, con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los sectores sociales; se inscribe pues en el intento de construir una sociedad moderna, democrática y eficiente, ya que no puede haber modernidad, si permanecen la miseria, la injusticia y los privilegios seculares.

- La situación actual en la que se pretende la Reforma del Estado, está representada por un dilema que existe entre democracia y autoritarismo, entre libertades y despotismo, por ello la esencia de la Reforma radica en democracia en lo político, económico, social, etc.

- La Reforma del Estado trata de explotar las ventajas y virtudes de nuestras peculiaridades, de nuestros afanes de cambio, de revivir los ideales libertarios que nos dio el patrimonio para el país y el mundo, de Luz de América.

La presente tesis, contiene ocho capítulos, enfocados de la siguiente manera: El primero, que hace relación a un enfoque diagnóstico, el mismo que permite, presentar el por qué de la Reforma y los fundamentos de ésta.

El segundo, analiza la Reforma del Estado en el sistema político, concebida a ésta, como un proceso político, en cuanto comporta una redistribución del poder social, considerando la amplia participación ciudadana.

El tercero, se refiere a la Reforma del Estado en el sistema social en la que se da primacía a los valores intrínsecos del hombre, su es cencia es de tipo humanista, pretende y busca alcanzar la moderniza- ción de la sociedad.

El cuarto, se relaciona con la Reforma en el sistema económico, en el que se destaca el papel del Estado en una nueva estrategia econó- mica, la redefinición del rol del Estado en la economía.

El quinto, orienta a la Reforma en el sistema cultural y educativo, considerando a la cultura, como manifestación de la identidad nacio- nal, la modernización del sistema educativo, la necesidad de esta Re forma y la política educativa del nuevo modelo de Estado.

El sexto, hace referencia, al sistema administrativo y su reforma ad ministrativa, a los subsistemas de planificación, presupuesto y per- sonal, a la profesionalización de la Administración Pública.

El séptimo, a la Reforma en el sistema legal, la legislación orientada al cambio, a ésta como garantía de la convivencia humana.

El octavo, a las Conclusiones y Recomendaciones en los sistemas: po- lítico; social; económico; educativo y cultural; administrativo; y le gal.

C A P I T U L O I

1. BREVE DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL PAIS

Los rasgos del colonialismo han marcado estigmas de dominación y dependencia, incrustándose profundamente en el país, como abono fértil a la situación de subdesarrollo en la que se encuentra.

Efectivamente el Ecuador, desde su conformación como República se ha caracterizado en el aspecto económico por mantener un sistema de tipo "semifeudal"; basando su economía, en la exportación de productos agropecuarios: cacao, café y banano; llegando estos a constituir la principal fuente de riqueza, cuyos precios dependían de las fluctuaciones en el mercado internacional. Este esquema económico se mantiene hasta la década de los años 70, que aparece el petróleo abriendo para el país un nuevo horizonte económico, creando expectativas inclusive en el ámbito internacional, vale destacar, que a partir de esta época, el Estado entra en un proceso de transformación, de capitalización, y por qué no decirlo, de modernización, observándose indicadores claros de un crecimiento de la economía, que provocó la tentación a un incontrolado incremento del gasto público.

La agricultura se limitó a sus acciones de producción, fuente de empleo y reducción de sus exportaciones, por efectos del boom petrolero cuya herencia es el abandono de esta importante fuente de riqueza, aspecto este, que fue desatendido pese a la característica propia de ser un país eminentemente agrícola; no se ha dado tampoco la preservación y buen uso de sus recursos naturales.

Con la artesanía, pasó cosa similar, bajando la producción de los artículos manufacturados.

La pesca y los productos del mar, se constituyen en importante fuente de riqueza, destacándose especialmente en la actualidad, la exportación de crustáceos; todo ello como consecuencia del proceso de acumulación del capital generado por el petróleo, con cuya aparición viene a sustituir el funcionamiento tradicional de la economía y del

modo de comportamiento de la sociedad.

Se puede señalar que la economía del Ecuador ha sido muy dependiente del sector externo, su desarrollo ha estado ligado a pocos productos de exportación básicamente agrícolas e hidrocarbúricos.

La suerte que ha corrido el comercio exterior, ha sido de tal influencia, que ha determinado los períodos de estabilidad o inestabilidad política.

El Ecuador del siglo XX, caracterizado por un proceso de cambios, de transformación y desarrollo, contiene esquemas contradictorios, originados por una permanente dependencia a los países desarrollados, y otros, debido a su propia idiosincracia que mantiene indicadores no superados en el momento actual, destacándose entre los más importantes los siguientes:

1.1. EN LO POLITICO

La década que estamos viviendo ha mantenido el régimen constitucional, afianzando la débil democracia, han surgido nuevos partidos políticos, que hacen presencia a través de las ideas y postulados que preconizan, observándose una falta de coherencia ideológica, que sumada a la carencia de conciencia y madurez política, ha motivado para que la mayoría de partidos políticos en algunos casos, no cuenten con filosofía, doctrina e identidad propia que los identifique, constituyendo sus actuaciones en mecanismos eminentemente electoreros, expresando consignas tendientes a resolver todos los problemas del país y de las grandes mayorías como cansados slogans que desaparecen una vez captado el poder, olvidándose así del pueblo que les ubicó en los peldaños del triunfo.

El populismo no ha sido erradicado del panorama político del país, notándose un fortalecimiento, con el consiguiente peligro para el mantenimiento de la democracia y de la estabilidad del régimen constitucional, pudiéndose dar el caso del retorno de los caudillos que al tratar de representar la imagen de capaces, morales, incorruptos,

de salvadores de la patria, de ser los únicos que han vivido y sienten las necesidades de las masas, quieren llegar al poder, con el respaldo del pueblo, que confiado en las ofertas lo elige; y una vez en éste, la amenaza y el riesgo que corre el país es evidente.

El Ecuador en el aspecto político actual ha estado influenciado por los procesos políticos ocurridos en el mundo y más específicamente en Latinoamérica, ha sido partidario de la integración, de la participación en foros internacionales, de preconizar la paz sentimientos de convivencia y respeto mutuo entre los pueblos, de mantener incólume su soberanía e integridad territorial, de la solución pacífica de los diferendos, todo ello consagrado en los principios de una amplia democracia y libertad.

1.2. EN LO SOCIAL

El Ecuador, con sus tendencias hacia un nuevo modelo de desarrollo ha incursionado en el campo social con grandes transformaciones; se ha radicalizado el proletariado con sus propias características de aguda pobreza, marginación y frustración, producidas por la brecha que lo separa de la clase media y más aún de la alta, generada por la irracional distribución de la riqueza.

La tendencia de los estratos inferiores por lograr escalar un eslabón superior, que les permita vivir un nivel o "status" social mejor, con las comodidades que el mundo moderno presenta, aunque para ello no se aporte absolutamente en nada debido a la falta de creatividad, iniciativa, mística en el trabajo y una total comodidad y espera para recibir todo del Estado.

El regionalismo se ha enraizado más, obedeciendo esto en gran medida al factor político, que sin mirar las condiciones y necesidades del país, respondiendo a los intereses de índole personal o partidista de tipo electorero, ha agudizado este problema con las consecuencias lamentables, como la falta de integración nacional; la carencia de conciencia cívica; de un individualismo exagerado; la presencia de un dualismo campo-ciudad; la migración campesina que ha trasladado a

la ciudad, mano de obra no calificada ahondando el desempleo, el subempleo, incrementando el suburbio, los tugurios, creando verdaderos cinturones de pobreza, que ante el alto grado de desocupación colleva a la vagancia, el acoholismo, la delincuencia y la drogadicción.

La distribución de la riqueza ha sido inequitativa, dándose la concentración de la misma en pocas manos, agudizando cada vez más la brecha socio-económica donde la gran masa de marginados constituye un serio problema que el gobierno debe afrontarlos con la urgencia y responsabilidad que la situación exige, no se puede desconocer que este recurso humano carece de la dotación de servicios básicos a los que tiene derecho: Asistencia social, salud, educación, vivienda, vestido, trabajo y seguridad social, palabra ésta que parece borrada en el caso del Ecuador.

Para la fijación de los salarios no existe coherencia y no reflejan la situación real del país, al no haberse aplicado sus incrementos en relación con la tasa de inflación y de costo de vida.

"El desempleo en el país en 1988 alcanzó el 14.3% de la población económicamente activa."^{1/}

El déficit de la vivienda, en 1987 ha aumentado en 932 mil viviendas.

"Los salarios entre los años 1980 y 1988, descendieron en términos reales a 2.161 sucres, representando una caída de casi el 50% entre los años mencionados"^{2/}.

El "snobismo", la tendencia a no ser auténticos, a copiar y dar valor a todo lo foráneo, ha convertido a nuestra sociedad en artificial, aculturando nuestras costumbres, nuestra propia idiosincracia, perdiendo nuestros valores y acrecentando la falta de identidad nacional.

^{1/} Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1990. Pág. 9.

^{2/} Idem.

La grave crisis en la que se encuentra la sociedad ecuatoriana, matizada por la pobreza, angustia, descontento, desesperanza, produce sentimientos de rebeldía, que al no ser atendidos en sus justos derechos, puede desencadenar situaciones de lamentable e imprevisibles consecuencias.

En el aspecto de comportamiento poblacional, se ha proliferado la urbanización de las ciudades, destacándose dos polos de desarrollo, Quito y Guayaquil, así como el notable crecimiento de otras como Portoviejo, Machala, Manta, Santo Domingo de los Colorados, situaciones favorables para limitar la migración.

La carencia en determinados sitios del país de infraestructura física; la presencia de enfermedades que en otros Estados han sido erradicadas muchos años atrás; el analfabetismo; la insuficiencia de seguridad social a las grandes mayorías que la tiene caracterizada por su manifiesta ineficiencia; la baja producción del aparato estatal; el incremento de la burocracia en términos de cantidad, justificada por cuotas de poder político, hace presencia en ella la cantidad y no la calidad; deficiencia de las empresas públicas en la prestación de los servicios al usuario, constituyen férreos obstáculos que frenan el desarrollo, al no haberse podido superar los mismo, éstos se incrementan más, viviendo un franco retroceso, siendo importante la concertación a que todos debemos llegar si queremos una sociedad más justa, democrática, solidaria y libre.

1.3. EN LO EDUCATIVO Y EN LO CULTURAL

Los países latinoamericanos, no han podido erradicar el estigma del analfabetismo, (excepto Cuba), situación que no les es ajena al nuestro, pese a los esfuerzos que para atacar este problema se han realizado, precisamente considerando la importancia de la educación en el desarrollo de un país y de su pueblo.

El sistema educativo es caduco, teórico, memorista, tradicionalista, no está al avance de la ciencia y tecnología, la educación no responde a los requerimientos del país ni de las exigencias de la sociedad.

Existe desarticulación de los programas educativos, se adoptan métodos y técnicas ajenas a nuestra idiosincrasia, falta de capacitación de los docentes, la desactualización de planes curriculares no permite una concatenación entre ellos; ha pretexto de homogeneidad del sistema educativo, se está desvalorizando la cultura de ciertos grupos étnicos, especialmente de la sierra.

El vínculo del idioma castellano, no puede reflejar el sentimiento ni la tendencia de unificación de la educación y cultura, esta es heterogénea, y en esa medida y concepción se pueden solucionar los problemas, tendiendo a rescatar la cultura autóctona, conservar la identidad popular tradicional, que les permita el progreso y desarrollo de dichas nacionalidades. En este aspecto, el actual régimen ha creado las Direcciones Provinciales de Educación Indígena Bilingüe, las mismas que se encuentran dirigidas por nativos, que han llegado a educarse.

La revisión de los programas educativos se han hecho científica y teóricamente, al estar desvinculados de la realidad, no se han orientado a dar soluciones a problemas nacionales, regionales o locales, encontrándose una dicotomía entre la escuela y la comunidad.

La educación está divorciada de la praxis, dificultando el aporte de recursos humanos calificados para el área laboral, las materias no se vinculan unas con otras y no reflejan las aspiraciones de los educandos, ni los requerimientos del país; tampoco se consideran las características sicométricas e intelectivas de los estudiantes, especialmente del sector rural, determinando un alto grado de deserción y repetición escolar, que se ve también agudizada por la situación económica de los hogares.

La Educación Superior a partir de la Reforma producida a inicios de los años 70, no ha contribuido al desarrollo del país, ésta sigue manteniendo su esquema teorizante, la escasa investigación científica y tecnológica no ha permitido dotar de profesionales que pueden competir con el progreso que en el campo científico y tecnológico se produce aceleradamente en otros Estados. La masificación de profesio

nales generada por la absurda eliminación de los exámenes de ingreso, la politización de las Universidades, que antes de ser centros de investigación y cultura en muchas de ellas, se han convertido en fortín de ciertos grupos políticos, acarreado con ello la anarquía por la que atraviesan, situación agudizada por la falta de recursos financieros, que no les permite cumplir a cabalidad el papel fundamental de renovación del país, sumada a la incapacidad de poder financiarse por depender exclusivamente del aporte del presupuesto del Estado.

La educación superior se halla desvinculada de la realidad ocupacional y del proceso socio-económico y cultural, no aporta a resolver los problemas del país, su participación, en este sentido, es limitada.

La carencia de laboratorios y materiales didácticos, la débil preparación de los educadores, en términos de los adelantos científicos y tecnológicos, que aceleradamente se producen, las infrarremuneraciones en todos los niveles, son obstáculos que contribuyen a agudizar este problema.

1.4. EN LO ADMINISTRATIVO

La crisis fiscal, es una característica del Estado, los ingresos del fisco se hallan afectados, por la falta de capacidad para recaudar impuestos; el ahorro y la inversión, se hallan limitados.

La actual reforma tributaria, pretende en sus objetivos, recuperar la economía, erradicar el déficit fiscal, reducir el gasto público y la protección de las actividades nacionales e incentivar el ahorro.

La planificación ha sido desarticulada, teorizante, no cuenta con estadísticas actualizadas, es de tipo elitista, no es un proceso integrador. Su aporte al desarrollo no rebasó, la simple declaración de buenos propósitos.

Otra característica, es la poca injerencia de la planificación en los procesos decisorios gubernamentales, orientados más bien por intereses políticos que por la asesoría proveniente de las autoridades responsables de la elaboración de estudios y planes económicos ^{3/}.

^{3/} "Administración Pública Ecuatoriana".- Diez Problemas Básicos. 1978, Pág: 5.

La planificación, se encuentra totalmente desvinculada del sistema de presupuesto, situación que lo hace inaplicable, convirtiendo sus planes, en una buena obra de consulta.

La fricción existente entre el ente planificador con el poder político, ha abonado para que este importante sistema no se haya consolidado y se constituye en una verdadera guía orientadora para los gobernantes.

En la actualidad es difícil concebir la gestión de un Gobierno sin la orientación de planes nacionales que fijen los objetivos y metas de un desarrollo integral, considerando a la vez una efectiva administración de recursos^{4/}.

En cuanto a la situación actual de la planificación se podría señalar los siguiente:

La planificación del desarrollo del País, es todavía una actividad en proceso de consolidación. Aún no existe un verdadero sistema de planificación que efectivice la planificación global y que lo articule con un subsistema de planificación sectorial y otro de planificación regional... Establece un marco de referencia sin traducirse en programas de acción ^{5/}.

El actual Plan de Desarrollo Económico Social, contempla la Planificación Estratégica Situacional, que parte por reconocer la existencia de problemas, sorpresas e inquietudes, citar lo que realmente se da, no lo que se desee que fuere, pretende ser globalizante e integradora.

Los Recursos Humanos, que constituyen el elemento más importante de la sociedad y del Estado, conforman la Administración Pública, entendiéndose a esta como el Ente ejecutor, a través de la cual el Estado cumple con los objetivos previstos, que en última instancia es buscar el bienestar de la sociedad.

^{4/}"Diez Problemas Básicos", Administración Pública Ecuatoriana, 1978, Pág:7.

^{5/} Idem.

Es el Recurso Humano el que formula y ejecuta todas las etapas del Proceso Administrativo, Organización, Planificación, Dirección, Coordinación y Evaluación, tendientes a alcanzar con su eficiente aplicación y combinada con la teoría de Sistemas, una Administración Pública más eficaz y eficiente.

La existencia de varios Regímenes de Administración de Recursos Humanos, que se hallan tutelados por las respectivas Normas Legales han generado una Administración Pública parcelada, desarticulada y caótica especialmente en el manejo y administración del Sistema de Remuneraciones, ubicando a las Instituciones Públicas en situación a unas de discrimen y a otras de privilegio, contrariando todo principio de justicia y equidad no reconocido que los Recursos Humanos son iguales en el cumplimiento de sus funciones, la PUBLICA, la remuneración debe guardar equidad en relación al tipo de actividades que a nivel de los puestos se cumplen, esta debe ser la única diferencia para que se consagre aquel principio: "A igual trabajo igual remuneración" ^{6/}.

Efectivamente, la proliferación de estos regímenes ha distorciónado todo principio de retribución, diversos son los métodos que en cada uno de ellos se aplica, así: Personal sujeto al Código de Trabajo; Personal sujeto a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; los de la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional; Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; los sujetos a la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional; los de la Ley Orgánica del Servicio Exterior; los del Gobierno Seccional Ley de Régimen Municipal y Ley de Régimen Provincial; los pertenecientes al sector autónomo consagrados en el artículo 125 de la Constitución. Por todo ello ante este caos administrativo, no podemos contar con una Administración eficiente y eficaz.

No se puede referir a la existencia de un sistema de Recursos Humanos, que permita su administración en forma orgánica, respondiendo a unos mismos lineamientos y lo más importante una misla Legislación, doloroso es conocer que en una misma Institución existen varios regímenes de administración de Personal, causando malestar dentro de la misma, situación que es general en todo el Sector Público.

^{6/} Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos, 1972, Pág:20.

Las Empresas Públicas, se dice que el Estado es un pésimo administrador, de allí la deficiencia en la prestación de servicios de las Empresas Públicas, el Estado ha querido dotar a estas instituciones de recursos, a fin de que cumplan la misión para las que fueron creadas, e inclusive la Constitución Política les dota de características más de finidas, situación que da la medida de la importancia que estas entidades tienen en el sector público. La gestión que el Estado debe cumplir en asumir actividades de interés común hace necesaria la presencia de las Empresas Públicas, pero no obstante esta connotación, estas no han respondido al cumplimiento de las actividades encomendadas.

El nacimiento de las Empresas Públicas, pese a la importancia de las mismas, surge como respuesta a criterios de tipo coyuntural, político e inclusive de ciertos intereses, demostrando que su aparición no es el resultado de una planificación.

La incoherencia entre las Normas Jurídicas que los sustentan en muchos de los casos han constituido trabas para su normal funcionamiento, lo que ha sido motivo para el estancamiento en que se encuentran.

La existencia de Orgánicos Funcionales y Estructurales, no responden al tipo de funciones que les corresponde asumir, también es un factor que obstaculiza su funcionamiento.

El ingreso de los Recursos Humanos sin la correspondiente selección, en muchos casos, quizá en la mayoría, se han ubicado, a través de la recomendación, el palanqueo y las cuotas políticas, incrementando la burocracia y dificultando su normal funcionamiento.

La característica común que ha condicionado el comportamiento de nuestra Administración Pública, ha sido el legal-formalismo que, a más de generar una voluminosa y multi-interpretativa legislación, en muchos casos ha constituido un óbice para el accionar del Estado Moderno ^{1/}.

Falta de coordinación entre las Empresas con su institución matriz ocasionando duplicación de esfuerzos y funciones.

^{1/}"Diez Problemas Básicos", Administración Pública Ecuatoriana. 1978, Pág: 63.

Bajo índice de rentabilidad, que en vez de generar recursos, consume en gran medida el presupuesto del Estado.

La sindicalización de sus servidores, ha ocasionado la paralización de actividades, con la consiguiente repercusión a la ciudadanía que se ve privada de la prestación de estos servicios. Las altas remuneraciones que perciben los ubica entre las instituciones de privilegio, causando desarmonía tanto con la institución matriz de la que dependen, como del resto del sector público, a su vez estos sueldos no los devengan quienes los reciben, por su bajo nivel de rendimiento y baja calidad de los servicios que prestan.

Los Directorios de las Empresas Públicas se hallan conformados por un gran número de representantes, aspecto que dificulta la toma de decisiones, y más aún a ellos concurren por lo general no los representantes principales, sino los alternos, que en muchos de los casos no son personal especializado sino la persona de "confianza" de su representante.

El Centralismo Administrativo, sigue ocasionando grandes dificultades en la gestión pública, la concentración de todas las acciones a nivel de las entidades "Cabeza de Sector" agudiza la lentitud, el tortuguismo y la deficiencia en la prestación de los servicios.

La falta de descentralización y desconcentración administrativa, vuelve pesada, costosa e ineficiente la gestión pública, con la consiguiente actitud de rechazo de la ciudadanía al no contar con un mejor acceso en la prestación de los servicios.

El centralismo opera en todos los campos, político en cuanto a las decisiones que se toman, administrativo, económico, de Recursos Humanos, aspectos estos que han afectado a otros ámbitos del quehacer nacional y ha radicalizado el regionalismo.

La Coordinación Administrativa, no se ha dado en las instituciones públicas, causando desarticulación, duplicación de esfuerzos y funciones, obstáculos en la toma de decisiones, desviación de los objetivos

a cumplirse, pugna y fricción entre los responsables de la gestión administrativa y atomización de las actividades, así como incremento de recursos financieros, estas situaciones causan malestar al usuario y deficiencia en el cumplimiento de las actividades.

El Comportamiento Burocrático, los Recursos Humanos son los gestores en la ejecución de las funciones y objetivos que le compete al Estado, su comportamiento ejerce influencia notable en los resultados que se aspira alcanzar; al respecto se observan ciertos problemas, que es necesario afrontarlos, precisamente para que conocidos los mismos se den las soluciones más atinentes a tan valioso recurso.

Existe desconocimiento técnico, por parte de quienes ejercen funciones de Jefatura, los puestos son ocupados mediante cuota política.

La falta de planificación y coordinación institucionales, incide en su comportamiento.

Bajas remuneraciones y carencia de incentivos, que los hace bajar el nivel de rendimiento.

La aplicación de una diversidad de Leyes en una misma institución causa discriminación a los burócratas, causando frustración.

Puede darse en ciertos casos, falta de mística y de responsabilidad en el cumplimiento de las funciones, situación que por la propia naturaleza, no se puede generalizar o constituirse como indicador del comportamiento de la burocracia.

De igual forma, aspectos como el tortuguismo, la lentitud responden no necesariamente, al comportamiento de la burocracia, sino a deficiencias del propio sistema, de las estructuras y características comportamentales del mismo Estado, y para el caso de los burócratas, responden a los diferentes estilos y formas de Gobierno.

"Los Políticos no presentan una característica de apertura que permita a la burocracia asumir libremente y sin temores, un rol crítico de

la acción política" 8/.

"En general la burocracia ha sido considerada como la mejor posibilidad para a través de ella, recompensar a determinados grupos o personas, constituyéndose de esta manera en botín político" 9/.

De lo expresado en la cita se observa que existe tibieza en la aplicación de la Ley, ya que ésta se cumple parcialmente.

La presencia de burócratas, que quizás por su sentimiento de inseguridad en cuanto a la estabilidad o porque consideran la oportunidad para conseguir réditos personales, trabajan en función de proyectos exclusivamente políticos, aunque estos no repercutan positivamente en la sociedad 10/.

Se considera que en el país, existen los siguientes tipos de burócratas:

1. El tradicional o indiferente, que responde exclusivamente a sus intereses particulares, por lo tanto, no comprometido con la burocracia como grupo, ni con la sociedad. No entiende o no quiere entender la necesidad de cambio, al cual lo mira como un freno para su propio desarrollo 11/.
2. El profesional, aquel que entiende cuál es su papel en función del país, que actúa en base de un código de valores, que se siente preocupado de su situación como persona y como miembro de la burocracia, consciente de la problemática de la administración pública, comprometido con el desarrollo institucional y nacional, pero con diversos modelos de frustración por su impotencia para poder cambiar 12/.
3. Un tercer tipo es aquel que está deseoso de cambiar, pero tiene miedo, prefiere la incomodidad del inmovilismo al enfrentamiento de los riesgos que implica el cambio.... 13/.

8/ Lcdo. Diego Ruales Hidalgo, La Burocracia Política en el Ecuador, Primer Premio del Segundo Concurso de Administración Pública ALAP. 1989, Pág: 36.

9/ Idem. Pág. 27.

10/ Idem. Pág. 27.

11/ Idem.. Pág. 84.

12/ Idem. Pág. 86.

13/ Idem. Pág. 86.

2. DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

2.1. DE LA FUNCION EJECUTIVA

El Ecuador, siguiendo la clásica división del Poder, sustentado por Montesquieu, desde la conformación de la República, configura al Poder integrado por tres funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. El Poder Político, para el cumplimiento de los objetivos que le corresponde cumplir al Estado se consideran estas tres funciones, sin que ello implique la supremacía de una de ellas, peor aún, que el Poder se halle dividido, éste es uno sólo, uniforme, armónico e integrador, al contener como un todo, a estas funciones. Es por ello que el mantenimiento del Poder, es importante como forma de conducción de la sociedad.

Para ello se contempla en la existencia de este Poder, controles recíprocos, orientando siempre a la preservación de la libertad, se basa en cierta distribución del Poder. En este sentido consiste en la seguridad o en la opinión que cada uno tiene de su seguridad ^{14/}.

Este Poder es propio del Gobierno Republicano que como el antes citado filósofo lo define: "Gobierno Republicano es aquel que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano" ^{15/}. La República se sustenta, en aquella virtud del ejercicio político llamada Democracia.

Por todas estas consideraciones, la Constitución Política vigente reconoce al Ecuador un:

Estado Soberano, independiente, democrático y unitario! Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo. La Soberanía radica en el pueblo que la ejerce por los órganos del poder público.... ^{16/}.

^{14/} Montesquieu, Prólogo por Tierno Galván, El Espíritu de las Leyes, 1952, pág: 36.

^{15/} Idem. Pág. 167.

^{16/} "Constitución Política del Estado", Art. 1. 1984.

A la Función Ejecutiva le corresponde asumir las responsabilidades, deberes y derechos, en el cumplimiento de la conducción administrativa del Estado; ejecutora de la correcta administración de los recursos humanos, administrativos, financieros y materiales que el Estado cumple para satisfacer las necesidades de la sociedad.

"La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado" 17/.

Para el ejercicio de las acciones que le compete, la Función Ejecutiva debe, una vez creada la norma jurídica, aplicar esa Ley, esto es, declarar ejecutoriada la Ley, de no ser así, la norma jurídica no tendría validez. Otro aspecto que compete a la Función Ejecutiva es la prestación de los servicios públicos, para cuyo efecto existen organismos encargados de cumplir las funciones con sujeción al ordenamiento jurídico, regulado por el Derecho Administrativo, efectivizado por la Administración Pública.

No se puede concebir al Estado sin órganos, sería una CONTRADICTO IN ADJECTO; por tal virtud, la función administrativa se manifiesta a través de las instituciones respectivas, que vienen a constituir la instrumentación orgánica correspondiente, a saber:

- Presidencia y Vicepresidencia de la República, con las correspondientes instituciones adscritas y dependientes 18/.

Doce Ministerios, con sus instituciones adscritas dependientes:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería; siete Programas Nacionales como dependientes; seis entidades adscritas; cinco empresas adscritas.
- Ministerio de Bienestar Social; una entidad adscrita.
- Ministerio de Defensa Nacional; tres entidades dependientes; cinco adscritas; cuatro empresas dependientes.
- Ministerio de Educación y Cultura; siete dependientes; dos adscritas y una empresa dependiente.
- Ministerio de Finanzas y Crédito Público; una empresa adscrita.

17/ "Constitución Política" Art.73. 1984.

18/ "Estructura Ocupacional, Dirección Nacional de Personal. 1987.

- Ministerio de Gobierno; Policía, Municipalidades, Cultos y Cárceles están bajo el control de ese portafolio. La Policía Nacional como Fuerza Auxiliar de las Fuerzas Armadas. Entidad dependiente una, adscritas cuatro.
- Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca; seis adscritas y dos empresas adscritas.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; tres empresas adscritas.
- Ministerio de Energía y Minas; una entidad dependiente, tres adscritas. (Petro Ecuador, según la nueva Ley tiene autonomía).
- Ministerio de Relaciones Exteriores; una entidad adscrita.
- Ministerio de Salud Pública; dependientes dos, adscritas dos.
- Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; adscritas tres, dependiente una.

Entidades Autónomas.- El Artículo 125 de la Constitución Política viene a dar una nueva estructuración ocupacional del sector público, reconoce la autonomía de los Organismos del Estado y de las Instituciones que realizan control; así:

- Entidades Autónomas de Control; en un número de tres.
- Organismos del Estado; dos.
- Entidades Financieras Autónomas; seis.

La ambigüedad del Art. 125, no contempla a varias instituciones del sector público, causando discrimen, al no saber a qué régimen jurídico se acogen.

- Otras Entidades Autónomas; doce.

- Otros Organismos; cuatro.

Estas instituciones, mantienen relación con el Estado y la ciudadanía, regidas por sus respectivas normas legales, creando varios sistemas de administración de personal.

El gobierno seccional autónomo, por su característica, no depende de la Función Ejecutiva, es autónomo según lo consagra el Art. 122 de la Carta Política, habiendo en este caso contradicción, al ubicarlo al Art. 125 dentro de las entidades del sector público.

2.2. DE LA FUNCION LEGISLATIVA

La ejerce el Congreso Nacional, compuesto por 71 Legisladores, doce nacionales y 59 provinciales, los primeros duran cuatro años en sus funciones, los segundos dos, para junio de este año, se renuevan los legisladores provinciales.

El Congreso, por mandato constitucional, se reúne cada 10 de Agosto ordinariamente, por 60 días, sólo cuando el año corresponde al cambio de gobierno, se reúne el 9 de Agosto; puede integrarse extraordinariamente, cuando se requiera, para tratar asuntos de orden vital para el país y tratará únicamente de aquellos temas que motivaron la convocatoria.

El Sistema Legislativo, según la Constitución que rige, es unicameral.

La Constitución reconoce cuatro Comisiones Legislativas:

- De lo Laboral y Social.
- De lo Civil y Penal;
- De lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto;
- De lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial.

Existen también Comisiones Especiales:

Cada Comisión la integran siete Legisladores, componiéndose el Ple-

nario, por veintiocho Legisladores.

Las funciones primordiales del Congreso radican en la elaboración y expedición de Leyes y en la Fiscalización de la Función Ejecutiva. Para reformar una Ley, se requiere del 50% de la asistencia y votación de los Legisladores; para reformar la Constitución se requiere la votación del 75% de los Legisladores.

Actualmente se halla en estudio algunas reformas de la Constitución orientadas a los siguientes aspectos:

Establecer dos períodos ordinarios; a la elección de los diputados nacionales y provinciales; para interpretar la Ley no se requiere de otra Ley sino se hará por resolución; de faltar definitivamente el Vicepresidente, el reemplazo lo hace el Congreso pero en base a una terna que presente el Ejecutivo. En fin habrá que esperar si existe la mayoría requerida para que se cumplan estas reformas y permitan mejor aplicación de la Constitución.

El Congreso en esta década ha perdido la imagen de respeto que le fuera característico en tiempos atrás, doloroso es manifestar que los representantes de la Patria para el ejercicio de tan importantes funciones, no se encuentren revestidos de los conocimientos, mística y eficiencia requerida, pues el país es testigo que en varias ocasiones, la majestad de este recinto ha sido sustituida por escenas de comedia, de circo, que lo único que han hecho es ridiculizar no sólo a la Función a la que se deben, sino a la Patria toda; muy pocos son los Legisladores que dados sus conocimientos, alto grado de responsabilidad en el cumplimiento de su deber pueden ser rescatados de la mediocridad, que lastimosamente conforma la mayoría.

Cabe manifestar que el actual Congreso trata de rescatar la "Honorabilidad" de su recinto, ya no hemos esperado actitudes teatrales y si estās aún quedan la ciudadanía se encarga de enterrarlos. Esperemos que la ciudadanía sepa elegir bien a sus representantes, sin mirar fines politiqueros sino con conciencia de país, se espera que las actitudes ridículas no vuelvan a lesionar la majestad del Congreso y és

te que se encauce por la ruta de la sensatez, del conocimiento, la responsabilidad y el sentimiento de Patria.

2.3. LA FUNCION JURISDICCIONAL

La Administración de Justicia, es un servicio al público, su importancia es fundamental en el ordenamiento jurídico de la nación. La Constitución Política, concibe al "Sistema procesal como medio para la realización de la justicia. No se sacrificará ésta por la sola omisión de formalidades" ^{19/}.

La Constitución también reconoce la gratuidad de la justicia, así como que los juicios son públicos, con las excepciones que las leyes señalen.

Los Organos de la Función son:

- La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los Juzgados y Tribunales dependientes de aquella, conforme a la ley.
- El Tribunal Fiscal;
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y,
- Los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan^{20/}.

La Corte Suprema de Justicia, tiene ámbito nacional, constituye Tribunal de Apelación en tercera y última instancia, salvo de aquellos casos judiciales cuyas personas gocen de fuero especial, en este aspecto le corresponde directamente actuar; su sede es en Quito. Las Cortes Superiores funcionan en algunas capitales de provincia, constituyen Tribunales de Apelación en segunda instancia y los Juzgados respectivos existentes.

^{19/} Constitución Política del Estado.

^{20/} Dr. Ramiro Larrea Santos, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Cuadro Resúmen, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, en la Conferencia de 15 de febrero de 1990.

<u>JUDICATURA</u>	<u>NUMERO</u>	<u>SALAS</u>	<u>JURISDICCION</u>
Corte Suprema	1	5	Quito
Cortes Superiores	15	34-107 Mags.	En todas las Provincias excepto el Oriente y Galápagos.
Tribunales Fiscales		4	En toda la República.
Juzgados de lo Penal		94	En todo el país.
Juzgados Civiles		219	En todo el país.
Juzgados de Trabajo		29	En todo el país, excepto en el Oriente y Galápagos.
Juzgados de Inquilinato		17	En todo el país, excepto: Carchi, Coto paxi, Bolívar, Cañar, Los Ríos, Esmeraldas, el Oriente y Galápagos.
Juzgados de Tránsito		49	En todo el país, excepto: Morona Santiago y Galápagos.
Alguaciles		107	En todo el país, excepto: Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Galápagos.
TOTAL:		594	Dependencias con 2.810 servidores. <u>21/</u>

21/ Dr. Ramiro Larrea Santos, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Cuadro Resumen al Instituto de Altos Estudios Nacionales, en la Conferencia de 15 de febrero de 1990.

La Administración de Justicia se encuentra dispersa, existen una diversidad de instituciones que administran justicia, tal los casos de: Jueces de Instrucción, Comisarías de Salud, Comisarías Nacionales, Intendencias, Juzgados de Coactivas, aspectos éstos que vulneran el sentido del Derecho Procesal, demostrando la no existencia de un sistema de justicia, articulado y coherente.

Se ha notado en ciertas ocasiones, interferencia en la administración de justicia, situación que desdice del grado de imparcialidad que debe guardar esta función.

Existe un número reducido de jueces, situación que ocasiona la lentitud en el cumplimiento de las funciones, con las consiguientes molestias que ello produce, cuanto más, que en muchos casos depende de conseguir el derecho a la libertad.

No existe una administración de justicia ágil y moderna; siguen con los esquemas tradicionales, situación que acarrea deficiencia. No se da la solemnidad y publicidad a los procesos.

Se han dado casos de malos funcionarios sobornables, que degeneran la imagen correcta que debe caracterizar a esta función.

La administración de justicia es politizada, lo que hace ir a menos la imparcialidad de los jueces.

No se ha establecido la Carrera Judicial, no se dan sistemas de administración de personal en forma técnica; la estructura orgánica funcional, no refleja la dinámica y requerimientos de esta Función. La Policía Judicial aún no es una realidad. Esta Función no responde al reto de un Estado moderno, de ahí que requiere de urgentes reformas y acciones que tiendan a su fortalecimiento y modernización que es un imperativo para el país.

3. FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado, debe constituir un reto vital, trascenden-

te e inapelable gestión, debiendo dirigir todos los esfuerzos que lo ubiquen dentro de las corrientes profundas del imperativo cambio que caracteriza al mundo actual, de cuyas transformaciones estamos espectando, enfocadas todas ellas a la búsqueda de una sociedad más res - ponsable, más justa, equitativa y participativa.

El Ecuador no puede seguir quedándose relegado de los cambios progresistas que sigue el mundo, del acceso a la investigación, la ciencia y la tecnología, no cabe continuar como expectadores, dependientes, es necesario estar consciente que se puede competir de igual a igual, con el adecuado aprovechamiento de la transferencia de tecnología, la capacitación y la superación integral.

El tiempo actual, de grandes cambios y desafíos, de contradicciones, opresión, miseria, constituyen retos que toca asumir para conducir a una sociedad desorientada, sin norte, con una débil conciencia de patria y nacionalismo, con una desorganización en todos los sistemas estatales, por aquella acelerada y vertiginosa forma de llevar la vida, preocupándose por lo Urgente antes que de lo Importante, se vive una época que lo posible a veces se torna inalcanzable. Se siguen dando en el Ecuador manifestaciones que tiempos atrás han sido erradica - das en otros países, como insalubridad, déficit habitacional, analfa - betismo, desnutrición, carencia de tecnología, escasa investigación científica; etc.

Se vive un mundo de profundas contradicciones, el pasado se enraiga con el presente, en un estado con estructuras caducas, se quiere adop - tar la modernidad; la falta de creatividad hace copiar moldes forá - neos; la desesperanza, desconfianza e incertidumbre, caracteriza a nuestra sociedad.

El culto a la personalidad, es otra característica en nuestro país, los privilegios e injusticias, tampoco han desaparecido.

Es el momento de que todos los ecuatorianos tengamos en mente las ideas libertarias e integracionistas de Simón Bolívar, es época de la integración nacional, vecinal, regional y mundial, de la concertación,

de la renovación, de la transformación.

No cabe continuar como sujetos pasivos, oprimidos, explotados, la situación debe cambiar, integrándonos, manteniendo la democracia como demostración de un pueblo altivo, maduro que desea alcanzar la justicia social como reflejo de igualdad, progreso y bienestar.

La reforma que se aspira conceptúa al Estado como una sólida democracia, donde la igualdad, el respeto y la libertad sean los distintivos, los privilegios ya no pueden seguir anidándose; la democracia jamás puede ser negociada.

No podemos referirnos a una reforma del Estado si ésta no contempla una modernización global, integral de la sociedad, donde exista la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales 22/.

La reforma del Estado, deberá partir de su propia característica, cada país buscará el cambio que desee de acuerdo a sus requerimientos, a la filosofía que se quiera dar, al aspecto político que se implante, que por cierto será aquel que implique progreso y justicia, producción, equidad. La reforma del Estado orientará sus acciones hacia la consolidación de un Estado progresista.

4. HACIA UNA REFORMA DEL ESTADO

Una vez que se ha realizado un esbozo de la realidad en que se encuentra el Estado ecuatoriano, los logros alcanzados y los factores adversos que han obstaculizado su desarrollo, se hace indispensable que revestidos de una conciencia cívica, con un alto grado de nacionalismo y responsabilidad, se pretenda concebir, y ojalá desarrollar la ponencia de la Reforma del Estado, como un imperativo de actualidad, a cuyo objetivo se debe llegar dotados de una alta dosis de conciencia nacional y lejos de banderías políticas.

22/ "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial de la Reforma del Estado. Venezuela, pág: 96.

La Reforma del Estado, no constituye el resultado de ideas ligeras o fortuitas, es el reflejo de la diaria y palpitante realidad, que amerita cambios profundos, que viabilicen su progreso, crecimiento y desarrollo que tanto necesita.

La Reforma del Estado no puede ser responsabilidad de un gobierno, de un régimen, ni de un partido político; su ejecución es integral, los actores, todos los ecuatorianos, todos los sectores sociales, políticos gremiales, profesionales, estudiantes, educadores, medios de comunicación, la sociedad en su conjunto será la artífice, gestora y beneficiaria de dicha reforma, donde la modernización eficiente del Estado se halle contenida; la concertación nacional sea el impulso de su gestión, el fin, el interés común Estado-Sociedad, para lo cual las reformas de tipo estructural y coyuntural serán los medios de su ejecución.

La armonía entre las Funciones del Estado contemplará la reforma del mismo, la correlación de los sistemas político, social, económico, administrativo, educativo, cultural, responderán a la gestión que les compete, de suerte que constituyan los mejores indicadores del nuevo modelo del Estado.

La correlación de las relaciones entre la sociedad y el Estado, para que sean realmente un eficaz instrumento de mejoramiento social y perfeccionamiento político, exige que la aspiración de participación democrática trascienda la esfera de los mecanismos de formación del poder y se realice en el ámbito del ejercicio y de la finalidad del mismo ^{23/}.

De lo expuesto, para llegar al cambio deseado, precisa la participación de la ciudadanía, de este pueblo libérrimo que ha dado muestras de un espíritu innovador, que es menester despertarlo, de esta sociedad que anhela una nueva vida para ella y sus generaciones venideras.

^{23/} "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Venezuela, 1988, pág:89.

C A P I T U L O I I

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA POLITICO

1. LA REFORMA DEL ESTADO

Para referirme a la Reforma del Estado en el Sistema Político, considero pertinente partir de la conceptualización de lo que se concibe por Sistema y Política.

Sistema: Se lo conceptúa como "El conjunto de elementos interactuantes, interdependientes o interrelacionados, que confluyen a la consecución de objetivos comunes".

Sistema: "Conjunto de principios, normas o reglas, lógicamente enlazados entre sí, acerca de una ciencia o materia" 24/.

Política: "Arte de gobernar, o alarde de hacerlo, dictando leyes o haciéndoles cumplir, promoviendo el bien público y remediando las necesidades de los ciudadanos o habitantes de un País".

"Traza o arte para cumplir un asunto, para aplicar los medios a un fin" 25/.

Política: "Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Actividad de un ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos, con su opinión, su voto, etc" 26/.

24/ Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual. 1974.

25/ Idem.

26/ "Nueva Enciclopedia Planeta". 1987.

Aristóteles conceptuaba a la política, como la Ciencia y el Arte de gobernar.

Extenso sería proseguir dando conceptos sobre Sistema y Política. De lo citado está claro el contenido de cada uno de ellos.

Partiendo de estas consideraciones, se concluye que el Estado no puede estar fuera de estos contenidos, y lo político en consecuencia, hace relación a todas las actividades que emanan del quehacer mismo del convivir de los gobiernos.

Al referirse a una reforma del Estado, configurándolo eficiente, progresista, moderno, éste no puede estar desvinculado con el proceso de desarrollo de su sociedad, debe garantizar su total bienestar el mismo que no podría darse si se siguen manteniendo secuelas de mala atención a la salud, altos índices de desnutrición la misma que va acompañada de aspectos de carencia de saneamiento ambiental, déficit de vivienda, analfabetismo e ignorancia, aguda pobreza, todo ello ya no cabe se haga presente en un Estado moderno.

Es preciso que el sistema político oriente sus acciones para erradicar los obstáculos que impiden el desarrollo, para cambiar las pesadas y anticuadas estructuras que como legado siguen persistiendo y que son contradictorias a los nuevos rumbos que se desea se produzcan.

La Reforma del Estado, está en la búsqueda de alcanzar una mejor forma de vida, en donde la libertad y la democracia sean los sellos característicos. El respeto a la vida, a los derechos humanos, la concertación nacional, deben ser los productos de este Estado; no cabe seguirlo concibiendo en el plano paternalista, ni tampoco contar con un Estado totalmente intervencionista, la reforma, no acepta estas dos polarizaciones, deberá intervenir en aspectos que conciernan al interés nacional, a la seguridad y soberanía, al manejo, control y administración de los sistemas centrales que rigen la gestión pública, que por su naturaleza no conviene centralizarlo, como los de índole monetario, presupuestario, de planificación global y política fiscal.

En un Estado moderno no cabe el centralismo obsorvente que tanto con-

tribuye a la ineficacia del mismo. Tampoco se dará la reforma si no existe la convivencia pacífica, tanto a nivel interno como externo.

La Integración, tan indispensable en estos momentos de crisis, no sólo es una necesidad sino un IMPERATIVO, la efectivización de la misma es importante, no puede ser reflejo de frases retóricas, de slogan, sino de acciones concretas.

No se puede referir a la Reforma del Estado, si la misma no se halla cobijada de una sólida democracia.

La Reforma del Estado Ecuatoriano debe ser el fiel reflejo de una profunda libertad, de un arraigado sentimiento de nacionalidad, de conciencia de Patria y de un alto grado de convivencia mutua entre gobernantes y gobernados.

La Reforma del Estado contemplará la trascendental importancia que tiene su ente ejecutor, la Administración Pública, de la nueva orientación que a la misma se de, dependerá el grado de su eficiencia. La antigua idea de la no vinculación de la política con la administración, ha sido desterrada en la concepción de un Estado moderno.

Respecto a la forma de conducción y de la forma cómo se administra la cosa pública, cabe efectuar las siguientes acotaciones:

- Respecto a su presencia:

De una parte se dice que el Estado se ha convertido en una amenaza contra el individuo, las libertades e incluso contra el desarrollo de la sociedad misma.

"Se dice que el Estado es OMNIPRESENTE, OMNIPOTENTE, MEGALOMANO, es el objeto de todos los calificativos inimaginables" ^{27/}.

^{27/} Allan R. Brewer Carías, Conferencia, El Papel de las Políticas Gubernamentales en la gestión de un Estado moderno, Políticas Gubernamentales para la eficacia del Estado. ALAP. Ecuador. 1987.

Los adjetivos impuestos al Estado, reflejan su condición, de ahí que la reforma, debe estar orientada a su propio esquema de desarrollo, a su realidad, no caben copias de modelos foráneos, que no responden a las características y realidades existentes. Si el Estado constituye la organización política, jurídica y administrativa, que regula la convivencia de los miembros de una nación, con apego a las normas legales que los sustentan; es lógico que su configuración debe responder a las contingencias propias de la sociedad a la cual le corresponde regular, a los factores políticos, culturales, de tradición, económicos y sociológicos que lo condicionan.

- La magnitud del Estado:

Es otro aspecto a considerar, se dice que ha tenido un acelerado crecimiento, esto es natural, las funciones que cumplía en la antigüedad se remitían a la consecución de la paz, la seguridad, el orden público; las actividades del Estado se amplían conforme crece la sociedad, la investigación científica y tecnológica se desarrolla, la conquista de la era espacial es un reto, la satisfacción de necesidades se amplían más, la sociedad requiere de mayor comodidad, todo ello ha permitido la magnitud del Estado, pero esto no hubiese constituido obstáculo, si esta ampliación no se diera en forma desarticulada, incoherente, sin planificación, situación ocurrida en nuestro caso.

La falta de descentralización de funciones, lo ha convertido en lento, pesado e ineficiente, no ha podido responder a la gran carga de sus responsabilidades impuestas; convirtiéndolo en aquel monstruo que cita Maurice Duverger al manifestar:

El Estado y el Régimen Democrático, por falta de participación política de solidaridad, de disciplina social y eficacia, corren el riesgo de asumir el comportamiento de aquel fabuloso animal, el "CATOPLEBAS" tan estúpido, que se comía sus propios miembros, sin siquiera darse cuenta"28/.

28/ Citado por el Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, Presidente de ALAP SENAE. Ecuador, en su discurso Políticas Gubernamentales para la Eficiencia del Estado. 1988.

De allí es importante que la magnitud del Estado responda a la realidad y necesidades de la nación, a la que le toca regular, sin que se sobredimensione su intervención, en el aspecto de todo querer abarcarlo, o de limitar extremadamente su participación.

Desde esta perspectiva cómo concebir al Estado moderno, si talvez en el proceso de su desarrollo ha sido demasiado intervencionista, o considerarlo desde el punto de vista empresarial, con crecimiento de la economía, pero con inequitativa distribución de la riqueza, o quizá como el Estado liberal, eminentemente pasivo, respondiendo a su slogan "dejar hacer, dejar pasar", a mi modesto criterio, ninguno de estos estilos responde al tipo de Estado que se desea alcanzar, que ante todo debe ser:

- Un Estado que partiendo con Organización, en todos los aspectos, considere en el accionar de su gestión una alta dosis de planificación, concebido este sistema indispensable en todo estado moderno; la improvisación, no tiene asidero en el mismo.
- Un Estado que tenga un enfoque capitalista progresista, democrático, tienda a consolidar la prosperidad económica, que garantice el bienestar y la justicia social.

Ya los cambios que se están produciendo en Europa Oriental, conllevan a dar para el Estado mejores condiciones democráticas, que les permita alcanzar el bien común de la sociedad, a estos Estados no les preocupa cómo realizar el ideal Marxista-Leninista, les preocupa, el progreso del pueblo, a ello debe dirigirse la Reforma del Estado.

América Latina, al tener la experiencia del capitalismo absorbente del país del norte, no puede acogerse a este modelo; de estar viviendo las transformaciones de los países socialistas, no es su camino; debe buscar su propio modelo de desarrollo, en este sentido el Ecuador será el único gestor y promotor de su progreso, sin copiar enfoques foráneos, a nosotros nos corresponde el reto, seremos los artífices de nuestro desarrollo, pero ello debe ser ya, Urgente, bien lo decía Gorbachov:

"Una demora en comenzar la Perestroika, podría haber llevado, en un futuro cercano, a una situación interna exasperante" ^{29/}.

De igual manera, el antes citado personaje expresaba, al referirse a la propia responsabilidad de ser ellos los únicos en buscar su propia reforma: "Porque bien mirado, continuamos siendo el país más provisto de recursos. Es preciso administrarlo como buenos dueños" ^{30/}.

Las citas son pertinentes, para concientizar a los gobernantes y gestores políticos, que el Estado ecuatoriano requiere una reforma de tipo integral, en lo político, jurídico, social, económico, administrativo, etc.

- El Estado moderno, contemplará un marco jurídico actualizado, dinámico, que responda al acelerado desarrollo de la sociedad.
- La Reforma del Estado, erradicará el centralismo absorbente que lo asfixia, para ello establecerá una nueva estructuración del sector público, la autoridad será distribuida a través de la descentralización y desconcentración administrativa, reflejada en canales idóneos de coordinación.
- Definirá el aspecto de la sindicalización pública, de suerte que ésta no siga convirtiéndose en obstáculo del desarrollo estatal, ni de los intereses de la ciudadanía, que aspira eficiencia en la prestación de los servicios.
- Los sindicatos serán los ejes fundamentales en fomentar la democratización, los nexos idóneos de coordinación positiva y transparente con el Estado.

^{29/} Mijail Gorbachov, La Perestroika, El Problema Económico y su Nuevo Enfoque, 1989, pág: 32.

^{30/} Idem.

- El Ecuador debe ir a las reformas políticas, como uno de los puntales fundamentales de la democracia, en la que se haga presente la entusiasta participación ciudadana.

La eficiencia de la administración pública, es el reto que el Estado debe afrontarlo de manera emergente; de igual forma que una correcta concertación entre los sectores público y privado, cuyos objetivos se orienten al progreso del país y al bienestar de la sociedad, teniendo como emblema la Justicia Social.

La Reforma del Estado encierra muchos criterios:

La reforma del Estado ha dejado los cenáculos tecnocráticos y ha pasado a formar parte de la gran agenda política.

-La reforma es muy novedosa respecto de la propia "administración pública convencional". Se está trabajando en América Latina en temas, como de la participación ciudadana, la transparencia, el control social....

-La estrategia reformista ha cambiado... de la etapa de reformas administrativas, donde era manejado por una élite y al final del período presidencial... se está pasando a estrategias que ponen el énfasis en la concertación social. Se plantea que no habrá reformas si no hay grandes concertaciones, políticas y sociales mayoritarias, incluyendo a los ciudadanos y a los protagonistas directos, los funcionarios del Estado.

-La reforma del Estado ya no es responsabilidad de Juristas o de Administradores, sino de profesionales interdisciplinarios más vastos.

La conexión entre planificación y gestión pública es indispensable en la reforma, igualmente compartir el trabajo a todo nivel y región ^{31/}.

El Estado moderno, para llegar a la reforma, debe partir de un análisis claro, con una total transparencia, para ello la intervención de la información pública, que respaldada por la democracia, sea ética en el cumplimiento de su deber, de sujeción a códigos morales que deben observar los profesionales de la información, esto es, poseer cultura política bajo la cual se cumplen sus actividades.

^{31/} "La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente", Alfredo Costa Filho, Bernardo Klisberg, Juan Martín (compiladores), 1988, Pág:52.

Los intereses entre informadores e informados, no es pertinente, tampoco la hegemonía de la información, que se presenta con varias características:

- 1.- Muestra la presencia consubstancial del conflicto en la constitución de la cultura de una determinada sociedad.
- 2.- Evidencia que la visión dominante se infiltra y penetra a todo el conjunto de la sociedad.
- 3.- No da muestra que un cuestionamiento de la dominación exige, necesariamente replantear la cultura que ha sido asumida como oficial ^{32/}.

"La reforma del Estado Ecuatoriano, debe estar embuida de la democracia, de cuya participación, es más un problema político que técnico-más social que político" ^{33/}.

Bien lo ha señalado que:

La poca participación y la desigualdad social están tan inexplicablemente unidas, que para que haya una sociedad más equitativa y más humana, hace falta un sistema político más participativo ^{34/}.

2. CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA

Partiendo del concepto etimológico democracia es:

Demos=Pueblo; Cratos=Poder, "Democracia es el Gobierno del Pueblo". Se manifiesta que constituye el sistema político más perfecto, así lo han interpretado científicos políticos y gobernantes, por ello el Presidente Abraham Lincoln, expresaba que la "Democracia es el Gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".

^{32/} Lcdo. Teodoro Bustamante, Conferencia: Legitimación del Poder Político a través de la Información. Administración del Estado y Derecho Social a la Información, Fundación Friedrich Naumann, Seminario, 1988, pág: 38.

^{33/} Idem.

^{34/} Dr. Armando Borrero, Conferencia: Gobierno y Administración Transparente, Legislación Colombiana, Administración del Estado y Derecho Social de la Información, Fundación Friedrich Naumann, pág:49.

Al referirse a los valores, características y cualidades de la Democracia se observa:

- Parte del principio racional y justo que todos los seres humanos son iguales.
 - Reconoce el sentido y valor de la individualidad. (Recuérdese que el hombre antiguamente valía, sólo si era miembro de un grupo, de la sociedad).
 - El sentido y el valor de la libertad, sólo con esta se puede concebir la democracia 35/.
- El sentido y el valor de la felicidad y el bienestar. Contraría este principio a la tesis Agustina de alcanzar la felicidad después de la vida terrena; la democracia y el bienestar debe darse cuando el hombre vive, respetando su condición terrena, aquí no cabe la sociedad ideal, la "Ciudad de Dios", a la que se refería el citado filósofo.

El sentido y valor de la solidaridad, de la convivencia democrática. Analizados en la democracia los valores morales y éticos, cabe referirse dentro de este sistema, a los principios de orden jurídico y político:

- El principio de igualdad ante la Ley 36/.

Si bien es cierto no es una ley escrita, pero se da el principio y se cumple, el hecho que todos los ciudadanos están dispuestos a respetar a la mayorías y minorías; parte del criterio de reconocer la legitimidad de la oposición.

- Soberanía Popular: El Poder del Estado existe en la voluntad del pueblo, los gobiernos se conforman por la voluntad popular.

La representatividad: Se considera que los gobernantes no ejercen el poder por sí mismos, sino representando a la voluntad de los ciudadanos a quienes lo representa, ejerce mandato, de cuyos actos debe responder ante sus mandatarios, a quienes les debe dar cuenta.

35/ "Dr. Blasco Peñaherrera", Conferencia, La Democracia, XVII Promoción, IAEN. 1990.

36/ Benes-Democracia de Hoy y de Mañana. Ed. Minerva, México, 1997, pág: 137.

Alternabilidad: En el régimen democrático, no caben la eternización en las funciones, esto es propio de los sistemas monárquicos y autoritarios. En el democrático, los gobernados eligen a los gobernantes y por un determinado tiempo.

Responsabilidad: El Gobernante es el Representante del pueblo que lo eligió, ejerce ante él la calidad de Mandatario, no puede hacer sino lo que por Ley le corresponde, aquello para lo cual fue escogido, es de estas funciones de las cuales debe responder ante sus electores, so pena que sea el mismo pueblo quien le retire el mandato.

Si bien es cierto estos principios se consagran en la teoría, en la práctica puede ocurrir lo contrario, desvirtuando la esencia de la democracia, siendo por ello necesario que los principios de ésta se cumplan para que no caigan en la simple retórica, o lo que es peor, en la antítesis de la democracia, la demagogia, aspecto este que hace desconfiar del sistema, pero que al no surgir otro mejor, sigue constituyendo el más perfecto.

Nuestro país tiene una democracia de tipo representativo, los responsables de las funciones estables son elegidos por votación directa, en el caso de los Legisladores; indirecta, en la de los Magistrados de la Función Judicial; en la Ejecutiva, el Gobierno designa a sus colaboradores, para ello debe hacerlo con sujeción a la Ley.

La democracia, constituye un imperativo que la reforma del Estado debe mantenerlo, fortalecerlo y consolidarlo; ya la historia de nuestro país nos ha demostrado la debilidad de este sistema, es por ello que los nefastos vientos de la dictadura, de los autoritarismos, deben ser definitivamente desterrados; para lo cual, es indispensable contar:

- Con una sólida institucionalización, Congresos fuertes y responsables que siembren una verdadera tradición parlamentaria, como sucede en otros países.
- La Función Judicial debe estar revestida de un alto grado de impar-

cialidad, de providad de sus Jueces, despolitizada totalmente, para ello cabe crear un mecanismo de tipo jurídico que garantice la idoneidad y designación de los funcionarios, de suerte que ésta responsabilidad al desarrollo de una Carrera Judicial técnicamente diseñada, sustentada en el mérito, la experiencia, los amplios conocimientos del Derecho, avales indispensables, para el ejercicio de esta función.

- De una Función Ejecutiva eficaz que organice, planifique, dirija, coordine y avalue las funciones de administrar y controlar los Recursos Humanos, Financieros y Materiales del Estado.

La Reforma del Estado fortalecerá e incentivará el desarrollo de una Cultura Democrática, donde las libertades constituyan pilares fuertes para vivir armónicamente.

No cabe referirse a la existencia de la democracia si persisten: pobreza inmensa; una agobiante deuda externa que obstaculiza el desarrollo; la presencia del analfabetismo, de insalubridad, carencia de bienestar social; déficit en la vivienda, infraestructura física, etc.

La Reforma del Estado deberá orientar sus gestiones a desaparecer estos indicadores del subdesarrollo.

Partir de una conciencia política que ya no permita síntomas de tendencias populistas, que han conducido al caos y a la frustración.

Se dice que se está en presencia de una limitación estructural en el desarrollo de la democracia. Probablemente por la noción de que la democracia es una situación a la cual se arriba y no un proceso que se reconstituye permanentemente. Democracia sin democratización podría entonces constituir la fórmula que exprese las carencias básicas en la región 37/.

Nuestro país ha dado muestras palpables de convivir democrático, ha sido contrario a las dictaduras, las mismas se han impuesto, y a los

37/ La Reforma del Estado, "Comisión Presidencial para Reforma del Estado, Venezuela, 1988, pág: 62.

que se ha encargado de derrocarlas, si bien, el proceso de consolidación de la democracia es largo, pero desde 1979, la misma se ha implantado esperando mantenerlo, por ello es preciso la madurez y consecuencia política y sentimiento democrático sólido.

La construcción de una democracia estable, es la responsabilidad de la Reforma del Estado.

"Mantener un sistema de libertades duraderas y en condiciones de dar respuestas requeridas por la población" ^{38/}.

La Reforma del Estado contemplará la búsqueda del perfeccionamiento democrático, a través de una amplia participación, que permita la manifestación de las voluntades individuales y colectivas, que viabilicen una democracia participativa, y permita la expresión de potencialidades y atributos, de quienes son los precursores del mantenimiento de la misma, el pueblo.

La Reforma del Estado, por tanto garantizará una sólida democracia que aún en crisis no se quebrante, que exprese confianza y seguridad, este es el desafío, para lo cual se establecen los mecanismos apropiados a este fin.

Es fundamental que la Reforma del Estado consolide la democracia como su máxima expresión, la organización social, la garantía de los derechos ciudadanos una función pública eficiente y democrática, donde igualmente el mérito y no el botín político sea el requisito del ejercicio de esta actividad.

Una democracia donde considere la participación de la mujer en el accionar de la gestión pública reconociéndole el rol trascendental que cumple en el proceso de desarrollo del país, que tenga siempre presente, que el progreso de un Estado se mide, precisamente por la condición de avance a los derechos y libertades, en que se encuentran sus mujeres; ya manifestaba Eveline Sullerot:

^{38/} La Reforma del Estado, Comisión Presidencial para Reforma del Estado, Venezuela, 1983, pág: 36.

No es posible hablar de la condición femenina si no por referencia a la situación del hombre en cada sociedad, país, nivel social, medio, edad, profesión, etc. se trata de una comparación, más que una descripción 39/.

Gustav Geiger escribía: "La situación de una mujer en una sociedad determinada da la medida exacta del desarrollo de dicha sociedad" 40/.

Carles Furier decía:

Los progresos sociales y los cambios de período se producen en relación con los avances de la mujer hacia la libertad. Del mismo modo que las decadencias del orden social tiene lugar proporcionalmente a la disminución de la libertad femenina 41/.

Me he permitido referirme a estas citas, pues considero que un Estado moderno, la reforma del mismo, no puede seguir manteniendo los rezagos de épocas arcaicas, donde la situación de la mujer era poco menos que la de un ser irracional, aspecto que no ha cambiado mayormente, la participación de la mujer ecuatoriana en los procesos políticos y de gestión pública son totalmente escasos, no cabe poner como ejemplo uno o dos casos en que la mujer ha tenido ciertos roles en la administración pública o legislativa, ello en vez de enaltecer, resulta ridículo tomar estas excepciones, que no hacen sino ratificar que la marginación de la mujer ecuatoriana es una realidad a todas luces. Esto es por supuesto que la Reforma del Estado debe cambiar a fin de reconocer a la mujer su papel trascendente en el desarrollo del país, están capacitadas y formadas profesionalmente para aportar con mística al progreso de la patria, no se puede hablar de democracia si no se revizan estos estigmas dolorosos. El Ecuador es un país con un alto porcentaje de población joven, en este campo, tampoco se ha realizado acciones para integrarlos al proceso de cambio, más aún si son ellos los que a poco tiempo les corresponde la conducción de la República, la juventud ecuatoriana se halla al margen de las responsabilidades del Estado.

39/ Eveline Sullerot, citas hechas por la autora en su obra: Mujer Tema Candente. 1976, pág: 15.

40/ Idem.

41/ Idem.

El Estado en su reforma, debe propender a la democracia participativa como un medio de acortar la distancia que existe entre la democracia representativa y la directa... Pero el problema central a criterio de Macpherson, "no es como funcionaría una democracia participativa, sino el cómo podemos avanzar a ella" 42/.

Si la participación aspira a perfeccionar la democracia, no puede plantearse como sustituto sino como complemento de los mecanismos del sistema político... La participación política, es pues el primer género que interesa favorecer y fomentar 43/.

Si la participación implica acercar al interesado a la actividad pública, es obvio que requiere un cierto grado de descentralización y delegación. Se trata de crear ámbitos en los cuales la decisión a adoptar concierna exclusivamente ó por lo menos de modelo preponderante a aquellos que han de participar en el proceso decisorio... 44/.

La democracia y su ejercicio es transparencia, es el Glasnot, vale saber y conocer qué se hace, cómo, para qué, esto debe considerarse en la Reforma del Estado, tener la madurez y responsabilidad para poner los hechos a la luz meridiana. Ya decía Mijail Gorbachov: "La política de ampliar la Glasnot y desarrollar la crítica y la autocrítica, más que jugar a la democracia, es un problema de principios" 45/.

Es con este sentido de seriedad y responsabilidad, con que se deben asumir las funciones del Estado, para que una vez conociéndoles, se tomen las medidas apropiadas. Esta transparencia como también lo manifiesta el líder soviético, supone:

42/ Dr. Enrique Groisman, Democracia, Participación Ciudadana y Control, Conferencia, Administración del Estado y Derecho Social de la Información, Seminario, Fundación Friedrich Naumann, págs: 30 y 31. 1988.

43/ Idem.

44/ Idem.

45/ Mijail Gorbachov, La Perestroika, pág: 82. 1989.

Pluralismo de opiniones, sobre cualquier cuestión de política interior e internacional... la transferencia informativa como toda manifestación de la democracia, supone una alta responsabilidad. La transparencia es incompatible con la pretensión al monopolio de criterios con la imposición de unos dogmas en vez de otros... Y menos aún con la tergiversación de hechos y ajustes de cuentas 46/.

La democracia conlleva honestidad, responsabilidad, transparencia, convicción, tener confianza que la sociedad se proyecte según sus capacidades y autorenovación, de cuya positiva participación, será la directriz de su propia ruta, de sus anhelos y realizaciones.

3. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los cambios que de toda índole en forma creciente y acelerada se producen en el mundo actual, han incidido notablemente en la política, amplias capas de la población se han constituido en factor protagónico de las manifestaciones sociales que sustentadas en el sistema político, han conllevado a la democratización del Estado liberal de fines del pasado siglo, y comienzo del actual; efectivamente se han extendido las libertades individuales, el sufragio universal, las legalizaciones de partidos políticos y sindicatos, la ampliación de grupos sociales que expresan sus ideales a través de manifestaciones, etc...

La universalización del sufragio deriva la necesidad de la organización del Voto, de establecer reglas claras que permitan llegar a su correcta aplicación, pues los cambios electorales son cada vez más entusiastas y atraen a mayor número de electores, de allí la necesidad de contar con una organización, que pueda llevar tan trascendental gesta cívica.

Los partidos políticos son organizaciones duraderas caracterizadas por expresar ideales, filosofía y fines comunes que los identifique, para en coordinación de acciones, alcanzar su máximo objetivo, el Poder, y

46/ Mijail Gorbachov, La Perestroika, 1989, pág: 32.

ejercerlo de acuerdo a un programa establecido para lo cual buscan, el respaldo de las mayorías.

En el país los partidos políticos surgen como respuesta a los problemas del Ecuador contemporáneo y a los intereses de grupos sociales y económicos, no con el criterio de constituirse en orientadores de la mayorías, de quienes sólo les interesa el voto, lo que demuestra que son meramente concurrentes, cuya participación se da en el período de elecciones.

No cabe duda que la Reforma del Estado, la participación política a través de los partidos es esencial, siempre y cuando estos respondan al cumplimiento de los objetivos estatales y a los requerimientos de la sociedad a la cual se deben.

En la concepción del Estado moderno, el criterio del clientelismo político, no tiene sentido, estos partidos deben actuar con proyección de país y no de intereses partidistas, que desembocan en afanes politiqueros, ser partícipes de la organización y de alcanzar un grado de institucionalización.

La participación política dará a los ciudadanos la oportunidad de acceder a posiciones de dirección, de defensa de los intereses de la sociedad, y sobre todo de aspirar que sus acciones influyan en la conducta de los gobernantes.

La representación, tiene varias dimensiones, reflejar la voluntad política del electorado, responder a los intereses y deseos de los electores; rendir cuenta de la gestión realizada.

Estas dimensiones reciben el nombre respectivamente, de representatividad, y responsabilidad.^{47/}

Los partidos políticos en una nueva concepción del Estado serán la fuente dirigente y orientadora, sustentada en una organización política activa y real.

^{47/} "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Venezuela, 1988, pág: 102.

Las decisiones de la opinión pública será respuesta de grandes debates, que sobre hechos que interesen a la colectividad deben ser adoptadas, la democracia es participación popular, siendo esencia de la misma, la consulta popular, o la aplicación de otros medios electorales que vinculen a la ciudadanía en las grandes decisiones que al país le toca asumir.

El Estado debe respetar la pluralidad de ideologías, las mismas que traducidas en partidos políticos serios, honestos, de gran madurez, desechen a aquellos sin mayor presencia nacional.

La Ley de Partidos Políticos, ha permitido la organización de los mismos, establece procedimientos para sus actuaciones, obliga para que estos presenten sus postulados, doctrina y principios ideológicos; reconoce la igualdad ante la Ley; sin embargo, de estas tipificaciones, es necesario la revisión y actualización de dicha Ley. La importancia de los partidos políticos en la conducción del Estado, debe estar orientada a:

- Plasmar los ideales filosóficos, doctrinarios, de los electores y de la población en general.
- Establecer programas que tiendan a dar soluciones para el desarrollo del país. De allí que es necesario, que contemplen acciones de gobierno reales y objetivas, sujetas a ejecutarse, a fin de que no constituyan simples enunciados, que al no ser cumplidos, provoquen la desesperanza y el descontento de las grandes mayorías.
- Garantizar la efectiva participación de la población en la gestión pública, sea a través de la intervención en procesos electorales, o de movilizaciones y acciones políticas que consagren objetivos determinados.

Los partidos políticos constituyen nexo de comunicación entre la sociedad, de aglutinamiento de masas, de conformación, de grupos, de configuración de élites, de poder formar nuevos líderes.

Los partidos políticos constituidos con seriedad y dotados de amplia

representación nacional y respetabilidad, constituyen pilares férreos de garantía de la democracia.

La participación en las decisiones de los gobernantes es importante si las mismas están revestidas de un sentimiento de civismo y responsabilidad, de mirar los intereses del país, sobre los de índole particular.

Debe en un Estado moderno darse manifestaciones de actitudes y coherencia entre el o de los partidos que captan el poder, así como de los de oposición, todo ello dentro de una sana y clara lid de participación democrática, no cabe minimizar el criterio de la oposición pues contribuya que el gobernante rectifique los errores y encauce en mejor forma su gestión, claro está, que me refiero a aquellos criterios expuestos con responsabilidad y seriedad, con honestidad, esto es, la oposición desprovista de politiquería; cabe decir, la oposición sensata y cívica.

El respeto de la opinión de las minorías, debe ser característica de este Estado, sólo así se consolidará la democracia.

La intervención del ciudadano en los asuntos que conciernen al país es preciso valorarla con sus actitudes que deben ser encaminadas por los senderos de la superación y esfuerzo constante; sólo así se obtendrá un Estado próspero, en donde la justicia social no implique igualdad entre todos, sino dar a cada quien lo que le corresponde de acuerdo a su capacidad, a sus méritos y a su trabajo, pretendiendo llegar a aquel principio:

A cada quien de acuerdo con su habilidad, a cada uno de acuerdo con su trabajo, aquí no hay explotación del hombre por el hombre, ni división entre ricos y pobres, ni entre millonarios e indigentes, cada uno es igual entre igual. Toda la gente tiene garantizado el trabajo. Esto es personificación de la justicia social en el socialismo 48/.

48/

Mijail Gorbachov, Perestroika, 1989, pág: 64.

Los partidos políticos están conscientes que el proceso de democratización aún no es una realidad para una gran mayoría, siendo su misión precisamente generalizarla para todos.

El sistema social como el político constituye un accionar en constante movimiento, vale decir están configurados dentro de su propia y natural razón de ser; de allí su amplia y estrecha vinculación. Los partidos políticos en la Reforma del Estado que se plantea, deben ser los líderes protagónicos del proceso de pacificación. Los indicios y manifestaciones de beligerancia, hegemonía, insurrección y peor aún de terrorismo no es compatible con el estilo de Estado que se desea alcanzar.

El régimen de los partidos políticos no puede continuar con la tendencia de buscar plataformas para consagrar sus intereses particulares de tipo electorero.

Para alcanzar la modernidad del Estado, debe darse la democracia, ésta es sinónimo y consecuencia de la modernidad.

El populismo no tiene cabida en la Reforma del Estado, siendo importante que los partidos políticos empeñen sus mejores esfuerzos por contar con planes de carácter integral que respondan a la realidad del país; sin sujeción a esquemas foráneos y peor a ideologías extrañas. Las tendencias de cambio que preconizan los partidos políticos se orientan a los de tipo inmedatista concurrentes, ello ha dado lugar a la inestabilidad del régimen democrático, en razón de que las líneas de juego cambian con cada gobierno, esta situación no puede continuar, se debe seguir con los programas que permitan el desarrollo del país, ya no tiene sentido los clásicos snobismos característicos de nuestros gobernantes.

La madurez política tanto de gobernantes como de gobernados es preciso dentro de un Estado moderno, ello contribuye a robustecer la conciencia nacional, la misma que muy poco se hace presente en el quehacer estatal.

El paternalismo es también incompatible con el nuevo Estado, ya no

cabe en este, el caudillismo, la época de los gobernantes buenos o malos, de los justos e injustos, hoy es la época del gobernante, responsable, serio, honesto, con capacidad de dirigir, gobernar, planificar, organizar, que considera la adopción de las decisiones con un alto grado de responsabilidad.

No cabe tampoco que en el Estado que se logra alcanzar exista por parte de la ciudadanía un sentimiento de comodidad, de esperar todo del Estado sin ser capaces de contribuir en nada para su progreso, cabe recordar las frases del Presidente Kennedy: "Nos preguntemos qué hace el Estado por nosotros, preguntémonos, qué hacemos nosotros por el Estado".

4. LA PARTICIPACION DE LAS ELITES EN LA GESTION DEL ESTADO

Muchos son los agentes sociales que encausan el proceso de socialización de los individuos. Las élites, los medios de comunicación, hablada, escrita, gráfica, las empresas, los sindicatos, la iglesia, la escuela, la familia, las pandillas, todos estos contribuyen a transmitir cultura, encierran códigos, normas, por supuesto que de esta variedad se debe buscar su elección, a fin de resaltar aquellos cuyos fines principales cumplen su cometido así:

4.1. LA FAMILIA

Constituye un grupo primario, se articula alrededor de un elemento emocional afectivo, siendo a su vez el más universal de los sistemas sociales y en su seno encierra características básicas 50/.

Permite y posibilita las relaciones sexuales.

Legitima la reproducción.

Se hace responsable de la legitimación de sus hijos.

Existe cooperación económica en su seno.

50/ "Gran Enciclopedia Científica Cultural", Sociología y Antropología Cultural S.A., Ediciones España.- Barcelona, 1976, pág: 24.

Por todo ello es lógico que la familia es fundamental en la gestión del Estado, de allí que, las normas jurídicas dan principal relevancia a sus tutelas y protección. Nuestra Constitución en la Sección II, se refiere a esta institución y expresa que:

El Estado protege a la familia como cédula fundamental de la sociedad, asegurándole condiciones materiales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines. De igual forma protege al matrimonio, la maternidad y el haber familiar, así como a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna vigilando el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de padres e hijos 51/.

Es pues de vital magnitud la responsabilidad que el Estado tiene hacia el núcleo familiar, siendo ésta con su participación un factor trascendental en el desarrollo del Estado.

La importancia de la familia dentro del Estado viene desde épocas antiguas y Aristóteles decía: "Solamente en el Estado logra el hombre desenvolver sus instintos no desarrollados o medianamente desarrollados, culminando el desenvolvimiento del sentido de la justicia" 52/.

De conformidad con el grado de evolución al cual ha llegado el Estado, no es posible comprender su esencia, funcionamiento y necesidades, sin referirse previamente a las sociedades que le han antecedido en el tiempo, ya que de cada una de ellas han contribuido, en una forma correspondiente y especial, a la formación lenta y firme del Estado.

4.2. LA ESCUELA

La escuela es un agente sociabilizador que tiene como objetivo único y explícito el de transmitir y fomentar la cultura en un sentido más amplio, es decir desde la cultura, las costumbres hasta los conocimientos, pasando por las creencias, la moral, leyes, arte, etc.

51/ Constitución Política de la República. Art. 24. 1984.

52/ Aristóteles, La Política, 1952, pág: 335.

El aporte que da la escuela a un Estado es irremplazable, el nivel de su progreso depende de lo avanzado de este sistema, la escuela está proporcionando miembros capacitados para la conducción del Estado, aporta al proceso sociabilizador, la mayor calidad de los métodos de enseñanza repercute en el mejor desempeño de los educandos y eleva el grado de eficiencia en la prestación de los servicios.

La educación, la escuela ha sido también de preocupación del Estado, teniendo en nuestro caso la Sección III de la Constitución Política de la República que se refiere a la Educación y la Cultura, el Art. 27 dice:

La educación es deber primordial del Estado...

La educación se inspira en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos y está abierta a todas las corrientes del pensamiento universal.

La educación tiene un sentido moral, histórico y social y estimula el desarrollo de la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, la promoción de una auténtica cultura nacional, la solidaridad humana y la acción social comunitaria. De igual forma, en esta disposición el Estado garantiza el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna. La educación en el nivel primario y en el ciclo básico del nivel medio es obligatoria 53/.

Como se observa, repetitivo sería seguir abundando sobre las normas legales que no hacen sino destacar la responsabilidad que tiene el Estado con la educación, de ella precisamente depende su desarrollo.

Considero importante resaltar, que el sistema educativo que iniciándolo a partir de la escuela, viene a ser el conductor de la transmisión de la cultura, hábitos, costumbres de un pueblo, constituyéndose la identificación de la nacionalidad misma. De ahí la importancia de la Escuela como orientadora de masas, de juventudes, del futuro mismo de un Estado.

53/ Constitución Política. Art. 27. 1984.

4.3. LA IGLESIA

Viene a conformar un factor decisivo en el quehacer del Estado, debiendo recordar que en la conformación de éste, la religión cum plió un rol trascendente, hasta la Edad Media, donde la influencia del factor religioso fue notorio, dándose una íntima relación en el aspecto social y político.

Para analizar a la iglesia, cabe referirse a su conceptualización:

Iglesia, es la congregación o sociedad de los fieles reunidos por la profesión de una misma fé, por la participación de iguales sacramentos y por la sumisión a los legítimos pre lados, especialmente el Papa como vicario de Cristo en la tierra 54/.

Iglesia, congregación de los fieles cristianos en virtud del bautismo, conjunto del clero y del pueblo de un país en donde el cristianismo tiene adeptos. Estado eclesiástico que comprende a todos los ordenados. Gobierno eclesiástico del Sumo Pontífice 55/.

De lo anotado se desprende que la religión al tener el poder de concentrar grupos humanos, surgen tendencias de tipo religioso, político, cultural, social, aspecto que se da, independientemente de la re ligión que se profese. Ya Tomás Moro manifestaba:

Algunos adoran como dios al sol, algunos a la luna, otros a los planetas, los hay quienes adoran como dios a un hombre que en el pasado fue de excelente virtud o fama gloriosa, no simplemente como Dios, sino como al Dios supremo y principal.

La mayor parte de los juiciosos rechazando a todos estos con ceptos, creen que hay un cierto poder divino, desconocido, eterno, incomprensible, inexplicable, muy por encima de la capacidad y alcance de la inteligencia humana, extendido por todo el mundo, no en tamaño, sino en virtud y poder, se llama el Padre de todos. A él sólo atribuyen los principios, de sar rollo, progresos, cambios y fines de todas las cosas, no ofrecen honores divinos a nadie más que a él 56/.

54/ Guillermo Cabanellas, Enciclopedia de Derecho Usual. 1974.

55/ "Nueva Enciclopedia Planeta", pág: 300. 1987.

56/ Tomás Moro. Utopía, pág: 131.

De lo expuesto se demuestra que la iglesia, la religión tienen el poder de conducción de grupos humanos, no pudiéndose en consecuencia, minimizar la influencia de tan importante élite, como coadyuvante de las acciones del Estado.

La iglesia en la actualidad está identificada más con los postulados de Cristo, su misión no sólo es redimir sino de preocuparse por el bienestar del hombre, la igualdad, la paz, la justicia; aspectos éstos que se identifican con los objetivos que persigue el Estado.

4.4. LOS SINDICATOS

Constituyen otro grupo que cumplen funciones sociabilizadoras, su participación, los ubica en una respetable plataforma de lucha; a estas organizaciones, el Estado procura dar las mejores soluciones. Lastimoso es reconocer, que en el país, los sindicatos son meramente concurrentes, en nada han aportado al desarrollo del país más bien han frenado su progreso, derivado esto, por haber desviado de su connatu-ral desenvolvimiento sociológico, que justifica su presencia, al res-ponder a afanes politiqueros que a nada conducen.

El Estado en su reforma, velará por la garantía y respeto de aquellos sindicatos que cumplen la misión de ser orientadores de sus asociados en términos de incentivar la solidaridad, mística en el trabajo, que conduzca al desarrollo de su gremio, como el país.

La Reforma del Estado, debe esperar de los sindicatos:

- Uniformar criterios, mecanismos y procedimientos institucionales, adecuados y oportunos que reflejen la realidad del país, orienten a alcanzar una férrea coordinación entre el sector laboral y el Estado.
- Las políticas, criterios, acciones y estrategias del área laboral, deben responder a unos mismos esquemas y lineamientos, no puede existir una política laboral desarticulada, incoherente, ineficaz.
- Las disposiciones legales cabe actualizarlas a fin de que respondan a la dinámica de este sector y a la realidad socio-económica del país,

de suerte que exista armonía entre las relaciones del Estado con sus trabajadores.

La presencia de varios regímenes de Administración de Personal, con la consiguiente proliferación de sindicatos del sector público, ha ocasionado contar con una Administración Pública parcelada, que limita el progreso. La Reforma del Estado tiende a armonizar las relaciones funcionales, a través, de la definición y diferenciación, entre la sindicalización del sector público respecto del privado, considerando los objetivos que identifican a cada uno de ellos, que por cierto son distintos en lo que a ámbito de dependencia se refiere, no pudiéndose administrar a éstos, bajo una misma norma jurídica, procedimientos y políticas comunes para corregir estas anomalías, es pertinente las reformas legales, podría ser una recomendación, incluir en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, un capítulo que regule las relaciones de los servidores públicos sujetos a sindicalización; en el caso de los privados, el Código de Trabajo, normará dichas relaciones.

La Reforma del Estado, deberá en este campo alcanzar el objetivo de:

Establecer un régimen jurídico, laboral justo que tienda a racionalizar y hacer más armónicas las relaciones obrero patronales en el campo privado y una férrea relación del Estado con sus trabajadores en el ámbito de su esfera, a fin de generar una alta conciencia de mística y vocación de servicio de cuya acción elevará su nivel de eficiencia como garantía de su estabilidad.

Es obvio suponer, que para alcanzar este objetivo, se deberán tomar acciones concretas que impliquen reformas especialmente de índole legal.

4.5. LAS EMPRESAS

Al ser fuentes generadores de empleo, de producción y productividad se convierten en áreas de influencia en la gestión de un Estado.

Las empresas tienen su propio encauce de sociabilización unión de capital y el trabajo, desde épocas remotas y su presencia es permanente. El rol que las empresas cumplen en el bienestar del Estado es manifiesta, de allí que este debe buscar los mecanismos más adecuados para en mutua coparticipación, den soluciones que el Estado necesita y que la sociedad exige.

La Reforma del Estado deberá fortalecer a las empresas públicas de suerte que contribuyan a la economía del mismo y no seguir siendo organismos que sólo lucran de su patrimonio. Las empresas del sector privado deben ser también ejes generadoras del progreso, fuente de empleo, de respeto a sus trabajadores, de sujeción a normas legales especialmente de carácter laboral, fiscal y tributario, de igual forma que el Estado deberá respetar la iniciativa de la empresa privada, ser más flexible en el campo del desarrollo de la industrialización, proveer de los mecanismos más adecuados para que la ciencia, la tecnología sea la más representativa muestra del desarrollo. deberá apoyar para que los recursos humanos estén en igual nivel de conocimientos que los existentes en otros países, la Reforma del Estado contemplará una política agresiva de investigación científica y tecnológica.

4.6. LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Dentro de las reformas que mayormente han contribuido de nexo entre la Nación y el Estado, son los medios de comunicación, que:

Con su intervención en forma directa. Emisiones educativas e informativas, por Radio y Televisión, son los textos impresos a tal fin, las películas didácticas, etc., las acción directa como la lectura de un libro o mirar una película ^{57/}.

El desarrollo tecnológico en materia de medios de información pone a los Estados en igualdad de condiciones respecto a los acontecimientos que en el mundo se producen, es por ello que los Estados dan preferente atención a los medios de información y al derecho de la información.

^{57/} Dr. Manuel J. Real, La Información en el Estado Ecuatoriano, Administración del Estado y Derecho Social a la Información, 1988, pág: 158.

La Reforma del Estado debe contemplar el Derecho de la Información dentro de la norma constitucional, para lo cual velará por:

Garantizar la libertad de opinión y de expresión, ésta es sinónimo de democracia como a su vez no es factible hablar de democracia si no está presente la libertad de opinión.

Tener derecho de llegar a las fuentes de información sin obstrucciones y el deber de informar por parte del Estado, los Organismos de Derecho Público y aquellos de finalidad social o pública 58/.

"Sería oportuno plantear al Congreso Nacional la necesidad de dictar una Ley que garantice y reglamente plenamente, el derecho a la información y el deber de informar"59/.

La SENAC, debe ser una fuente de información oficial hacia los gobernados, caracterizada por una extrema imparcialidad, honestidad, seriedad en la información que da, esto es no constituirse en la voz del gobernante de turno.

El Registro Oficial, debe ser un organismo autónomo, a fin de que las publicaciones que por ley le corresponde hacer, no estén influenciadas por ninguna presión, ello garantiza independencia en el cumplimiento de sus actividades y seriedad en la ejecución de sus procedimientos. Los medios de comunicación cumplen invalorable servicios de orientación e información hacia la ciudadanía como de ésta hacia el gobernante, proporcionándole valiosos insumos que le permitirá fortalecer aún más su gestión o corregir los errores y encausar las acciones.

La libertad de asociación, expresión y pensamiento son indispensables para la expansión de los mecanismos generalizados de intercomunicación colectiva.

58/ Dr. Manuel J. Real, La Información en el Estado Ecuatoriano, Administración del Estado y Derecho Social a la Información, 1988, pág: 139.

59/ Econ. Carlos Jaramillo M., El Contenido del Registro Oficial y de los Informes del Estado. La Administración del Estado y Derecho Social a la Información, 1988, pág: 160.

La Reforma del Estado será consecuente en las actuales tendencias del mundo en materia de información, si a finales de este siglo se lo califica como la era de la información, de la expansión y técnica - ción de los medios de comunicación.

Responder a este reto sería su obligación.

5. LOS ESTILOS DE GOBIERNO

El estilo de gobierno, refleja la forma de conducción del Estado, la participación del gobernante ha sido motivo de inquietud por muchos tratadistas por ser el Gobierno, el órgano o la institución específica de realización del derecho, en el orden social y en el Estado, sin la existencia del Gobierno difícilmente se puede pensar en el relieve y configuración peculiares del orden jurídico.

El Gobierno implica la existencia de uno o un grupo de hombres que mandan, imparten autoridad, hacia la mayoría que les obedece, es decir surge con el Gobierno el principio de la Autoridad y de cuyo estilo en la forma de conducir un Estado es vital tomarlo en cuenta.

El Gobierno en consecuencia encierra dos factores: Autoridad y Obediencia por parte de quienes se sienten gobernados.

Cabe referirse a lo expresado por el Dr. Aurelio García:

La noción del Estado no implica propiamente una relación antagonica entre los que MANDAN y los que OBEDECEN, es decir entre los GOBERNANTES y los SUBDITOS sino una función de COOPERACION, entre unos y otros 60/.

De ahí que los filósofos antiguos, como Sócrates y Platón, hayan dicho que: "Los gobiernos no nacen de las rocas sino del espíritu y de las costumbres de los pueblos. Estos llegan a tener siempre los gobiernos que merecen" 61/.

60/ Dr. Aurelio García, Ciencia del Estado, 1988, pág: 170.

61/ Idem.

La Reforma del Estado propenderá a la sujeción irrestricta de la norma constitucional vigente que reza. Art. 1: El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su Gobierno es republicano electivo, responsable y alternativo 62/.

No es compatible en un Estado moderno contar con un Gobierno Vitalicio, autoritario, despótico, irresponsable.

No cabe el estilo de Gobierno que irrespete las funciones del Estado, los Derechos y Garantías de los ciudadanos, este estilo es incompatible con la reforma que se aspira.

La alternabilidad de un gobierno, es sinónimo de democracia, aquí da la oportunidad, que mediante un proceso electoral, sea el pueblo quien elija a sus gobernantes, este principio es consustancial en la reforma del Estado.

La responsabilidad, es una condición que el gobernante tiene con el pueblo que lo escogió, responderá por sus actos en virtud de ejercer el mandato que el pueblo le confió; sus actuaciones se sujetan a las leyes que rigen, no a sus criterios e intereses.

En lo concerniente al estilo personal, un gobernante debe poseer además de reconocidos y manifiestos conocimientos del país, de la ciencia y técnica, cualidades de un magnífico administrador, su misión es gerenciar la maquinaria más difícil y pesada, el Estado, de allí que tendrá excelente capacidad para dirigir, organizar, planificar y controlar el país.

La imparcialidad debe ser congénito al gobernante, su personalidad será de madurez, sensatés, buen juicio y probado criterio para conducir al Estado, el equilibrio y la sabiduría en la toma de decisiones es de vital importancia para quien representa a la nación.

Al gobernante le corresponde asumir sus altas responsabilidades con la debida diligencia y cautela, procurando siempre ubicar al país en el contexto internacional sin sumisión, haciendo prevalecer los intereses

62/ "Constitución Política de la República", Art. 1. 1984.

del mismo y sin que tampoco sea lesionada en lo más mínimo la soberanía nacional.

De las actitudes que manifieste el primer personero del Estado, dependerá, el fortalecimiento de la integración nacional, será como el buen padre de familia que administra correctamente los bienes estatales, sin preferencias ni marginaciones de unas regiones respecto a otras.

La respetabilidad del gobernante debe ser manifiesta no sólo interna sino internacionalmente.

Creo oportuno citar lo que sobre el GOBIERNO hace Charles, E. Merriam:

1.- Repudio la validez general entre amo y esclavo y su permanencia en las instituciones humanas, tanto en sus bases éticas como en las legales industriales y políticas.

2.- Afirmo los valores del consentimiento general como principio de gobierno, de los asuntos de la comunidad frente al sistema de la interpretación individual e irresponsable.

3.- Sostengo que se debe tratar a los hombres como personas, sobre una base fraternal y que todos deben participar en la formación del consentimiento de los gobernadores como parte del proceso del gobierno.

4.- Como conclusión indicada por consideraciones políticas, industriales y sociales, afirmo los valores de LIDERAZGO, basados en el consentimiento y en la cooperación frente al dominio impuesto en gran parte por la violencia.

5.- Señalo la importancia de la continua inspección de la organización del consentimiento, con vista de los reajustes y adaptaciones esenciales, a fin de asegurar un gobierno en bien del interés común y en la mejor relación con la inteligencia 63/.

6. EL SISTEMA POLITICO EN CONCORDANCIA CON LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES.

Los Objetivos Nacionales Permanentes, aquellos que representan los intereses y aspiraciones vitales y que por esto subsisten durante un largo período de tiempo, caracterizan e identifican lo que el Estado busca mantener y alcanzar en beneficio de la nación. Es por ello

63/ Charles. E. Merriam, Prólogo de la Ciencia Política, 1979, pág: 67.

que los países lo contemplan constitucionalmente, en el caso del nuestro, se hallan consagrados en los artículos: 1, 2, 3 y 4 de la Constitución:

Art. 1. El Ecuador es un Estado soberano...

Art. 2. Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional.

Art. 3. El Estado ecuatoriano acata los principios del Derecho Internacional, proclama la igualdad jurídica de los Estados, propugna la solución pacífica de las controversias.

Art. 4. El Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial ^{64/}.

El COSENA, en concordancia con la Constitución, establece los Objetivos Nacionales Permanentes, así:

Integridad Territorial

Integración Nacional

Soberanía Nacional

Desarrollo Integral

Democracia

Justicia Social ^{65/}.

El sistema político en los planes de gobierno si ha destacado la importancia de fortalecer, mantener y alcanzar estos objetivos.

6.1. INTEGRIDAD TERRITORIAL

Desde el nefasto Protocolo de Río de Janeiro, el país no se ha visto lesionado, excepto el suceso de Paquisha, en la integridad territorial, sin embargo, constituye una permanente tensión y pesadilla el tener pendiente por resolver aspectos limítrofes con el vecino país del Sur, el Perú, más aún si se está consciente de la política militar con su gran poderío, y la tendencia expansionista que siempre ha identificado a ese país. Es por esta situación, que el poder político del Ecuador debe ser fortalecido, actuar con sensatez y gran

^{64/} "Constitución Política del Estado". Arts. 1, 2 y 3. 1984.

^{65/} "Doctrina de Seguridad Nacional". 1989-1990.

sentido de nacionalidad, de suerte que se busque los mecanismos de solución más idóneos para nuestro país, no cabe que este delicado y espinoso tema sea recordado con fines politiqueros, con fervores de contiendas electorales ni de procuaz manifestaciones de la más mediocre demagogia, el sistema político no puede seguir actuando así, la Reforma del Estado velará por el sentido común, la responsabilidad y el profundo nacionalismo sea la tónica que identifique el actuar del poder político.

6.2. LA INTEGRACION NACIONAL

Con profunda preocupación se debe manifestar que este objetivo sigue siendo una misión por alcanzarlo, cierto es que la situación geográfica diferencia a unos ecuatorianos de otros, esto, por cierto no se puede superar, pero en lo que sí no se justifica que las actitudes y manifestaciones de regionalismo no se hayan erradicado y más bien se encuentre más radicalizada y en este campo poco o nada ha hecho el sistema político, pudiendo decir que mejor este sistema se ha encargado de profundizarlo, más ha valido los intereses individuales de tipo electorero y económico, que el país. Estas actuaciones de poder político se adudizan por la falta de sensibilidad, de afrontar los problemas del país en forma integral, sólo mirando las regiones que en mayor forma aporten electoralmente, no cabe que el regionalismo venga patrocinado inclusive por quienes han ejercido la magistratura del Estado, ello sencillamente es condenable, estas actitudes de lesa patria no pueden estar presentes en la Reforma del Estado que se pretende alcanzar.

6.3. LA SOBERANIA NACIONAL

Constituye un Objetivo Permanente por mantenerlo, pero si nos remitimos al concepto de soberanía tenemos: "La noción de soberanía es calidad del poder supremo del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad" ^{66/}.

^{66/} Sukiennicki, La Soberanía en el Derecho Internacional Moderno, pág: 5. Cita referida por el Dr. Aurelio García en Ciencia del Estado, 1980, pág: 119.

LA SOBERANIA

"Es la propiedad del poder del Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a ésta la capacidad de determinarse jurídicamente a sí mismo" ^{67/}.

Se puede manifestar que concordantes con el Derecho Administrativo se considera a la soberanía como la facultad de resolver los problemas internos de un país por sí mismo y sin apelación.

En los momentos actuales, no cabe referirse a un Estado eminentemente soberano, pues ninguno podrá resolver sus asuntos sin concurrir a la cooperación de otro Estado, especialmente en el plano económico, de allí que el poder político ha respondido a la tendencia integracionista que le permite la cohesión con otros países, tener representación y que su voz le sea escuchada, claro está ello tampoco se lo puede interpretar como ceder o lo que es peor, renunciar la soberanía, ésta se mantendrá siempre como un excelente principio de nuestro país.

6.4. DESARROLLO INTEGRAL

El sistema político en todas las épocas ha preconizado como plataforma de su acceso al poder, alcanzar el desarrollo integral, pero éste aún no se ha consolidado, seguimos en el subdesarrollo, el Estado que se desea alcanzar tendrá como una de las metas prioritarias el desarrollo integral éste será el mejor indicador de la transformación del mismo, de allí que todos en comunión de ideas y acciones debemos dirigirnos, gobernantes y gobernados, teniendo como fin el progreso y como herramienta nuestra decisión, entereza y fe en nosotros de que si podemos lograrlo. El poder político deberá despojarse de sus ambiciones electoreras y con responsabilidad enfrentar el gran reto de sacar al país de su estado de postración, sin eufemismos, sin demagogia, sin cegarse ante la palpitante realidad de crisis en que vivimos, debe orientar sus acciones con una profunda mística, con

^{67/} Jellinek L' Etat Moderne Etson Droit, pág: 257. Cita referida por el Dr. Aurelio García en Ciencia del Estado, 1980, pág: 119.

una férrea concertación nacional, con una clara visión de lo que se debe hacer ya y prioritariamente, sin tardanza, con una real integración nacional que coadyuve a este fin, el desarrollo no sólo es aspecto de tipo coyuntural es específicamente de carácter estructural y estas estructuras anacrónicas son las que en un Estado moderno se encuentran incompatibles.

6.5. LA DEMOCRACIA

Cierto que en esta última década se ha mantenido la democracia aunque no se puede decir que se haya fortalecido, considero que el sistema político ha jugado un rol trascendental en mantener este objetivo, sin embargo, al no encontrarse la misma fortalecida se debe propender a ello ampliando el nivel de participación ciudadana, ubicándole a la mujer en el sitio importante de contribución en el ejercicio del poder, aliviando y rescatando los grandes dotes de una juventud que se encuentra relegada; alcanzando el desarrollo integral, no cabe la democracia sin que se de progreso y justicia social.

6.6. LA JUSTICIA SOCIAL

Este Objetivo Nacional Permanente, fue introducido en la constitución de 1979, la misma que implica "Asegurar a todos los ecuatorianos la participación equitativa en la riqueza, mediante su acceso a los bienes económicos, sociales y culturales que ofrece la sociedad" ^{68/}.

Para alcanzar la justicia social se planteó:

Aumentar la participación en la riqueza y en el ingreso nacional de los grupos sociales pobres, mediante la ejecución de las reformas estructurales, la reducción del subempleo, el aumento de la ocupación y la concreción de los programas establecidos.

Mejorar la calidad de vida de la población, dando una alta prioridad a la prestación de los servicios de educación, vivienda y salud.

^{68/} "Plan Nacional de Desarrollo" 1980-1984, pág: 47.

Apoyar la organización popular para lograr la participación activa y consciente del pueblo y su acceso a los bienes sociales y económicos; y, promover la revalorización de las culturas nativas, la formación de una auténtica cultura nacional y la defensa de los valores frente a influencias negativas de culturas extranjeras 69/.

Estos fueron los objetivos y programas de acción que el poder político de ese entonces consideraba para alcanzar la justicia social; el actual régimen respecto a este objetivo considera 'Reforzar la Justicia Social a través del respeto a los Derechos Humanos y la satisfacción de las necesidades básicas de la familia ecuatoriana' 70/.

Como se observa los Objetivos Nacionales Permanentes, no sólo que han sido considerados en el sistema político, sino que han constituido una fuente de inspiración de los planes de gobierno, esto sin embargo, no se ha logrado robustecer, quizá existe debilidad del Poder Nacional, que hace que los mismos sean simples enunciados.

Los Objetivos Nacionales Actuales, aquellos que en determinada coyuntura y considerando la capacidad del Poder Nacional, expresan etapas intermedias con miras a alcanzar o mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Estos Objetivos se traducen o efectivizan a través de la política gubernamental, que para el caso del actual régimen estos objetivos son: Fortalecer la Paz Social; Superar la actual dependencia de la Economía; Incorporar progresivamente a la actividad productiva a la población; Impulsar la modernización de la economía y sociedad rurales; Reorientar el proceso de industrialización; Incrementar substancialmente el ahorro interno; Elevar la capacidad de producción propia, Revalorizar el mercado interno; Fomentar la creación de una base tecnológica; Lograr un desarrollo más equitativo y armónico entre las diferentes regiones del país; Apoyar la transición hacia un balance energético más racional y más diversificado; Fortalecer la integración entre países latinoamericanos y caribeños.

69/ "Plan Nacional de Desarrollo" 1980-1984, pág: 48.

70/ "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1989-1992, págs: 18 - 20.

También los Objetivos Nacional Actuales y éstos con mayor razón son puntos filosóficos ideológicos que un Gobierno en el ejercicio que le compete desea conseguir; pero al Estado le interesa no lo que se aspire si no esencialmente lo que se logre que se efectivice, el no cumplimiento es lo que ha llevado al pueblo a perder credibilidad, pues estos objetivos se han convertido en simples ofertas y esto en todos los regímenes, unos con mayor agudeza que otros, la Reforma del Estado no puede seguir contemplando deseos, aspiraciones sino acciones sujetas a realizaciones debidamente programadas, con metas claras a cumplirse, con un poder nacional debidamente fortalecido y con la deci-sión política de cumplirlo, sólo así se obtendrá el cambio social, económico, político y cultural que quiere que sea concretado.

C A P I T U L O I I I

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA SOCIAL

1. EL GRADO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL SISTEMA SOCIAL

Para referirse a la participación ciudadana, como principal artífice de la Reforma del Estado, se debe partir del invalorable papel que cumple la sociedad en la conducción del mismo.

La Reforma del Estado no será posible, si al mismo tiempo no implica cambio en la presencia, manifestación y modernización de la sociedad. La participación ciudadana, es un factor positivo dentro de la gestión del Estado, contribuye al desarrollo del mismo, dejando atrás la posición de ser simple beneficiaria del aporte estatal, su participación debe reflejar una actitud fructífera y democrática.

Es evidente, que el fortalecimiento de la Democracia constituye el eje sobre el cual el papel del Estado tendrá su mayor soporte, esta democracia velará por la participación, en igualdad de condiciones, de los ciudadanos y, por un sostenido principio de respeto a las libertades individuales; es por ello importante, que el factor político, debe guardar armonía, entre el grado de la gestión estatal y la participación ciudadana, de suerte que cada quien se sitúe en los límites de sus actuaciones. La verdadera cohesión del pueblo es trascendente para lograr que se efectivicen los objetivos que el Estado persigue.

De lo expuesto, es indiscutible que el Estado en la Reforma, considere de prioridad el fortalecimiento de la Democracia, misión ésta que está haciendo eco dentro de las concepciones, que sobre un nuevo Estado pretenden alcanzar otros países latinoamericanos, es así que, respecto a este tema, se pronuncia un connotado ideológico de la Reforma del Estado:

Las democracias están dando un cuadro de relativa libertad política con reducido potencial reformista, en estas circunstancias, el nivel de desempeño de un gobierno democrático, tiende a bajar, sobre todo en su rendimiento social... y luego se diseminan los cimientos del desencanto y del descontento,

se está, entonces, a un paso de que germinen y crezcan posiciones contestarias en distintos estamentos de la sociedad civil. Recurrentemente el círculo puede volverse a cerrar, mutilándose, una vez más, la libertad individual en nombre de la seguridad del Estado, instituyendo su legitimidad por un disciplinamiento social impuesto 69/.

De la cita se desprende que no sólo hace falta vivir en democracia, ésta no tiene mayor sentido si no lleva inmersa a la Reforma, el cambio que se desea; en consecuencia, democracia y reforma, conllevan a la transformación del Estado.

La Democracia, no puede descartar aspectos referentes con el tipo, naturaleza y características de la organización social, conocer cuáles sus inquietudes, sus intereses y en qué medida su nivel de participación, insumos estos, que permitirán al ente estatal, contar con aspectos concretos que le permitirán al gobernante adoptar las medidas más adecuadas que vigoricen la gestión estatal y fortalezcan la participación ciudadana. Es necesario se determine la autonomía de la organización social en el sentido de su real medida de desarrollo, tanto a nivel de cada miembro, como de la organización en su conjunto.

"La autonomía a la cual se debe aspirar legítimamente, es la que se constituye mediante un ejercicio verdaderamente democrático, que permita la maduración del ciudadano y de sus organizaciones" 70/

Hasta qué punto y en qué medida debe darse la participación ciudadana, es aquí donde el Estado en su Reforma, contemplará las instancias de participación, que son sencillas en su estructura pero grandes en su aporte, que sean más manejables y gobernables, que en su interior no se constituyan en manifestaciones antagónicas, en tierras de nadie, esto no respaldará un Estado moderno; las organizaciones, se constituirán en un poderoso impulso de la gestión del Estado, para lo cual coadyuvarán a alcanzar la descentralización, a fin de que se de un des congestionamiento de las acciones y se logre la eficacia en la presta

69/ Alfredo Costa Filho, (Ponencia), Democracia, Planificación y Gestión Pública.- La Democracia frente al reto del Estado Eficiente, 1988, pág: 17.

70/ "La Reforma del Estado", Proyecto de Reforma del Estado, Comisión Presidencial, Venezuela, pág: 58-179. 1988.

ción de los servicios por parte del mismo. Es allí, cuando la democracia tendrá su verdadera manifestación humana, en la medida que considere la participación ciudadana en los diferentes niveles, que le permita a éste tener un conocimiento de sí mismo, de la organización y del país, ello es más constructivo, antes que seguir perteneciendo a organizaciones demasiado amplias en su composición y hasta inmanejables.

"El poder está limitado por la ciudadanía y ésta pertenece al pueblo, en todo caso está concebido para el crecimiento y bienestar de todos"^{71/}.

Considerando este principio, las leyes y la Constitución Política, consagra dentro de su aspecto doctrinario humanístico, aquellas garantías que todo ciudadano tiene derecho, como ser humano y, como miembro de la organización política, llamada Estado.

Ningún Estado puede preciarse de haber respetado dichos principios, éstos, en pequeña, mediana o gran magnitud, han sido vulnerados, violentados atentados, por parte de un Poder que quiere y piensa ponerlo todo, siendo el irrespeto a estos principios, lo que ocasiona convulsión y el rechazo de la ciudadanía.

A quienes les corresponde ejercer el Poder, deben ser los más celosos guardianes del respeto a los derechos del hombre, no es permisible que, a pretexto de ejercerlo, se cometan los más atropellados actos; las actuaciones del poder, nunca pueden ser el reducto de la más cómplice inmunidad, es por ello que el Estado en su Reforma, no contendrá el menor indicio de estos hechos.

Es importante destacar que el ejercicio de las libertades políticas, deben estar dirigidas a proteger a los ciudadanos en todo sentido, desvirtuando aquellos actos de autoritarismo generados por el poder político. Para reconocer una verdadera participación de la ciudadanía en la gestión del Estado, es necesario conocer y sentir el grado de garantía que éste da a la sociedad, no se puede pretender una verdadera liber-

^{71/} "La Reforma del Estado", Proyecto de Reforma del Estado, Comisión Presidencial, Venezuela, pág: 58-179. 1988.

tad y participación, en un Estado de tipo autoritario, intervencionista, con estilos de gobiernos despóticos, esto, sencillamente, sería una utopía. Según el tipo de Estado, estarán dadas las garantías ciudadanas y de ellas dependerá el grado de participación del pueblo; si se trata de uno de característica liberal clásico, las garantías serán más restringidas. Si se trata de un Estado más progresista, democrático, dotará de políticas, lineamientos y estrategias, que incidan en el campo social, económico, etc. dándole mayor intervención al ciudadano, que no se considerará abandonado a su suerte, al contrario, se le reconocen y confieren derechos que son garantizados por el propio Estado.

El grado de participación ciudadana no será fructífera, si no se erradica la pobreza, insalubridad, déficit de vivienda, etc., siendo la misión de todo Estado dar solución a estos problemas, creando un verdadero sistema de bienestar social y seguridad integral; sólo allí la democracia será manifiesta y el Estado será eficiente.

En la democracia el reto de eficiencia del Estado se proyecta en dos sentidos: en el uno se proyecta mejorar y remodelar el desempeño de la burocracia; en el otro, la tarea coincide con el desafío histórico de integrar nuestras sociedades nacionales y preservar sus rasgos de identidad y soberanía 72/.

Democracia encierra una serie de derechos, de valores, de libertades, que consagradas en claros principios de respeto mutuo, paz, convivencia armónica, justicia social, reflejen en unidad de acto, libertad, identidad nacional y soberanía.

La Reforma del Estado es de tipo integral, total, encierra un conjunto de reformas parciales, sectoriales, pero enfocadas desde un conjunto global. En la Reforma está implícito analizar los sistemas democrático, de planificación, de gestión pública. Democracia porque es esen

72/ Allan B. Brewer-Carías, El Papel de las Políticas Gubernamentales para la Eficiencia del Estado. ALAP-SENAE, Ecuador, 1987, pág: 72.

cial que en el Estado se cuente con una conciencia cívica fortalecida; planificación, por ser consubstancial en la Reforma del Estado especialmente si está vinculada a un proyecto de desarrollo colectivo; gestión pública, como la gran acción de fondo que orienta filosófica y doctrinariamente, sistematice el pensamiento sobre la Reforma del Estado y hacer que la misma se efectivice.

2. LA MODERNIZACION DE LA SOCIEDAD Y LA CONSECUENCIA PARA EL CAMBIO

La modernización de la sociedad, no puede estar aislada de los adelantos de los otros sistemas, político, económico, cultural, legal; todos estos deben marchar armónicamente, interrelacionadamente, en procura del progreso y desarrollo integral, donde la sociedad sea la principal gestora y beneficiaria de dicho cambio.

No se puede hablar de modernidad, si ésta no va acompañada de la investigación y adelanto tecnológico, de elevar en la sociedad el nivel de conocimientos y fortalecer la conciencia social; tampoco cabe referirse a modernidad, si se siguen manteniendo estructuras caducas de tenencia de la tierra, de modo de vida, etc., no se puede vivir modernamente en condiciones en las que el Estado sigue manteniendo rezagos arcaicos.

La modernización debe ser un proceso continuo, permanente e integral, hacerlo por partes, sería ingenuo y contraproducente.

La modernización estará encaminada a la búsqueda de la eficiencia y eficacia del Estado, en la reformulación de aquellos esquemas contrapuestos al avance acelerado de la ciencia y de la técnica.

La modernización conlleva establecimiento por parte del Estado, de políticas que conduzcan a este fin, ya en otros países se han preocupado por adoptar estas acciones, llegando a definir la política de modernización, es así como se lo plantea.

Política de modernización es el aumento de productividad y efectividad social del sector público, en el sentido que sus acciones deben ser productivas en términos sociales, por lo tanto este concierto de la productividad o efectividad social,

impone como tarea el que sin contar con nuevas inversiones, se mejoren los resultados, para lo cual cada país dentro de su contexto social, político, debe idear y diseñar las fórmulas adecuadas 73/.

Como se dijo, la modernización de la sociedad, responde a un proceso de manifestaciones concatenadas dentro de toda una estructura social, política, económica, cultural, legal, etc., ésta no será posible si concomitantemente, no se producen cambios en el aspecto actitudinal y comportamental de los ciudadanos, solamente de este modo se podrá obtener equilibrio entre la sociedad y los cambios que se realizan dentro y fuera de ella; vale decir, del Estado en su conjunto.

Todos los sistemas conformantes del Suprasistema Estado, deben estar inmersos en los cambios, en el proceso de modernización, siendo por ello necesario que el papel del Estado sea redefinido, de manera de convertirlo en más eficiente, dinámico, reducir el grado de intervención especialmente en los campos productivos y de comercio; fortalecer los recursos humanos, financieros y materiales, que le permitan dotar de una óptima prestación de los servicios; cabe revitalizar al sector público así como tomar acciones concretas que estén dirigidas a reactivar el sector privado; considerando la importancia de estos dos sectores en las actividades de un Estado. Quizá la primacía del sector público frente al privado, en unos regímenes, o la supremacía del sector privado frente al sector público, en otros, ha conducido a mantener, fomentar y radicalizar la pugna entre estos sectores, con las lógicas consecuencias negativas para el país y la sociedad.

La Reforma del Estado buscará equilibrio entre estos sectores, respetando su campo de acción, derivado de sus propias características.

La Reforma del Estado es el impulso de una modernización de la sociedad, significa adoptar una línea que coloque a la nación en su conjunto a la vanguardia de las posibilidades culturales, en todos los planos de la vida social 74/.

73/ Allan B. Brewer-Carías, El Papel de las Políticas Gubernamentales para la Eficiencia del Estado. ALAP, Ecuador, 1987, pág: 73.

74/ "La Reforma del Estado", Proyecto de Reforma del Estado, Comisión Presidencial de Reforma del Estado, Venezuela, Pág: 1988, pág: 53.

Modernidad de la sociedad, tampoco implica "Snobismo", pérdida de los valores propios de nuestra cultura; modernidad comprende, alcanzar el cambio, manteniendo firme conciencia de nuestra nacionalidad; modernidad encierra progreso, bienestar, justicia social, adelanto.

3. LA ARTICULACION DE LA POLITICA SOCIAL CON OTRAS POLITICAS DEL ESTADO.

La política social por su propia naturaleza, se articula con otras que en unión de acciones, cumplen los objetivos concernientes al Estado. En una sociedad democrática, un modelo integral de desarrollo, supone una íntima vinculación entre la política social y económica, sin embargo de mantener cada una sus propias características y principios, se inlegran para formar parte de un proceso orientado a alcanzar objetivos comunes para la sociedad.

Existe en el país una desconexión entre estas dos políticas que han sido delineadas independientemente, consagradas en programas o proyectos desarticulados y discontinuos, respondiendo al criterio político del partido que capta el poder.

Los programas sociales se han ejecutado desorganizadamente por parte de diversas instituciones responsables de esta área, produciendo duplicación de funciones y esfuerzos. El Estado moderno conducirá su gestión a eliminar la desigualdad social, a través de la reactivación y el crecimiento económico, cambiando las estructuras que generan la marginalidad social, para ello será indispensable reestructurar los modos y medios de producción, la forma actual de distribución de la riqueza, de recuperación de los ingresos, el fortalecimiento de las organizaciones sociales para lograr la participación activa y consciente de éstas.

La política social se complementa con la educativa, ésta aporta al desarrollo individual de los miembros de la sociedad; ambas promueven la revalorización de las culturas nativas, la formación de una auténtica cultura nacional, fortaleciendo el conocimiento y análisis de la realidad del país.

El establecimiento de una política social que sea planificada y ejecutada por instituciones identificadas con este sector, que conozcan esta realidad y cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros para desarrollar sus actividades, esto permitirá que no se diluyan las responsabilidades y desaparezca el afán competitivo por parte de las dependencias que tienen a su cargo estas funciones.

Cabe manifestar que la política social, determina situaciones de tipo coyuntural y específicamente estructural, de los cambios que se adopten dependerá la efectivización de la misma.

De no ejecutarse acciones sobre los factores estructurales que generen los desequilibrios sociales, difícilmente se sentarán las bases para una nueva sociedad en la que impere la justicia social, la política de empleo está inmersa en lo social, la solución de esto será la mejor contribución a la sociedad.

Los salarios deben fijarse en relación a factores determinantes en las economías de los hogares, como el costo de vida e inflación, sin descartar los criterios técnicos de valoración de puestos considerando los factores de los mismos.

La salud es otra determinante de la política social, su injerencia es directa, la atención prevalente que se le dé, será el reflejo del cambio que se desea.

La política social, comprende un conjunto de acciones de diverso tipo de la articulación, coordinación y eficacia, dependerán los objetivos que se desean alcanzar consagrados en la solidaridad y justicia social.

4. LOS ASPECTOS CARACTERISTICOS Y ESTRATEGICOS DEL ESTADO EN EL CAMPO SOCIAL.

"El bien de la humanidad debe consistir en que cada uno goce el máximo de la felicidad que pueda, sin disminuir la felicidad de los demás" (Huxley).

El contenido de la cita da el norte hacia el que debe dirigir el Es-

tado en el campo social; del diagnóstico se desprende que en distintos ámbitos las condiciones de vida, han retornado a etapas que se consideraban superadas, o que tienden a deteriorarse progresivamente. Conocida esta realidad, identificando los problemas críticos, es necesario establecer con un alto contenido práctico, objetivos y estrategias que conduzcan a su solución.

La solución de los problemas sociales requiere la participación activa de la ciudadanía, de las élites e instituciones públicas, para que coordinadamente ejecuten acciones de tipo integral y se den soluciones globales.

Siendo la principal crisis la pobreza, cuyas secuelas repercuten en toda la población, su manifestación no reside únicamente en el factor económico.

La pobreza incluye una esfera cultural que en definitiva se ubica en el aspecto más protagónico, por delimitar los conocimientos, capacidades creativas y potencialidades de la población, creando un círculo vicioso en el que la ignorancia e indigencia se refuerzan mutuamente. La pobreza conforma un síndrome total que debe enfrentarse globalmente a fin de superarlo, siendo esta una prioridad por atender.

La pobreza podrá ser atendida con el pago de la deuda social afianzada en políticas pragmáticas y coherentes que tengan permanencia, independientemente del sector político que los respalde, dirigidas a cambiar las condiciones estructurales que generan la marginalidad y desequilibrio social que los azota.

El programa de carácter integral debe concretarse a la búsqueda de alternativas de cambio en los siguientes aspectos:

- Reducción del desempleo y subempleo, para ello debe reactivarse el sistema productivo, incentivar la inversión del Estado hacia actividades de mayor absorción de la mano de obra. Capacitar a los recursos humanos dotándoles de mano de obra calificada; mantener equilibrio en la determinación de los salarios, de cuya fijación no se genere aspectos especulativos que inciden en la depreciación de los mis

MOS.

En materia salarial la racionalización de los mismos es inminente, en el sector público, para ello la legislación sobre este aspecto debe reformarse en el sentido de mantener equidad, justicia y racionalidad en la asignación de los sueldos básicos como de los complementarios, en términos de sujeción a aspectos técnicos de valoración de puestos y a la realidad socio-económica del país, junto a esto, a la revisión de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos cuyo ámbito de aplicación efectivamente sea a todo el sector público.

El pago de la deuda social implica la dotación de servicios básicos en la zona rural y urbana marginal; enmarcar los programas estatales de agua potable, alcantarillado, salud, educación y vivienda, dentro del sistema de planificación espacial, principalmente los orientados a atender los sectores urbano-marginales y rurales 75/.

La impulsación de los programas de desarrollo rural integral es emergente, la ejecución de los mismos no ha respondido a las necesidades que se requieren, su acción ha estado diluida; la entidad responsable la SEDRI es más afin al sector agropecuario al que debe adscribirse por contar con los recursos capacitados para estos fines.

La disminución del déficit habitacional, en las áreas marginales, es componente del pago de la deuda social; el aspecto crediticio orientado a las clases desposeídas, su cobertura debe ser ampliada, de igual forma el aspecto financiero que permita atender esta demanda sea reactivado; la política de construcción de unidades habitacionales debe ser integral, no remitirse únicamente a Quito y Guayaquil, vivienda se requiere en todos los lugares del país, su atención impedirá inclusive la migración.

- La educación es básica para el Estado que se desea reformar, de ella depende el nivel y grado de desarrollo del mismo, estará orientado a todos los ecuatorianos, el analfabetismo, su presencia, ya no tiene sentido en esta época de progreso y adelanto científico-tecnológico.

75/ "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social", 1989-1990, Pág: 274.

- La investigación y la capacitación será el membrete de la Reforma del Estado.

- La Seguridad Social será integral, garantizando igualdad de oportunidades para toda la población, es otro objetivo estratégico que debe considerar prioritariamente el Estado ecuatoriano en su Reforma, para conseguir, deberá revizar la caduca legislación existente en este aspecto, reestructurar el IESS, en términos de alcanzar eficiencia y eficacia en la prestación de tan importante servicio; modernizarlo dotándolo de tecnología acorde con los adelantos existentes, buscar elevar la mística y capacitación de los Recursos Humanos, a fin de que constituyan un verdadero aporte a la gestión de su institución; reducir trámites, procedimientos innecesarios que conlleven a la lentitud y tortuguismo en la atención de los mismos; actualizar los inventarios y cuentas actuariales-contables, contar con balances reales que faciliten la administración, despolitizarlo.

- La Seguridad Social, al ser integral, velará por: el bienestar del niño, la familia, los ancianos, los jubilados, desempleados debiéndose crear la "bolsa de empleo", para toda la sociedad.

- La protección a los menores es otro aspecto que el Estado en su Reforma no descuidará, creando hogares infantiles dotados de la infraestructura adecuada para estos fines, así como con el personal especializado que de un buen servicio a este preciado recurso, la niñez.

- La salud atendida desde una visión integral, contemplando programas de alimentación, atención a la madre y al niño, nutrición, salud preventiva, curativa, dotación de modernas infraestructuras y equipamiento hospitalario, ampliando la cobertura estatal en la prestación de este servicio, que por su bajo costo beneficia a la comunidad.

5. HACIA UNA DEFINICION DE UNA POLITICA SOCIAL DE REFORMA

De lo indicado en los puntos anteriores, se observa que las políticas sociales han sido secundarias, se han derivado de las económicas, que al ser desarticuladas e incoherentes, han determinado una dispersión efectiva de los instrumentos públicos de acción social, deterioro-

rando la insuficiente atención a las necesidades básicas de la población, ubicándolo en una verdadera situación crítica, al sector social.

Para el Estado democrático, se hace entonces indispensable producir una corrección substancial de estos comportamientos, a riesgo de que se presenten condiciones sociales inmanejables, se vulnere la estabilidad democrática y se contradiga de manera abierta lo que son los objetivos de un sistema político y democrático sostenido.

De lo expuesto, se colige que la sociedad ecuatoriana requiere de grandes y virtuales transformaciones, que cimentadas en políticas sociales claras, articuladas y coherentes, tiendan a fortalecer la democracia y permitan alcanzar la modernización y las transformaciones como aspecto intrínseco del modo de conducirse y proyectarse hacia el cambio que se busca.

El modelo de desarrollo involucra al cambio social, incluyendo a la sociedad como protagonista del mismo, y al Estado como conductor de dichos cambios.

Es por ello, que más allá de las diferencias políticas e ideológicas existentes, se aspira a un proyecto, capaz de superar la crisis, agrandar la economía, lograr la tranquilidad social y enfrentar con optimismo el futuro que de manera incierta y difícil se avecina, es por todo ello necesario llegar a un desarrollo con cambios sociales a largo plazo, contando como aliados estratégicos a todos los sectores, significa entonces, definir una política reactivadora eminentemente nacional que tienda en beneficio de la sociedad.

El diseño de una política social, debe plantear la superación de las crisis estructurales, conceptuar la distribución de la democracia del poder social, en forma vertical y horizontal, de suerte que sea de tipo integral, global, totalizadora; debe tener como características las siguientes:

5.1. ESTRATEGICA

La solución será afrontar a través de acciones progresivas y

graduales, donde las medidas inmediatas constituyan la base para el lo gro de objetivos a mediano y largo plazo.

Dentro de esta característica comprende la identificación de metas y definir acciones jerarquizadas, sucesivas y complementarias en el tiempo y en el espacio.

Otro aspecto es el hecho de destacar la dimensión social de la estrategia de desarrollo, articulando las metas de carácter económico, con los propósitos de tipo social. Materializar los programas que sobre de rechos sociales contempla la Constitución.

5.2. INTEGRAL

Los problemas no pueden resolverse aisladamente, se deben abordar en misión de conjunto. La integridad de la política puede contri - buir a descubrir las soluciones permanentes de los problemas.

5.3. NACIONAL

Por su propia connotación la política social es de tipo nacio-nal, no cabe la marginalidad por regiones; la estrategia debe ser glo-bal, con planes de acción regional y local.

5.4. PARTICIPATIVA

La participación colectiva es la motriz de esta política, con un alto grado de solidaridad, para esto, el Estado creará los mecanis-mos más propicios para la intervención de la sociedad.

5.5. EFICIENTE

Aplicando una moderna tecnología de gestión, estableciendo objetivos realizables, políticas claras, estrategias apropiadas y procedimientos administrativos adecuados.

La política social se enmarca en los Objetivos Nacionales Permanentes traducidos en la Constitución Política:

- Robustecer la unidad nacional y asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, así como promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes;
- Eliminar todo tipo de discriminación por raza, sexo, nivel de ingresos y religión y atender preferentemente a los niños que son la mayoría de la población y constituyen la esperanza de un mejor futuro para el Ecuador.
- Avanzar hacia la democracia realmente participativa , cuya expresión se de en los ámbitos político, económico y social;
- Integrar a la nación erradicando el regionalismo y reconociendo el carácter multinacional y pluricultural del país;

"Reforzar la justicia social a través del respeto a los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades básicas de la familia ecuatoriana" ^{76/}.

^{76/} "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1989-1990, Pág: 19.

C A P I T U L O I V

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA ECONOMICO

1. RASGOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA ECUATORIANA

La economía mundial atraviesa una crisis caracterizada por la recesión económica, la inflación y los desequilibrios monetarios éste incide en nuestra economía, dependiente del dólar. Estos cambios producen incertidumbre a los países en desarrollo como el Ecuador.

La economía del país sufre una profunda crisis de tipo estructural, no se ha modificado el comportamiento desequilibrado y declinante de la misma, las políticas establecidas y los modelos de desarrollo aplicados, no han dado resultado, las relaciones económicas internacionales son desiguales y en términos de intercambio comercial son progresivamente desfavorables; la dependencia a los países desarrollados se ha agudizado, el proteccionismo estatal a una industria altamente dependiente, produce para un mercado compuesto por estratos de altos ingresos, generando en la industria bajos niveles de productividad y demanda del resto del sistema productivo una gran cantidad de divisas para su sostenimiento.

La crisis fiscal, es característica de la estructura de la economía ecuatoriana, la capacidad del Estado para cobrar impuestos se ha disminuido sensiblemente, se espera que con la nueva ley tributaria esta situación cambie en el sentido de mejorar la condición de las grandes mayorías, así como se incentive el ahorro y la inversión.

El deterioro del sector externo, se requiere de grandes asignaciones económicas para importar bienes y servicios necesarios para la capitalización y funcionamiento de la economía y para pago de la deuda externa.

En el ámbito de las relaciones con el capital financiero internacional, la crisis de la deuda externa... se ha tornado impagable en las actuales condiciones, hace evidente la crisis estructural de la economía y demuestra la inviabilidad de

un estilo de crecimiento basado en el acceso de los recursos externos 77/.

El capital financiero internacional ha succionado al país convirtiéndolo en exportador neto de capital.

Los resultados ya son conocidos. Desequilibrio en la balanza de pagos; caída de la reserva monetaria internacional; déficit fiscal creciente; desorden monetario; inflación; falta de dinamismo de las actividades económicas; deterioro de las condiciones generales de vida de los trabajadores... subempleo y desempleo creciente, es decir, crisis en todos los ámbitos.

Las importaciones, se vuelven cada vez más rígidas, no se puede reducir significativamente las compras de materias primas, bienes de capital y alimentos, sin que esto no produzca desequilibrios en el aparato productivo y conflictos sociales.

Las exportaciones no se incrementan, por las condiciones del mercado internacional o por factores internos, (mejora de la calidad, etc.) reduciéndose las posibilidades de capitalización.

Se mantiene latentes factores estructurales capaces de generar presiones inflacionarias, tales como, la baja de productividad del sector agropecuario y su insuficiencia para abastecer a la población de los alimentos esenciales; la presencia de inadecuados sistemas de comercialización, que además, encarecen los precios al consumidor; las limitaciones de productos manufacturados y de servicios sociales; la rigidez del sistema presupuestario; la especulación, la inflación, etc.

El decrecimiento del PIB y del coeficiente de inversión, demostrándose que la economía ha perdido su capacidad de inversión, poniendo en peligro su crecimiento futuro, y aumentando en forma alarmante la importancia del capital financiero, en detrimento de la inversión productiva 78/.

77/ "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1989-1990, pág: 6.

78/ Idem. Págs: 7, 9.

La caída del crecimiento económico supone enormes cargas para el futuro ecuatoriano; en este marco de la economía de colapso, los incentivos gubernamentales pueden ser insuficientes, para provocar dinamismo, reactivación y una preferencia para los empresarios privados de invertir en el país y no en el exterior.

El estancamiento de la agricultura, que ha crecido en términos inferiores a la población, obedecido por factores estructurales relativos a la distribución de la tierra, la transferencia sistemática de recursos del campo a la ciudad, baja productividad, limitada cantidad de tierra para cultivo, escaséz de recursos financieros y técnicos, ineficiencia operativa del sector público encargado de la agricultura y desarticulación legal. El aspecto energético ha tenido un considerable incremento, no obstante existe un inadecuado uso, con el consiguiente desperdicio de tan valioso recurso.

La crisis económica se trata de enfrentarla bajo un esquema monetarista, aplicando políticas a corto plazo sin enfrentar soluciones globales que contengan cambios de tipo estructural, cabe decir, se ha dado atención a aspectos de tipo coyuntural.

La economía se ha "informalizado" aceleradamente. La pequeña y mediana industrias se han empobrecido, se ha agudizado la concentración de capitales... se ha inventivado la inversión financiera especulativa; se da especulación y caos en la economía; los modelos de desarrollo implantados han fracasado diluyendose en acciones desordenadas, incoherentes, agrandándose las tendencias concentradoras de acumulación del capital.

La dramática situación por la que atraviesa la economía ecuatoriana demuestra la enorme responsabilidad que al Estado le toca asumir para dar solución a este crucial problema, situación que conduce a alcanzar un crecimiento económico estable y duradero, sustentado en una sólida y efectiva planificación; este es el reto que le corresponde al país, para preservar y garantizar el futuro.

2. LOS SECTORES MAS DINAMICOS DE LA ECONOMIA ECUATORIANA

La exportación de productos de tipo agrícola tradicional como el

bles como el cacao, café (en décadas anteriores) y el banano, constituyen uno de los sectores dinámicos de la economía ecuatoriana; en la actualidad han tenido un gran impulso los de tipo no tradicional, como las flores, frutas y hortalizas.

Los productos del mar, son un gran incentivo en la economía, los atúnicos, crustáceos, la exportación de camarón se ha incrementado notablemente, los productos elaborados del mar de igual forma.

La exportación del petróleo, a partir de los años 70, sigue solventando la economía nacional, al ser un producto no renovable, se debe considerar fuentes alternativas de sustitución.

El sector manufacturero, es parte importante de la economía, se observa mejoras en la elaboración de los mismos, debiendo esforzarse para lograr una mejor calidad y ser competitivos en el mercado.

Actualmente existen buenas perspectivas para la exportación de cueros situación que abonará al fortalecimiento de la economía.

La minería es de vital importancia, existe un gran potencial de este recurso, sirviendo de una magnífica fuente de reserva económica las investigaciones referentes a este sector que arrojan excelentes resultados y avisan contar con un buen respaldo para la economía.

Los recursos forestales son fuente de ingreso financiero, constituyen un buen rubro de aportación en esta área.

Los sombreros de paja toquilla, este producto se ha venido exportando tradicionalmente. Aprovechando la capacidad artesanal se puede incrementar la elaboración de los mismos y ampliar las ventas.

Productos metálicos, la exportación de estos productos están vinculados a las asignaciones que ha recibido el país, dentro de la programación metal-mecánica, su aporte no es mayormente significativo, en virtud de que su producción dista mucho de aprovechar en forma eficiente los mercados de la subregión.

A nivel interno, el impulso producido en el campo ganadero, constituye un gran aporte a la economía, al permitir el abastecimiento de dichos productos a la población, que si bien es cierto, no en forma integral, pero es claro destacar que se ha reducido notablemente el déficit.

El turismo genera importantes recursos económicos, requiere atención prioritaria la dotación de infraestructura hotelera, que permita incrementar los ingresos por efectos de este recurso.

3. EL ROL DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES

En el Estado, la actividad económica adquiere relevancia y gran significado, razón esta para establecer criterios y redefinir el rol a seguirse en el sistema económico y adoptar las acciones requeridas para el cumplimiento de este fin.

Las políticas económicas, deberán considerar, el modelo y la estrategia de desarrollo que aplicará en el contexto más amplio y global, que interesen a la nación, como la elevación de la calidad de vida, el fortalecimiento de la democracia, la libertad y justicia social.

La acción económica debe entenderse como un medio para elevar el bienestar colectivo y no como un fin en sí mismo. El ahorro, la inversión, el empleo, la productividad y la eficiencia carecen de valor si finalmente no están al servicio del hombre ^{79/}.

La principal política macroeconómica estará dirigida a una reactivación de la economía, para ello se tomarán acciones conjuntas para el fomento de las exportaciones, la sustitución eficiente de las importaciones, dándose prioridad a los insumos y bienes de capital destinados al sector agropecuario, por ser el que mayor perspectivas ofrece. Conseguir la paz social, que será posible cuando se mejore el nivel de vida, se dote de fuentes de empleo, de seguridad y bienestar social.

^{79/} "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Venezuela, 1988, pág: 240

Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía respecto al petróleo, promoviendo principalmente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero, piscícola, turismo, servícola y artesanal.

Fortalecimiento de la industria, incentivando a los empresarios a incrementar la producción en términos de cantidad y calidad, para objeto de comercialización interna como externa, lo que a su vez conlleva a utilizar en gran medida la capacidad instalada, que actualmente se encuentra sin servicio; se procurará que elaboren productos de consumo masivo.

El comercio exterior, constituye un elemento estratégico fundamental para la expansión de la economía. La protección y ampliación de las exportaciones de los productos tradicionales del sector agrícola, como del manufacturero es vital, habida cuenta, de las constantes fluctuaciones, en volumen como en precios de la exportación de petróleo. Las importaciones deben ser de tipo selectivo, de aquellas que tiendan a generar recursos, restringiendo las relativas al consumo de bienes sustantivos.

La exportación de productos agrícolas tanto tradicionales como los de reciente comercialización a nivel internacional, que han tenido bastante acogida deben intensificarse, ampliando la producción como mejorando la calidad, para que sean competitivos en el mercado. Conseguir nuevos mercados para colocar estos productos, incentivar las negociaciones bilaterales.

La redefinición de la política monetaria y financiera interna, debe contemplar la Reforma del Estado, buscando los mecanismos más idóneos que orienten a racionalizar el crédito, estimule el ahorro, la significativa expansión de la banca privada extranjera sustentada más en recursos nacionales, sin la inversión en el país. Para solventar esto, la política monetaria y financiera, debe estar vinculada a la programación y financiamiento del sector público. La monetaria responderá a la realidad nacional, a las coyunturas que se presenten, siempre orientado a los objetivos económicos y sociales del país.

El sector privado se estimulará, se garantizará las inversiones, a fin

de que los capitales no salgan al exterior.

Los créditos se racionalizarán, erradicando la concentración en determinadas regiones o grupos, en desmedro de los pequeños inversionistas, comerciantes y campesinos.

Optar por mantener relaciones con organismos financieros internacionales, para tener presencia a nivel internacional, en términos de preservar nuestros intereses nacionales, fortalecer la integración y establecer mecanismos de coordinación 80/.

Las acciones para contener el proceso inflacionario, limitando y reduciendo el déficit público, promover la inversión y producción de bienes y servicios básicos, su abastecimiento normal a la producción. Regulando el control de precios, reducir la especulación a través de efectivas medidas de control.

4. EL ALCANCE SOCIAL DE UNA ESTRATEGIA ECONOMICA

Tanto el desarrollo como el subdesarrollo, tienen manifestaciones sociales y culturales, a estas se las ha analizado desde el punto de vista económico y no social, cuando esto ha ocurrido, se lo ha realizado en el sentido cuantitativo de carácter estadístico, que cualitativo, sin llegar a conocer las causas que han provocado esos problemas. El análisis se da en forma bastante general, no llegándose tampoco, a establecer los mecanismos a adoptarse para las soluciones pertinentes.

El carácter predominante técnico y economicista de los profesionales que trabajan en las organizaciones de planificación han atribuido un papel, a veces unilateral y desproporcionado a la técnica y a la economía en la formulación de los planes y en los efectos que derivarían para el resto de la sociedad. No se ha tenido en cuenta el papel de las variables políticas, que tanta influencia tienen en la conducta de las sociedades y en el proceso de toma de decisiones, aspecto que ha convertido a la planificación en simple teoría.

80/ "Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático" 1980-1984. Pág:52.

- En el Ecuador, no se han establecido estrategias económicas con alcance social, las políticas han sido establecidas en forma aislada, no vistas desde un sentido integral, es por ello que no se han dado las respectivas soluciones a los problemas existentes, que se han agudizado más.

"No ha existido interés en los temas de la organización popular y en el diseño de programas que hagan factible su participación en la solución de algunos de sus problemas, y en general, en los de la sociedad^{81/}.

La Reforma del Estado debe contemplar políticas y estrategias que contengan aspectos de índole social, cultural, político y económico, cuya estructuración oriente a dar soluciones que la sociedad requiere.

El Estado diseñará la estrategia de desarrollo que responda a su realidad, que sea de tipo integral, vinculando a todos los actores de la sociedad. Una nueva estrategia económica tendrá que estar necesariamente articulada a importantes transformaciones sociales, políticas, jurídicas y administrativas que se cumplen en el país.

Como se observa, las estrategias deben ser globales, para que contribuyan a formar parte del esquema integral de desarrollo, cuyos objetivos últimos sean la elevación de vida de la población, el fortalecimiento de la libertad y justicia social.

La acción económica debe entenderse como un medio para elevar el bienestar colectivo y no como un fin en sí mismo. El ahorro, la inversión, el empleo, la productividad y la eficiencia carecen de valor si finalmente no están al servicio del hombre ^{82/}.

El Estado ecuatoriano, en la estrategia económica con alcance social, considerará:

^{81/} Dr. Oswaldo Hutado Larrea, (Conferencia), Avances en Planificación Económica e Impacto sobre la Elaboración de Políticas Públicas, La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente, Págs: 65-66. 1988.

^{82/} "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial de Reforma del Estado, Venezuela, págs: 233 y 234. 1988.

- Buscar los mecanismos que permitan el crecimiento económico, duradero, de suerte que contribuya al progreso de la sociedad.
- La crisis económica que atraviesa, generada por su alto nivel de dependencia, ha ocasionado que los países latinoamericanos sean exportadores de capital, limitando el ahorro, aspecto que requiere, se diseñe políticas económicas de control y austeridad del gasto público. El incremento de las exportaciones constituyen incentivos para el crecimiento de la economía, la ampliación hacia nuevos mercados es importante, la mejora de la calidad de los productos, así como la ampliación de los volúmenes de exportación deben considerarse prevalentemente.

En la búsqueda de la reactivación económica y de soluciones a los problemas sociales, particularmente de los sectores que sufren extrema pobreza, una clara definición de los ámbitos del sector público y del sector privado y de su papel luce necesaria y útil en la hora actual de América Latina ^{83/}.

La solución a la crisis social, no es responsabilidad de un gobierno, este es sólo un componente, es misión del Estado y de la sociedad, los planes de desarrollo no han respondido al reto, los postulados sociales no han sido cumplidos, la población se ha sentido marginada, las políticas económicas son insuficientes si no están dirigidas a dar soluciones sociales integrales. La crisis ha agotado los modelos económicos, existe poca posibilidad de cambiarlo, si no se da una clara percepción de una mayor participación del sector social en su conjunto de actores, si este no se introduce en los mecanismos de la planificación, poco va a alcanzar. El desafío, es desarrollar una política social. El alcance social con estrategia económica, involucra la participación ciudadana a través de la representatividad de las organizaciones sociales, procurando el fortalecimiento de sus débiles estructuras y cambiar su actitud de meramente receptoras, a una total vinculación con la gestión estatal.

^{83/} Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, (Ponencia), Avances en Planificación Económica e Impacto sobre la Elaboración de Políticas Públicas.- La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente, 1988, pág: 68.

La estrategia económica con alcance social, involucra un permanente accionar de lo político-económico y social, constituyendo un solo centro de decisiones que introduzcan un modelo de desarrollo, donde la sociedad tenga un papel protagónico, que se diseñen políticas relativas no sólo a lo que hace el gobierno sino fundamentalmente a lo que hace el pueblo. El desarrollo de unos no es determinante, en la medida que lo determinante es que cada hombre se forje su desarrollo.

5. EL ASPECTO DE LA DEUDA EXTERNA

La economía del Ecuador está en crisis, generada por su constante pérdida de dinamismo, el grado de dependencia del sector externo, la decadencia de la producción agropecuaria, la incipiente industria, carencia de políticas integradas, aplicación de modelos de desarrollo inadecuados, entre otros, y el terrible azote de la deuda externa, que bordea los 12 mil millones de dólares, situándolo al Ecuador en una de las más aguciantes crisis, de la cual difícilmente podrá salir, aspecto que limita notablemente el desarrollo.

Cabe realizar un somero antecedente de la deuda externa en el país:

A raíz del incremento del precio del petróleo en 1973-1974, la deuda creció sin ningún control; el segundo shock petrolero en 1982, condujo al estallido. La respuesta nortea fue inflar la economía para evitar la recesión. La baja del petróleo en 1981, no ayudó mucho pero ocasionó para que los países pobres exportadores de crudo tengan nuevamente que endeudarse, asumiendo una posición de austeridad; el costo social nunca fue entendido por los acreedores. Recién en 1985, los países industrializados deciden aceptar mecanismos más viables y menos egoístas, a la causa del problema de la deuda y las posibles soluciones 84/.

La Conferencia Económica de Quito en 1981, acertó en cuanto al diagnóstico y plan de solución, pero a esto ninguna importancia dio el país del Norte. El FMI, consideró que el problema de crecimiento en el mediano plazo, cambió su estrategia de crédito, desplazándola desde el financiamiento de proyectos hacia el soporte de ajustes estructurales. Mirando este panorama, la situación del pago de la deuda, se complica so -

84/ Juan Fernando Salazar, "Deuda Externa: El Dilema de los Prisioneros," Revista Diners # 75, 1988.

bre manera, si se toma en cuenta, el requerimiento de divisas para mantener un ritmo de actividad positivo y de servicio de la deuda, considerando la capacidad de la economía para generar recursos, se obtendría las siguientes conclusiones: 85/.

- Si se sirven tanto los intereses como las amortizaciones programadas para 1989, a la vez que se recupera la reserva monetaria internacional... el ahorro interno sería insuficiente para equilibrar los requerimientos de financiamiento externo neto, lo que determinaría que la economía entre en un plano recesivo, caracterizada por la disminución del PIB.
- Si se sirve el total de la deuda externa, programada para 1989 y se mantiene una reserva monetaria internacional negativa, el saldo entre estos dos mecanismos sería desastrozo para el país.

Las conclusiones anotadas se supeditan a que se desembolse el valor total programado para 1989, de donde se desprende que el crecimiento o no de la economía, dependerá no sólo de la decisión nacional sino también de la actitud que asuman los acreedores extranjeros. Bajo los supuestos de atender el total de la deuda externa, la economía ecuatoriana no tiene posibilidad alguna de reactivar su crecimiento, por el contrario, estaría sujeta a un muy importante decrecimiento, con las secuelas sociales y políticas claramente deducibles.

El problema de la deuda no es solucionable a corto plazo, los mecanismos aplicados para su refinanciamiento no han sido los más adecuados, el país se ha acogido a las recomendaciones del FMI, la situación de dependencia que se tiene agudiza el problema por las retaliaciones que adoptan los estados crediticios, seguir con los esquemas tradicionales de negociación sólo difiere el problema, con el consiguiente incremento de los intereses y del capital, se da un conflicto entre el desarrollo nacional y el pago del servicio de la deuda externa.

85/ "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1989-1990, pág: 210.

El asunto de la deuda debe concernir a todos los países Latinoamericanos, aquí es donde más se requiere de la integración, para hacer un frente común en el que se adopten las medidas más oportunas para dar solución a este fenómeno, ver cuál es el camino más seguro a seguir en el plano de las negociaciones, cuanto más si se tienen presentes los intereses de los países industrializados, he aquí la Alerta!

De frente al aluvión democrático que arrasa a la Europa Oriental y plenamente satisfecho de su intervención en Panamá y de la conformación de un "incipiente" "cartel" antidroga en Cartagena de Indias, Estados Unidos desborda satisfacción. Pero América Latina, "el patio de atrás" languidece y la estrategia Brady, destinada a reducir las deudas de esta parte del continente americano y plan principal de la política norteamericana para con esta región, agoniza. El acuerdo con México es la primera muestra 86/.

Se han considerado varias alternativas, de parte de los países deudores, para afrontar el pago de la deuda, que por cierto no han sido escuchados por parte de los crediticios, que también han puesto sobre la mesa de negociaciones otras alternativas, como el Plan Brady. Parece ser que la estrategia Brady nació quebrada, sesgada y con fracturas, estaba pensada para los bancos, ha tratado de combinar dos proposiciones totalmente contradictorias: "los bancos deben depreciar los préstamos pendientes y también seguir prestando dinero" 87/.

Ello demuestra que en materia económica no existen reglas matemáticas, ni recetas mágicas que conduzcan a solucionar o por lo menos a aliviar la pesada carga de la deuda, la misma que por su naturaleza afecta a todos los sectores del país, constituyen un problema largo y espinoso por solucionar.

Esto hace reflexionar para que los gobernantes mediten sobre la mejor alternativa de solución de pago de la deuda.

86/ Oswaldo Dávila Andrade, "Favores que Matan", Cifra, 21 de febrero de 1990.

87/ Idem.

Las soluciones de tipo financiero están dirigidas al pago del capital y no de los intereses o al congelamiento de esots; el pago de las exportaciones a precios justos; las de tipo Swap deuda-capital, mecanismo financiero que permite la inversión extranjera directa de los mismos acreedores o de terceros.

Las soluciones de carácter romántico se encuentran:

El perdón parcial (difícilmente total) de la deuda, esto sólo se está dando a países de 'bajos ingresos'. El consenso de los países desarrollados es que el perdón precipitaría el desastre, todos los países quisieran entrar en esta categoría de perdondos y todos los bancos perdonarían para no asomarse más al ba
cón de prestamistas 88/.

Al Estado conviene solucionar el problema de la deuda, sin que por ello implique dar prioridad a la misma, en descuido del desarrollo y aplazando más el pago de la deuda social, en tal virtud, se debe "honrar el servicio de la deuda", en términos compatibles con el progreso del país. Subordinar el servicio de la deuda externa a los requerimientos del dinamismo y al crecimiento económico, con reactivación, para lo cual es concomitante, estabilizar y reactivar la economía y en base de ello, establecer la capacidad de pago.

Corresponde al Estado, buscar soluciones nuevas, que establezcan con claridad las corresponsabilidades existentes entre deudores y acreedores, y esta comunión, precisamente no cabe olvidarse, tanto deudores como acreedores, deben sentarse a la mesa de las negociaciones, dentro de un marco de justicia y equidad, de suerte que no se siga grabando las débiles economías de los países deudores.

Otra solución, estaría encaminada a propiciar la acción conjunta de los países deudores, a fin de presentar una posición concertada frente a los acreedores, siempre tratando de llegar a soluciones objetivas.

88/ Juan Fernando Salazar, "Deuda Externa.- El Dilema de los Prisioneros", Revista Dineros, # 75, 1988.

Se debe considerar, que la responsabilidad del pago de la deuda externa, no es del Gobierno, sino del Estado, de allí que todos estamos com prometidos en la misma.

Buscar la mayor flexibilización, por parte de los acreedores que son los copartícipes de esta situación.

6. LA DEFINICION DEL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

La intervención del Estado en las actividades económicas, constituye factor importante que le corresponde redefinir, en sus acciones modalidades y transformaciones a fin de consagrar una nueva estrategia económica, que le permita no solamente su reactivación sino el fortalecimiento de su economía.

El rol del Estado se orientará a una intervención más selectiva y es - tratégica, en la actividad económica, donde la planificación, el establecimiento de políticas y objetivos, serán el principal sostén de su gestión; para ello es indispensable el fortalecimiento de la coordinación entre los organismos encargados de cumplir actividades de esta na turaleza.

La actualización, de las normas jurídicas relativas a este sistema, es imprescindible para lograr dinamismo y eficacia en las acciones; establecer los límites de competencia entre los sectores público y priva do, a través de la aplicación de procedimientos adecuados que viabilicen el grado de su participación con mayor flexibilidad, erradicando los obstáculos que han restringido dichas actuaciones.

Cabe redefinir los ámbitos de la economía, en los cuales la presencia del Estado es imprescindible, básicamente en ser el conductor y orientador del desarrollo, como regulador macro-económico y como productor directo de bienes y servicios... En estos terrenos de su actuación, las demandas deben estar dirij gidas a que ella se produzca de manera eficaz, eficiente y de mocrática ^{89/}.

^{89/} Carlos Stark, El Estado y el Sistema Financiero, Vol. 7, pág: 39. 1986.

La democratización de la economía en los aspectos de la distribución, oferta y producción, promoviendo la competencia y estimular la aparición de un mayor número de productores, es otro reto que compete al Estado.

Corresponde también establecer políticas que contribuyan a la equitativa y progresiva distribución de la riqueza, siendo de vital trascendencia contar con un sistema tributario justo y equitativo, que responda a la realidad del país. La descentralización y desconcentración de las actividades económicas debe contemplar el Estado en su reforma hecho que le convertirá en más ágil, equitativo y flexible en la adopción de medidas económicas.

El Estado, se preocupará por promover la competitividad internacional no puede quedarse rezagado de este contexto, la economía debe entrar en un proceso de internacionalización, reduciendo los costos, incluyendo entre ellos los de bienes y servicios, suministrando eficientemente los mismos, contribuye indirectamente a incrementar la competitividad internacional de la producción local.

El incremento de la investigación científica y tecnológica es fundamental en el aspecto económico, le permite adquirir nuevas tecnologías y alcanzar mayor productividad, estimular la investigación, el desarrollo y la adopción de nuevos conocimientos, es vital en el quehacer estatal.

La reanudación de un crecimiento económico suficiente, estable y duradero, constituye el mayor desafío que la planificación debe encarar. En la búsqueda del crecimiento económico, debe ocupar un lugar central el tema de las exportaciones, si no mejora el volumen y el valor de las exportaciones, el desarrollo no podrá edificarse sobre bases firmes, en tal virtud, se debe realizar estudios de ventajas comparativas de cada país, buscar nuevos productos de exportación y mejorar la calidad de los mismos.

La búsqueda de la reactivación económica y de soluciones a los problemas sociales, especialmente de los que sufren extrema pobreza y una clara definición de los ámbitos del sector público y del sector priva-

do y de su papel, luce necesaria y útil y de urgente delimitación.

Sin una racionalización de la participación del Estado en las actividades económicas y sin una definición de las áreas reservadas, al sector privado, no podrán superarse los actuales conflictos e ineficiencias que tantos obstáculos han interpuesto al desarrollo latinoamericano. Pienso que la propiedad pública no debería ir más allá de las áreas estratégicas que tengan una influencia determinante en el desarrollo nacional y no debe extenderse a actividades económicas irrelevantes cuya administración estatal no se justifica políticamente 90/.

Se requiere mejorar seriamente la administración y el mecanismo económico general, son indispensables profundos cambios, que abarquen a toda la economía nacional para así poder lograr el progreso económico que permita el pago de la deuda social que se preconiza.

90/ Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, Avances en Planificación Económica, La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente, 1988, pág: 82.

C A P I T U L O V

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO

1. LA CULTURA COMO MANIFESTACION DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Al estudiar al ser humano, el hecho que más atrae poderosamente la atención, es la diversidad de formas de comportamiento, que se advierte en el vestido, vivienda, organización social, hábitos, costumbres, etc.; estos tipos de comportamiento, responden no solamente al capricho individual, sino a normas sociales claramente definidas. La suma de tales modos de comportamiento característicos, es lo que conforma la cultura.

Por consiguiente, cada sociedad humana posee su propia cultura, la misma que es distinta de cualquier otra sociedad, cada sociedad tiene su cultura, toda cultura se da forzosamente en una sociedad.

Como queda dicho, no cabe referirse a una sociedad sin que en ella se manifieste la cultura, esta es la que da identidad a los grupos humanos que forman una nación y al ser esta la sociedad de mayor estructura e importancia, la cultura no sólo que lo identifica, sino que se desarrolla al mismo ritmo que esta, dada su propia naturaleza, de ser cambiante y dinámica por excelencia.

La cultura tiene un valor fundamental en el proceso de formación y perfeccionamiento de las sociedades; de allí que uno de los objetivos que persigue el Estado, es el de velar por preservar, rescatar y mantenerla, para cumplir este objetivo, la educación juega un papel destacado.

El Estado se interesa por la cultura, por su desarrollo, por ello ha considerado en la Legislación aspectos fundamentales en el sentido de impulsarlo, protegerlo y mantenerlo; ya lo decía Ernesst Krieck:

"La tarea cultural del Estado culmina y se agota en el hecho de que este, con todos sus órganos y sus instituciones, es el educador del

pueblo y de su juventud" 91/.

Al ser la cultura una de las responsabilidades del Estado, influencia como Poder Político en los aspectos y bienes culturales conocidos como las ciencias conductoras de la humanidad, tales como el Derecho, la Religión, la Economía, el Lenguaje, Ciencia, Arte, etc. adoptando en estos casos un criterio medido a efectos de fomentar, en lo posible estas disciplinas cuanto más que de cuyas manifestaciones, reflejan la identidad nacional.

Nuestro país adolece de falta de identidad nacional, aspecto que con mayor razón debe constituir un objetivo por alcanzarlo y fortalecerlo, de suerte que permita afianzar la soberanía nacional, a reforzar la unidad de la nación, a robustecer su integridad social y a realizar la personalidad cultural que el Ecuador está forjando, con el aporte de la variedad de formas culturales que existen y que puede proyectarse al exterior, a fin de que sean conocidos, valorados, y respetados.

Es obvio destacar el impulso que debe dar el Estado al desarrollo de la cultura, la misma calidad del ciudadano supone el nivel cultural del mismo, y debe ser compatible con la dignidad de la persona humana, de allí es importante el acceso a una mayor educación, cultura y civilización de toda la sociedad, es la única forma de aportar a su desenvolvimiento y participación ciudadana.

Cabe en la Reforma del Estado, la revalorización de la identidad, considerando rasgos culturales, geográficos que nos relaciona, tanto a nivel nacional, vecinal y regional, a fin de tener fructíferos intercambios con los valores culturales internacionales. La identidad es proyección al futuro, que nos ubica como ciudadanos de un país o de un continente, de suerte que el reto es, fortalecer la cultura capaz de que se inserte dinámica y consolidadamente; por ello es prioridad del Estado vincular a toda la población en el sistema educativo, civilizarla, para contar con recursos idóneos que aporten al desarrollo del mismo, en consecuencia, los programas diseñados a este fin deben

91/ Ernesst Krieck, Gran Enciclopedia Científica Cultural, Sociología, Tomo 3, 1976, pág: 150.

tener primacía en su ejecución.

2. UNA ESTRATEGIA CULTURAL PARA EL CAMBIO

La Reforma del Estado conlleva a enraizar un profundo sentimiento cultural, para lo que se requiere establecer políticas tendientes a fortalecer el sistema cultural, en tal virtud se debe propender a:

- Establecer una cultura para el trabajo, donde se identifique la ciudadanía con la producción, productividad, mística en el cumplimiento de sus labores, crear un carácter competitivo que implique mejoramiento de la calidad del producto y eleve a sí mismo la competencia profesional.
- Desarrollar una cultura científica, que se dirija al avance de conocimientos técnicos, a la investigación científica y a la adquisición de nuevos conocimientos.
- Impulsar la participación política incentivando el sentimiento democrático y concientizando a la sociedad para que se promuevan sus cualidades individuales y los intereses sociales.
- Fortalecer las relaciones de la sociedad y el Estado, desmitificando le a este de su criterio paternalista, fijar los límites de su intervención, enfocada siempre a crear armonía, robusteciendo el principio de responsabilidades mutuas como base fundamental del sistema social.
- Fomentar la cultura en beneficio del servicio público, en términos de elevar la mística, eficiencia y eficacia en la prestación de los mismos.
- Crear sentimientos de solidaridad entre los ecuatorianos, eliminando el regionalismo, que tanto mal hace, fomentando la igualdad entre todos los miembros de la sociedad y adoptar así acciones conjuntas que se encuadren en el logro de objetivos comunes. Resaltar permanentemente, el derecho de todos a adquirir un mejor nivel de vida, a tener igualdad de oportunidades, a tener conciencia del deber común; coadyuvar a reducir las brechas de pobreza existente en miras a dismi-

nuir los grupos sociales marginados.

- Política cultural, también implica, regirse por normas jurídicas actualizadas, justas, que reflejen la realidad nacional y encierren en sus contenidos justicia y que constituyan verdaderos instrumentos del convivir democrático.
- Desconcentrar las funciones del Estado, dando mayor margen de actuación a nivel regional y provincial, dotar a estas regiones de los recursos necesarios para que alcancen su mayor progreso.
- Concientizar a los ciudadanos, a rescatar la cultura popular, dar realce a los valores nacionales, crear actitudes que tiendan a la protección del medio geográfico en que se dan estas manifestaciones.
- Preservar la ecología, para sí desarrollar una relación armoniosa del hombre con la naturaleza.
- Constituye política y estrategia cultural, el sentido integracionista que debe ser manifiesto tanto a nivel del país, como de Latinoamérica, hoy es el tiempo de la integración, de la presencia en el concierto de las relaciones internacionales, no cabe en la Reforma del Estado, mantener el más leve indicio de aislamiento, esto, en la época actual, no sólo que resulta contraproducente, sino absurdo.

3. EL CARACTER DEL ESTADO EN LA GESTION CULTURAL

La política cultural que ha seguido el Estado, ha sido de tipo aislado y desarticulado, la institución pionera es la Casa de la Cultura Ecuatoriana, quien ha asumido tan importante responsabilidad.

La creación de la Subsecretaría de Cultura, tuvo como objetivo, centralizar las actividades culturales, que han estado manejadas por distintas entidades, sin embargo, se observa que este objetivo no se ha cumplido, por lo que se requiere de la existencia de una mayor visión prospectiva, que permita la integración de las actividades culturales en un solo sector, así como, una mayor participación de la ciudadanía en dichas actividades, las mismas que deben ampliarse a todas las re -

giones del país.

Se observa una falta de jerarquía institucional, motivando la desorganización de actividades; es por ello necesario, se armonicen estas y las normas legales reguladoras de este sistema, cuya responsabilidad deben asumirlas las instituciones vinculadas con esta área, y no como actualmente sucede, que inclusive lo cumplen entidades de tipo monetario y financiero, todo ello con una tendencia a la integración de estas actividades.

- El Estado debe velar por el establecimiento de la democracia cultural, convirtiéndole al ciudadano en protagonista y fin del desarrollo.
- Promover los factores que puedan incrementar el nivel cultural de la población, permitiendo ampliar la participación de esta en los aspectos culturales, a través de su difusión y desarrollo en todo el país.
- El Estado velará, porque se considere a la cultura como una expresión popular, ajena a concepciones elitistas, excluyentes y selectivas, todo ello implica democratizar la cultura y la participación en todos los niveles.
- Se procurará, una distribución equitativa de los bienes culturales y la apertura de las manifestaciones de todos los sectores.
- Democratización en los conductores de la cultura, dando mayor libertad de intervención de otros protagonistas, esto es, con una ampliación a todo nivel.
- Fomentar la difusión de la cultura nacional, considerando como mayor aporte, las manifestaciones de la ciudadanía.
- Descentralizar la gestión cultural, llegar a todos los rincones patrios, y tomarlo como el principal vector de la integración nacional.
- Cristalizar la identidad nacional, mediante el conocimiento y la comprensión de los componentes culturales de nuestra sociedad, para ello

es necesario, considerar, los rasgos geográficos y culturales, que nos identifica como País Andino.

- Se requiere adoptar acciones concretas de difusión cultural, que comprendan y vinculen directamente a la educación y a la comunicación social, de suerte de contar con un sistema educativo y cultural consolidado.
- El Estado, dentro del aspecto cultural, debe considerar prioritariamente la protección de los derechos del ciudadano, en el proceso comunicacional, para ello será necesario, actualizar los procedimientos legales existentes.
- El Estado en su Reforma, considera imperativo fortalecer la identidad nacional. La preocupación por la identidad nacional se evidencia en la abundante producción cultural y por una mejor presencia del Estado en el desarrollo de la cultura.

El objetivo general se resumen en 'fortalecer la identidad nacional y reconocer el carácter multinacional y pluricultural del País'.

Lo que implica democratizar la cultura, alentar su producción alentando a sus trabajadores y respetando la libre expresión; impulsar las manifestaciones de la cultura popular; difundir la riqueza del patrimonio cultural; incorporar a las diversas áreas del desarrollo la dimensión cultural; asegurar a las nacionalidades indígenas su desarrollo, participación política, creación y fortalecimiento de su cultura, reconocimiento constitucional del Ecuador como país multinacional y plurilingüe ^{92/}.

4. LA EDUCACION COMO FACTOR IMPORTANTE DE LA DEMOCRATIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

La Reforma del Estado implica diversas instancias de la realidad, su carácter integral postula una nueva interpretación del problema educativo y cultural, porque asocia explícita y estrechamente las transformaciones de la economía, los sistemas de representación política y

^{92/} "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1989-1992, pág:103.

los modelos de gestión administrativa del Estado, con el ámbito de los valores, las actitudes y los comportamientos.

Educación, cultura, ciencia y tecnología, conforman dentro de una concepción que integran sus contenidos, una dimensión fundamental de la Reforma, en esta óptica, el desarrollo del hombre se traduce para efectos educativos en competencia profesional, capacidad para la organización social y para la participación política. Las propuestas educativas, culturales, científicas y tecnológicas, deben por consiguiente, aportar decididamente en el proceso de transformación estatal.

De lo expuesto, se pone de relieve las relaciones que existe entre el sistema educativo con los demás sistemas sociales; los objetivos y metas de la política educacional, dependen en alto grado de los que se generan en otros ámbitos de la sociedad.

La transformación del sistema educativo requiere de una voluntad política consensual, que estimule la participación de las comunidades, y se fundamente en los sectores más propensos al cambio.

La sección escolar, en consecuencia, tiene un rol trascendental, por ser el espacio natural que aglutina a las grandes mayorías del Estado como principal escenario de expresión de sus demanda y por ser una vía cierta de movilidad social. La Reforma del sistema educativo, debe ser integradora, totalizadora, no puede remitirse a la elaboración de políticas parciales, de innovación pedagógica o racionalización administrativa, su campo de acción es total.

Para efectos educativos, los conceptos de democratización y modernización, van de la mano, es este éxito de los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo, al considerar a la educación como el instrumento modernizador por excelencia. La escolarización masiva y la extensión del servicio educativo, han sido procesos complementarios en aquellas sociedades que hoy se manifiestan con capacidad de control sobre el conocimiento y la ciencia.

La Reforma del sistema educativo y su modernización, pone énfasis en las relaciones de lo educativo con la sociedad en general, lo político,

lo económico, lo científico-tecnológico y lo cultural, todo ello mirado en un accionar conjunto.

Se pone de relieve, que la educación, constituye el pilar fundamental de la democratización y modernización del Estado, siendo su gran objetivo y soporte.

5. LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Conocida la importancia del sistema educativo en la gestión del Estado, cabe remitirse a su revisión, que está dirigida a la búsqueda del mejoramiento de la educación, en calidad como en cantidad, a tal efecto se prevee racionalizar la gestión educativa mediante la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales.

La Reforma del sistema educativo conlleva, la racionalización administrativa del Ente ejecutor de este campo, el reordenamiento de funciones y la delimitación de competencias en el sector educativo, la estructura orgánica-funcional del Ministerio de Educación es obsoleta, no responde a la dinámica del mismo, peor a la realidad y requerimientos nacionales, a este fin debe orientarse la Reforma.

En el aspecto presupuestario, se requiere una mejor distribución de las asignaciones, para que se amplíe la participación de los beneficiarios de este servicio, crear conciencia en el sentido de modificar los patrones habituales de asignación de recursos, involucrando a otros sectores, a fin de revertir la concepción paternalista del Estado.

No puede llegarse a la modificación del sistema educativo sin considerar al principal gestor, el Maestro, en tal virtud, los esquemas de mejoramiento del sistema de ingreso, ascenso, capacitación y formación del docente es fundamental, de la calidad de los mismos, dependerá la de sus educandos. A este fin tien vital misión lo concerniente a la Reforma de la Ley de Educación y Sueldos del Magisterio Nacional, lo relativo a la revisión de sus sueldos, aspecto que limita el rendimiento de los maestros, se deberán establecer criterios técnicos de fijación salarial, que respondan a las funciones que cumplen y a las condiciones personales de quienes lo realizan, de suerte que las remunera -

ciones, no sean el resultado de "conquistas" clasistas, sino de parámetros técnicos.

El sistema de promociones y ascensos de los maestros deben responder igualmente a un bien diseñado sistema escalafonario.

Respecto a criterios pedagógicos, doctrinarios, programas educativos, p^énsums curriculares y de materias, requieren su Reforma, en muchos casos, no guardan relación entre sí, desconcatenándose los mismos, cayendo en esquemas eminentemente teóricos.

El Estado en su Reforma, tiene como meta, la vinculación de la teoría con la práctica, formando personal calificado para el desempeño idóneo en cargos públicos o privados, esto conlleva a reformular los planes de estudio, creando profesiones intermedias, especialmente técnicas, sustentadas por criterios de oferta y demanda de ciertas profesiones escasas en el país, es decir, mantener equilibrio en el nivel de titularización, compensando con áreas inexistentes y limitando profesiones que actualmente ya se encuentran saturadas.

Aspecto de vital importancia tiene la Educación Superior, que de igual forma, requiere una substancial Reforma, en términos de ser la gestora del desarrollo del país, la impulsora de la investigación científica y tecnológica, de ser la orientadora en los procesos políticos y de conducción del país, ser orientadora y formadora de juventudes, de profesionales, ser la centinela y el crisol de la cultura, el Alma Mater del Estado; en la situación en que actualmente se encuentra, no contribuye al reto que el Estado aspira y que la sociedad exige.

La ciencia y tecnología está inmersa en la Reforma del Estado, de no desarrollarse ésta, la Reforma no se daría. El desafío consiste, en la adopción de una política, que considere a la ciencia y tecnología en aspecto prioritario del Estado, haciendo de ella un factor central que incumbe a toda la sociedad.

La investigación científica, lejos de ser un lujo para los países de menor desarrollo, es una urgente necesidad, de igual forma que, acceder al dominio de la tecnología, es indiscutiblemente una política

fundamental para la soberanía y autonomía de la nación.

Las experiencias del país en este campo, son escasas, de allí la necesidad de crear un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que integre a las actividades que sobre esta área, se hallan dispersas y vincule a los sectores más dinámicos de la actividad socio-económica.

Es prioritario en consecuencia, se diseñe el sistema en el que contemple un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico, sustentado en las características y requerimientos nacionales.

La renovación del sistema educativo nacional, es vital, para fomentar en los educandos los cambios acelerados que están ocurriendo en ciencias y tecnología y despertar el interés por adentrarse en el conocimiento de estos aspectos.

Las políticas de ciencia y tecnología, deben aplicarse al sector industrial como una excelente estrategia de incorporar nuevas tecnologías, que redunden en el progreso nacional de este.

El Estado en los planes de desarrollo social, con el objeto de garantizar su factibilidad e incrementar su rendimiento, incorporará la capacidad científica y tecnológica como garantía de efectividad de los mismos.

La Legislación sobre ciencia y tecnología debe estar dirigida al establecimiento del sistema y a su fortalecimiento.

Dada su propia naturaleza, connotación y alcance es lógico que la ciencia y tecnología involucra a todas las actividades del quehacer humano y su presencia, desarrollo y aplicación, no sólo que es necesaria, sino indispensable, su manifestación será el reflejo de la transformación del Estado.

6. LA POLITICA EDUCATIVA DEL NUEVO MODELO DE ESTADO

El establecimiento de una política educativa, es sin lugar a dudas, un factor fundamental en la Reforma del Estado y en la modernidad del

mismo, teniendo como estrategia central, involucrar a toda la población en términos de otorgar igualdad de oportunidades.

El sistema educativo debe transformarse, para responder a condiciones sociales diferentes y superar sus actuales limitaciones.

La democratización de la educación, no necesariamente debe conllevar a la incorporación masiva de los educandos, sino esencialmente, mejorar la calidad de aprendizaje, revizar los planes de estudio, formar y capacitar a los docentes, reformar la legislación, vincularla con la investigación científica y tecnológica, armonizar los aspectos teórico-práctico, adecuarla a la realidad nacional, desterrando enfoques tecnicistas foráneos que han contribuido al alto índice de deserción escolar, afectando especialmente a los sectores menos favorecidos. Considerar en la educación, los valores afectivos, los inherentes a la cultural, al trabajo y al aprendizaje, el fortalecimiento de la transmisión de la información, esto es, contar con una educación basada en el desarrollo de las capacidades intelectivas y la búsqueda permanente de conocimiento.

Flexibilizar el sistema educativo, vinculandose a las necesidades de los ciudadanos, eliminando aquello de obligar a los alumnos a seguir una educación por cursos, sin contar con otras alternativas, teniendo como única salida final de opción de incorporarse al sistema productivo, concluido el nivel superior 93/.

Las deficiencias señaladas, son el reflejo de necesidades sociales no satisfechas, que se expresan con mayor claridad en el sistema escolar, evidenciandose irrealizaciones que, de mantenerse, asentuarían la brecha que separa el desarrollo y el bienestar social del subdesarrollo y del atraso socio-económico. Por ello se hace necesario que el Estado en su Reforma, contemple un nuevo proyecto educativo de un alto contenido pedagógico, científico y tecnológico, realizable a fin de que integre los objetivos, estrategias y procedimientos de las instituciones involucradas en este sector, cuya principal importancia en el proceso de transformación, lo tendrá la educación superior.

93/ "Problemas del Sistema Escolar.- Un Proyecto Educativo para la Modernización y Democratización", Vol. 9, Capítulo II. 1988.

Esclarecer la problemática educativa supone, incorporar en dicho análisis las transformaciones que se han operado en los distintos aspectos de la sociedad y ponderar sus efectos sobre el sistema educacional. Conlleva en consecuencia, establecer un mensaje coherente que se canalice a través de los diferentes agentes con influencia transformadora en la población.

C A P I T U L O V I

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

1. CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO

El recurso más importante dentro de las organizaciones, es el Recurso Humano, todas las políticas y técnicas, dependen en último término del elemento humano. El hombre formula y ejecuta las acciones del Proceso administrativo. "La administración no es más que la acción social humana organizada" ^{94/}.

Mirando así la importancia de los Recursos Humanos, en la gestión estatal, constituye misión de este, dirigir todos los esfuerzos para dotar de una eficiente y ágil administración de estos recursos, que se configure en un sistema moderno de administración de personal, coherente y flexible, que considere las características y dinamia del desarrollo económico-social en general y de la administración pública en particular. De suerte de contar con una administración de personal ágil y moderna, eficiente y eficaz, racional y sistemática, que garantice la satisfacción de los intereses de los empleados estatales, retribuya a la sociedad con la eficiente prestación de los servicios públicos y simultáneamente, coadyuve al cumplimiento de los objetivos que a la administración le compete cumplir.

Es necesario, que el sistema de administración de personal, contemple el análisis de varios factores: experiencia, conocimientos, idoneidad, motivación, capacitación permanente, desarrollo de la carrera administrativa, adecuados procesos de reclutamiento y selección, fijación técnica de sueldos y remuneraciones, evaluación del desempeño, utilizando parámetros medibles, objetivos; así como, una lógica asignación de funciones reflejadas en manuales de clasificación de puestos, cuyas denominaciones responsan a una adecuada estructura ocupacional.

^{94/} "Administración Pública Ecuatoriana.- Diez Problemas Básicos", Grupo de Coordinación y Desarrollo Administrativo, 1937, pág: 29.

- Los componentes del sistema de administración de personal, conlleva a estudiar, al Recurso Humano con todas sus cualidades, defectos, motivaciones, habilidades e intereses; el medio en que este se desenvuelve al ocupar un puesto dentro de la institución y el "clima organizacional" que en la misma impera. Es importante por ello, conocer las influencias ambientales que inciden en el desempeño de los individuos, cuya percepción del rol de los mismos se logra mediante un período de interacción con el sistema social que lo rodea.

"La naturaleza del Recurso Humano al servicio del Estado no es más que un reflejo de las estructuras económicas, sociales, culturales, políticas y educativas del País" ^{95/}.

Cada ciudadano, al integrarse a la fuerza de trabajo, ofrece sus servicios y actitudes, lleva consigo un conjunto de metas, valores, normas de conducta, estas percepciones inciden sobre su comportamiento tanto dentro de su trabajo como fuera de él, que en este caso se traduce a su actuación dentro de la sociedad.

La característica de los recursos humanos al servicio del Estado, debe ser analizado desde el punto de vista individual, de cada burócrata, considerando sus condiciones intrínsecas, como a nivel grupal e institucional, sumatoria esta que dará como resultante el comportamiento de la burocracia en la administración pública.

El Estado, para el cumplimiento de sus objetivos, requiere del concurso ineludible del Recurso Humano, de allí que la Administración de Personal, constituya un aspecto de vital preocupación por parte de este, en cuanto a su perfeccionamiento se refiere.

La Administración de Personal en el Sector Público, tiene objetivo principal suministrar y perfeccionar el recurso humano capaz de provocar los cambios y modificaciones que el desarrollo implica y la sociedad exige ^{96/}.

^{95/} "Administración Pública Ecuatoriana.- Diez Problemas Básicos", Grupo de Coordinación y Desarrollo Administrativo, 1987, pág: 29.

^{96/} Idem.

Las características de los Recursos Humanos al servicio del Estado deben estar orientadas a:

- Contar con Recursos Humanos capaces, eficaces y eficientes en el desempeño de sus puestos, a los mismos que deben acceder mediante un proceso selectivo, técnicamente aplicado, de suerte que demuestren idoneidad en el ejercicio de los mismos.
- La ética profesional, constituye característica sin ecuanón, en el desempeño de las funciones públicas.
- El nivel de profesionalización, de quienes cumplen funciones estatales es importante, situación que redundará a elevar la eficiencia en el ejercicio de un cargo.
- El aspecto competitivo entre las acciones de los servidores públicos es positivo, al dar como resultado, la eficacia en la prestación del servicio.

La despolitización de la administración pública, debe ser una meta por alcanzar, ello contribuye a la eficiencia de la misma, fortalece la democracia, al situar a los aspirantes a los cargos, en igualdad de condiciones referentes a: conocimientos, profesiones, experiencia, habilidades, sin que prime el factor político.

Es necesario conocer la vinculación del gobierno con la burocracia, así como las características del poder y cómo este se halla distribuido en las instituciones públicas, cómo se da la prestación de los servicios, con qué oportunidad, o si a su vez se constituyen en obstruccionistas de la gestión al servicio del usuario; cabe entonces conocer cuál es el comportamiento de la burocracia.

Es necesario por tanto, recurrir a la compensación de las actividades del Estado y de la de los servicios públicos, a fin de que encuentren el punto de equilibrio, para conseguir los objetivos estatales, que son el resultado de los requerimientos de la sociedad.

De lo expuesto se deduce que el compromiso del Estado en su Reforma se

rá la de vincularse con las actividades de los servidores públicos, los mismos que también deberán:

Buscar ser productivos y menos consumistas, ser servidores y no meramente serviles, más enérgicos y menos poderosos, todo lo cual hará fortalecer el 'carácter nacional' o el 'espíritu nacional' único medio para enfrentarnos al futuro con dignidad y responsabilidad 97/.

- Elevar la cultura al trabajo, la mística en la ejecución del mismo, es otra característica de los Recursos Humanos al servicio del Estado.
- La distribución del Poder es determinante en la conducción del Estado, de él dependerá el afianzamiento de las instituciones, o el caos de las mismas, dependerá el respeto a la autoridad, o vivir en un desgobierno, que implique la paralización de servicios públicos, estas desviaciones traen buscar estrategias adecuadas para fortalecer las relaciones del gobierno con las instituciones, de estas con sus servidores, todo ello enmarcados dentro de procedimientos técnicos y jurídicos, que reflejen la realidad del sector público.
- La participación democrática, debe ser entendida en su real medida, que no implique para que la burocracia haga uso de la misma en posiciones exageradas que extralimiten sus condiciones de servicio público.
- El exagerado legalismo existente en la administración, trae como consecuencia el tortuguismo administrativo, en consecuencia, las leyes deben actualizarse con una visión de flexibilidad y practicidad.
- La característica de ciertos burócratas, de considerarse "centro de poder", debe eliminarse, así como ciertos tipos de controles, que lo único que hacen es acentuar la ineficacia en la prestación de los servicios.

97/ Lcdo. Vicente Alvarado, Burocracia y Ejercicio del Poder. Administración del Estado y Derecho Social a la Información, 1999, pág: 281.

- Es indispensable que el orden jerárquico y la estructura institucional, disciplinen y coordinen las reivindicaciones de la sociedad y sus miembros.

2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La amplitud y diversidad de funciones que cumple el Estado, exigen un cambio profundo, en la organización y estilo de funcionamiento del sector público. La deficiencia de la administración, no ha permitido cumplir eficientemente los objetivos estatales. La existencia de una proliferación de instituciones, la falta de coordinación, de armonización de políticas y acciones, han generado una administración desarticulada en su organización y parcelada en su composición; aspectos estos que ameritan se produzca una urgente reforma.

La Reforma Administrativa, plantea aspectos de volver eficiente a la gestión del Estado, transformándolo en uno de tipo democrático con acceso a la participación ciudadana, transparente y dispuesto a la comunicación, al diálogo, sin descuidar el control social.

Identificados los aspectos actuales y lo que se pretende alcanzar, surge la incógnita de cómo llegar a estos cambios, será acaso mediante la Reforma Administrativa, este sería el camino, pero partiendo de una redefinición de la misma, en virtud de que los aspectos dados han sido teóricos, han tratado de dar soluciones de tipo parcial, dificultando el nivel de análisis, es por ello que no se ha ejecutado, quedando como simples enunciados teóricos.

Sobre el criterio teorizante que ha caracterizado a los ensayos de Reforma Administrativa, Bernardo Klisber, expresa:

A la Reforma Administrativa se la examina como derivado inferior del gran tema de la reflexión, sobre el desarrollo económico-social, sobre la dependencia, sobre la teoría política del Estado Latinoamericano, etc. Dicho gran tema es absolutamente válido, pero no capta la especificidad del aparato público, proceso histórico particular, dentro del proceso histórico global. Desde la gran teoría, es imposible entender el aparato, porque su complejidad requiere una teoría particular

que esté enmarcada y ligada a la gran teoría ^{98/}.

La cita expuesta, nos hace reflexionar lo complejo que implica efectuar y llevar a la práctica la Reforma Administrativa, sobre todo, si no se tiene presente el también complejo funcionamiento de la administración pública, de su globalidad, de su heterogeneidad y altamente diferenciada, tampoco puede efectivizarse la Reforma Administrativa, si no se considera que en ella se encuentran inmersas todas las actividades administrativas y los tipos de administración, tradicional y moderna.

Para corregir estas anomalías, la Reforma Administrativa, contemplará:

- La expedición de normas jurídicas que respondan a la realidad del sector público, y a la dinámica de este. Dichas Leyes permitirán la adopción de nuevos métodos operacionales y estructuras de decisión.
- La Reforma Administrativa, lleva implícita las reformas de los subsistemas de Planificación, Presupuesto, Administración de Personal, Legal, todos ellos enmarcados en el contexto de los otros sistemas del Estado e identificados en el logro de los objetivos de alcanzar la eficiencia y productividad en todas las instancias del sector público.
- El aspecto de la descentralización administrativa, es connatural en esta reforma, de igual manera que la coordinación entre las instituciones, aspectos estos que viabilizarán el logro de los objetivos previstos y a elevar la eficiencia en la prestación de los servicios, que demuestren responsabilidad de quienes lo cumplen y satisfacción de quienes lo reciben.
- La dotación de estructuras orgánico funcionales, objetivas, técnicamente establecidos, será aspecto fundamental de la reforma, sólo así se alcanzará una correcta división y especialización del trabajo, la optimización de los recursos, en términos de efectividad y eficacia.

^{98/} Bernardo Klisber, La Democracia frente al reto del Estado Eficiente, 1988, pág: 52.

El comportamiento institucional al que se aspira conlleva, a aumentar la participación de los funcionarios en la toma de decisiones; flexibilizar las organizaciones; estimular las actitudes positivas del trabajador a través de la satisfacción de sus motivaciones favorables, individuales y sociales; reconocer el mérito en el trabajo; reforzar los vínculos de cooperación; la labor en equipo y la identificación del servidor público con los objetivos y valores de la organización ^{99/}.

- En la Reforma, merecerá especial atención los Recursos Humanos, para quienes se diseñarán sistemas que dirijan a reconocer sus méritos, aptitudes y conocimientos, se les capacite para elevar su nivel de eficiencia y desarrollo personal; se les remunere en consideración a la función que realizan como a sus condiciones personales, todo ello encaminado a optimizar el rol de los funcionarios públicos en todos sus niveles jerárquicos, para conseguir un alto incremento de la capacidad de gestión, de allí que será importante, se capacite y se forme a gerentes públicos, responsables directos del rendimiento, motivación y satisfacción del personal.
- La Reforma velará por: establecer y desarrollar una adecuada y moderna gestión de recursos humanos a nivel institucional, como requisito previo a su descentralización operativa.
- Crear una macro estructura organizativa y funcional que acopie la información del sector público y sirva para asesorar en la formulación de políticas integrales de personal y coordinar los diversos regímenes existentes, bajo un solo sistema flexible y armónico que se relacione con los demás sistemas administrativos y ubique a todos los funcionarios públicos dentro de las mismas normas políticas, técnicas y procedimientos, considerando la característica de cada institución, como de los servidores.
- Crear un sistema de información pública, al más alto nivel, el que se constituirá en el regulador del cuerpo de gerentes públicos que se debe formar.

^{99/} "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Venezuela, 1988, pág: 195.

- Incorporar un sistema nacional de estadística, especializada en el campo administrativo, de suerte que se pueda contar con información actualizada, que permita a los niveles directivos tomar oportunamente las decisiones.
- La capacitación de los servidores públicos debería ser prioritaria, para lo cual es oportuno se cree un Instituto al más alto nivel jerárquico y técnico, orientado a este fin.
- El establecimiento de sistemas técnicos de administración de personal, es fundamental, realizando siempre con criterio técnico por quienes conocen y están capacitados para ello; esto contribuye notablemente a contar con una administración pública eficiente y técnica, donde el aspecto político quedará rezagado a un plano inferior.
- La Reforma debe contemplar, el estudio y elaboración de la Ley Orgánica de la Función Pública, que articule normativamente a todos los funcionarios públicos, tanto de los que ahora se hallan dentro de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como a los del Código de Trabajo, es decir a quienes se hallan vinculados con el aparato administrativo del Estado.
- Las acciones encaminadas a la investigación, en aspectos teórico-prácticos del Poder Público, es vital, de igual forma que se busquen los mecanismos de articulación, con el sistema educativo y con las Universidades, a fin de que con estas últimas se diseñen alternativas de mejorar la gestión.
- No cabe hablarse de Reforma Administrativa, si en ella no se da el sitio de prevalencia que tiene el Sistema de Planificación.

3. EL ROL DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Muchos y variados son los aspectos que el Estado debe enfrentar para corregir la mejora de los recursos humanos, que estarán dirigidos a una sólida vinculación con las técnicas de la planificación, el diseño e implantación de sistemas, igualmente técnicos que garanticen a los servidores públicos sus derechos y estabilidad, su constante mejora -

ción y desarrollo, oportunidad de acceso al empleo y a las promociones, una justa recompensa a sus esfuerzos y el establecimiento de planes que tiendan a su motivación, todo ello relacionado con sus actitudes comportamentales como individuo, mirado particularmente y como miembro de la organización para la cual labora.

La función que le compete cumplir al ente estatal, se traduce a través de la Administración Pública que es su principal brazo, en executor, la que a su vez, considera para cumplir sus funciones al elemento más importante y trascendente con que cuenta un Estado y las organizaciones, cuál es, el Recurso Humano, que accionando dentro de un contexto dinámico, legal, técnico y procedimental que es la Administración de los Recursos Humanos, constituye este un sistema de vital importancia en la gestión del Poder Público, he aquí su rol y su permanencia como motor que impulsa, ejecuta y cumple en el Estado el Proceso Administrativo.

Será responsabilidad del Estado, velar por la eficiencia de la burocracia pública, para lo cual es menester contar con personal idóneo para el cumplimiento de las funciones, cada vez más complejas en su desempeño e incomprensibles en sus acciones.

Desde 1964, el país se vio en la necesidad de introducir en la función pública, disposiciones legales que instituyan, establezcan e implanten sistemas de Administración de Personal, que han sentado las bases para la racionalidad en la conducción de los Recursos Humanos al servicio del Estado, precisamente, se lo considera a este Recurso como el elemento fundamental del proceso de desarrollo de las instituciones y del país; no cabe duda, que la implantación del sistema de administración de personal, aunque no en forma integrada como fuere deseado, ni simultáneamente como no fue expedido, ha servido de gestor en la: Delimitación de funciones, deberes y responsabilidades a nivel ocupacional, la fijación de requisitos de educación y experiencia, para quienes son titulares de los puestos y la fijación técnica de valorizaciones que respondan a la complejidad de las funciones, así como el reconocimiento del desempeño del servidor y la permanente capacitación de la que es objeto.

Si bien la administración de personal ha sentado las bases para racionalizar la actuación de los servidores público, cabe realizar Reformas, especialmente en lo relacionado a diseñar un sistema de Administración de Recursos Humanos que integre a los diferentes regímenes, que sobre esta materia tenemos en el sector público.

Todo esfuerzo por mejorar la administración pública, repercute en los sistemas de administración de personal, debido a que los cambios generados se traducen en acciones, cuando el personal al servicio del Estado es capaz de comprenderlos, asimilarlos y llevarlos a la práctica, además que para cumplir las tareas gubernamentales, se requiere de personal competente, comprometido y dispuesto, de allí que el fortalecimiento de los derechos de los servidores debe traducirse en un efectivo desarrollo de sus aptitudes y actitudes que desemboque en la satisfacción de sus aspiraciones individuales y de grupo. Es por ello que el rol de la administración de los recursos humanos al servicio del Estado es indiscutible, de su crecimiento en lo que a conocimientos se refiere, de su eficiencia y eficacia, del liderazgo que impriman en sus acciones, su competitividad, especialización y constante superación, depende en última instancia el desempeño de la función pública, es por esta razón, que el Estado en su Reforma, considere prioritario su fortalecimiento.

4. LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Para referirme a la descentralización y desconcentración, entiendo que la existencia del Centralismo tiene relación con la ubicación sistemática y consistente en instancias centrales de autoridad, el poder y la responsabilidad para las decisiones y la gestión de los sistemas administrativos.

La descentralización implica entonces otorgar 'autoridad fundamental para la ejecución de programas y proyectos, la administración de recursos y en general para la toma de decisiones, basándose principalmente en consideraciones de carácter funcional y geográfico territorial ^{100/}.

^{100/} "Administración Pública Ecuatoriana.- Diez Problemas Básicos", 1987, pág: 156.

En un Estado, los aspectos de centralización y descentralización, son el resultado de las necesidades y luchas que se producen en el campo de la política y administración, es por ello que Jellinek decía: "Todas las formas fundamentales de la descentralización se producen a dos muy distintas: Descentralización administrativa y descentralización mediante autonomía administrativa" 101/.

La centralización indica que toda actividad política-administrativa emana de los órganos centrales del Estado, sin conceder decisión e iniciativa a ningún órgano subordinado de la jerarquía administrativa, se fundamenta en el sentido que el Estado dotado de "imperium", asume para sí, el ejercicio de todas las funciones cuya pluralidad alcanza incoherencia en la unidad superior política del propio Estado.

Considerada así a la centralización, esta ya no debe estar presente en la gestión de un Estado moderno, la diversidad, complejidad de funciones que asume, requiere que sean descongestionadas del poder central, siendo necesaria y urgente la descentralización.

Descentralización en la que los diversos procesos de la función administrativa, se ejecutan median funcionarios ubicados en los diferentes grados de la jerarquía administrativa, los mismos que tienen atribuciones delegadas o de esferas de competencia propia.

Gaspar Caballero Sierra refiriéndose a la descentralización establece los siguientes elementos:

1. Personalidad del Ente; 2. Patrimonio afecto al cumplimiento de los fines que debe desarrollar el Ente; 3. Autoridad administrativa. La personalidad jurídica de derecho público es elemento fundamental del Ente descentralizado, que le permite realizar fines, es sujeto apto para adquirir derechos y contraer obligaciones, de acuerdo con las normas que le dieron origen... Los Entes descentralizados, tienen autonomía financiera, vale decir, patrimonio independiente... el patrimonio le permite cumplir con los fines y desenvolver su actividad. La autonomía administrativa autoriza al Ente a administrarse por sí mismo 102/.

101/ George Jellinek, Teoría General del Estado, pág: 515. 1972.

102/ Gaspar Caballero Sierra, Las Entidades Descentralizadas en el Derecho Administrativo, Cap. I, Pág: 1.087. 1976.

Esto conduce a que cuando se produce la descentralización, las funciones son resueltas por los propios órganos, por cuyo conducto se realizan aquellas, sin necesidad de recurrir al órgano central para obtener su venia o autorización.

- La descentralización es ventajosa además de lo expuesto, por facilitar la aplicación de procedimientos en la prestación de los servicios públicos, haciendo más eficientes tales servicios.
- Permite una mayor participación ciudadana en la gestión pública.
- Tiende a obtener una mayor colaboración en los niveles administrativos.
- Permite dar con mayor oportunidad de respuesta al reclamo social.
- Conlleva un mayor acceso a las decisiones, a través de la transferencia de competencias y funciones a niveles de menor jerarquía.
- Fomenta la participación de las comunidades en asuntos de su interés.

Se perfecciona el régimen democrático, ampliando los niveles de participación ciudadana.

- Es más directo el conocimiento de las necesidades en la jurisdicción de su competencia, viabilizándose la oportuna atención a los requerimientos.
- La descentralización constituye un vínculo de integración nacional, reduciría ostensiblemente las actitudes regionalistas.
- Permite dar mayor acceso a las promociones de los servidores, al ejercer funciones de mayor responsabilidad y toma de decisiones, ampliando el cuadro de conductores de la gestión pública.

La Desconcentración, opera dentro de una misma institución, en la cual, las funciones del titular, son delegadas, para que las cumplan funcionarios jerárquicamente inferiores del central, no perdiendo este su au

toridad o personería; solamente se trata de un descongestionamiento de las actividades centrales, no implica como en el caso de la descentralización, el optar por una nueva personería jurídica, administrativa ni financiera.

Cuando los funcionarios a quienes se les delega ciertas facultades para el ejercicio de determinadas funciones, no resuelven ellos, en última instancia, sino que acuden a la autoridad superior para que ella resuelva finalmente. La desconcentración, sin embargo constituye, el paso previo para oportunamente llegar a la descentralización 103/.

Considero que estas dos formas de distribución de la autoridad, de cumplimiento de funciones administrativas, es preciso se considere en la Reforma del Estado, el centralismo, ha constituido obstáculo para el fiel cumplimiento de planes y programas previstos.

- Será necesario, se diseñe un plan de descentralización a nivel de administración pública en general y de desconcentración, en el ámbito institucional, en particular.
- Se requerirá, se establezcan mecanismos y procedimientos claros que determinen el nivel, límite y grado de competencia de los entes descentralizados y desconcentrados, de suerte, que no conlleve a convertir a las instituciones en "estados dentro del Estado".
- Es necesario contar con una alta dosis de imparcialidad y criterio técnico, de parte de quienes se encargarán de diseñar estos planes.

5. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN UN ESTADO MODERNO

El tema de la privatización está en auge, por considerar deficiente la capacidad del Estado como administrador; se dice que el Estado no puede competir con los particulares, porque los criterios políticos se anteponen a los de rentabilidad y eficiencia de la empresa privada. De otra parte se afirma, que solamente mediante esta activa par

103/ Dr. Aurelio García, Ciencia del Estado, Pág: 283, 1980.

participación del sector oficial en la economía se puede garantizar, aunque sea en forma mínima la redistribución del ingreso y la posibilidad de la sociedad de obtener, determinados bienes y servicios.

No hay duda que en un sector público eficiente, que evite los trámites burocráticos innecesarios y que establezcan procedimientos claros, puede crear un clima apropiado para el desarrollo eficiente de las empresas públicas; en los últimos tiempos en el país se han incrementado estas entidades que se han encargado de la administración de una variedad de actividades, especialmente de aquellas no tradicionales, operando en áreas estratégicas, otras por efectos de defender los recursos naturales, aquellas por precautelar la soberanía y han operado en campos que no han sido de interés del sector privado por no ser rentables, pero que prestan invalorable servicios a la sociedad.

El funcionamiento de las empresas públicas ha tomado un rol importante, ya la Constitución vigente, lo sitúa con características definidas en la estructura del sector público, llegando a constituir un capítulo interesante de la administración general, reconociéndole características específicas y especializadas que lo diferencia de los esquemas de tipo tradicional.

No obstante la gran trascendencia de estas instituciones, su desenvolvimiento no ha respondido a los objetivos previstos ni a las expectativas deseadas; a tal fin, se requiere buscar su progreso y eficiencia, para lo cual se estima pertinente:

- Partir del hecho de que no todo se puede concentrar en la eficiencia, considerado como un aspecto económico, en el que no se tomen en cuenta los aspectos administrativos y políticos.

La Reforma del Estado deberá partir en este campo, dotando a las empresas públicas de un marco jurídico apropiado, que responda a las singulares características de estas dependencias.

- Establecer reformas de carácter administrativo, asignándoles estructuras orgánico funcionales que reflejen sus intrínsecas condiciones.

- No analizar el papel que cumplen desde un enfoque de tipo económico - sista, en términos de rentabilidad, ya que ello es limitante.

- Establecer procedimientos claros, relativos al modo cómo las empre - sas deben crecer y pueden crecer, en función de qué intereses y en defensa de qué otros objetivos nacionales. Del mismo modo, no sólo preocuparse del aspecto profundamente estructural que acaso por su com - plejidad es de muy difícil análisis, sino además ir a aquello que re - sulta muchas veces más viable , o sea, el esfuerzo por facilitar el funcionamiento, por mejorar la operación del sector público en su con - junto, es decir, volverlo más eficiente.
 - La empresa tiene que ser eficiente. La empresa tiene que ser relativamente rentable, con una rentabilidad compuesta de ren - tabilidad económica y de rentabilidad social... sólo así deja - rá la empresa estatal de ser una carga para la sociedad 104/.

- Es necesario se precise la naturaleza de las empresas estatales, su campo de acción, su gestión dentro del sector público y la contribu - ción al desarrollo integral del país.

- Establecer, diseñar e implantar, el sistema de empresas públicas como integrador, no sólo de funciones sino de políticas, procedimien - tos, estrategias, marco jurídico propio, estructuras acorde a su natu - raleza, administración de los recursos humanos técnicamente estableci - das y despolitizarla en el ingreso de los mismos.

- Fortalecer los criterios decisorios en el ámbito de las empresas, pa - ra lo cual será necesario la formación de Gerentes Públicos altamen - te especializados que cumplan cabalmente el papel impuesto.

- Eliminar la duplicación de funciones que en determinadas áreas se produce, al ser la mayoría de empresas públicas, adscritas a los mi - nisterios, situación que tampoco debe continuar.

104/ "Administración Pública Ecuatoriana.- Diez Problemas Básicos", Grupo de Coordinación y Desarrollo Administrativo, pág: 20. 1987.

- Fortalecer la coordinación, entre las empresas afines a un mismo sector, como con las demás instituciones de la administración general, a fin de optimizar resultados y esfuerzos.
- Facilitar, la autofinanciación de las empresas públicas, que sean fuentes generadoras de recursos y no constituyan carga para el Estado.

A la finalidad propia de la administración tradicional han debido sumarse, entre otros criterios, aquellos típicos de la empresa privada relativos a la autofinanciación, el desarrollo y la capitalización. En este sentido, el sector empresarial público no sólo que debe ser rentable, sino que además debe cumplir con estos requisitos.

- Se deben establecer mecanismos para medir el desempeño de las empresas, conocido esto, darles más autonomía, aumentar la responsabilidad de los gerentes, mejorar los sistemas de capacitación de los recursos humanos y los de información y evaluación.

"Definir claramente las políticas del gobierno central, relativas a la liquidación de empresas y a la reliquidación" ^{105/}.

- Establecer sistemas de control seguimiento y evaluación de proyectos, que permitan seleccionar las obras más rentables, más económicas y de mayor prestación de servicios.
- Medir parámetros de rentas, costos y productividad de las empresas, a fin de que se adopten con oportunidad las medidas más adecuadas.
- Velar por la eficiente prestación de los servicios, en términos de oportunidad y calidad, de suerte que las demandas sean satisfechas.
- Procurar permanentemente la mejora de la calidad de los productos y/o servicios, de suerte de ser competitivos en el mercado.

^{105/} Ignacio Pérez Salgado, Gestión Pública y Planificación Económica.-La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente, Pág: 123. 1988.

- Considerar al sistema de planificación, como el norte de las actividades que se desarrollen, así como buscar los mecanismos de coordinación con el sistema de presupuesto y con las políticas económicas establecidas por el Gobierno Central.

6. LOS SISTEMAS CENTRALES DE LA ADMINISTRACION

6.1. PLANIFICACION

El Sistema de Planificación, constituye el principal conductor de la gestión administrativa del Estado; es la posibilidad de otorgar mayor racionalidad a las decisiones políticas.

La planificación debe estar íntimamente ligada a la gestión pública, las dos contribuyen efectivamente a fortalecer la capacidad de gobernar.

- La planificación debe fortalecer las interrelaciones con los demás sistemas y entes protagónicos del rol administrativo, para que sus acciones se concreten en el ejercicio práctico y no constituyan modelos teóricos de orientación.
- No puede hablarse de vigencia de la planificación, si ésta no se halla vinculada con el sistema de presupuesto.
- El sistema de planificación es integral, globalizador, en consecuencia, debe tomar a todos los niveles jerárquicos organizacionales, involucrándoles en esta gestión, a fin de erradicar la concepción de elitista.

Dentro de la Reforma será imperativo que se diseñe e implemente el sistema de Planificación, que le permita cumplir eficazmente sus funciones.

El sistema, supone contener aspectos de concertación, participación y coordinación.

- El sistema debe responder a la realidad socioeconómica del país.

- Debe optarse por la democratización de la planificación, integrando a la población, a los entes locales, zonales, provinciales, regionales y nacionales.
- Las direcciones de programación de los ministerios deben ser fortalecidas. Dotarlas de estructuras acordes con las funciones que les toca asumir, así como de los recursos humanos competentes y especializados en este sistema.
- Debe procurarse formar planificadores públicos, ya que la complejidad del sistema requiere de especialistas en su ejecución.
- La planificación, no debe responder estrictamente a criterios rígidos e inflexibles, siendo la flexibilidad característica de este sistema, en estos términos debe aplicarse.
- Mejorar el sistema de planificación, constituye la mejor vía para racionalizar el gasto público.
- La planificación debe ser la herramienta fundamental que adopten los gobiernos, en un Estado moderno, aspectos de improvisación ya no tienen sentido.
- Los planificadores, deben ser permanentes investigadores de nuevos métodos y técnicas que se apliquen en el país y reflejen su realidad, sin utilizar modelos foráneos contrarios a la misma.

Planificar en democracia implica una mutación en los hábitos y procedimientos de los planificadores. Debe tenerse en cuenta que una sociedad democrática no es un mecanismo que funciona mecánica y exactamente, sino una convergencia de fuerzas, intereses y conflictos que es necesario armonizar o arbitrar. En consecuencia, los planificadores, en la formulación de los planes, deben siempre tener presente, las variables políticas y encontrar los medios idóneos para que las decisiones gubernamentales se enmarquen dentro de la coherencia establecida en el plan 106/.

106/ Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, Avances en Planificación Económica.- La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente, pág: 75, 1988.

- La planificación y la Gestión Pública, son estrictamente indispensables, ambas contribuyen a un mejor desempeño gubernamental, su acción es integral y las responsabilidades conciernen a todos los entes institucionales.
- Es preciso que sea redefinido el CONADE en cuanto a sus funciones y especialmente con las interrelaciones que debe mantener, con las otras instituciones públicas.
- Cabe referirse a la necesidad de que se produzcan cambios en la percepción de la planificación, que debe vincularse con aspectos relacionados con la administración y gestión pública; a fin de que se produzcan relaciones técnico-políticas y de ésta con la burocracia pública, que es la gestora de la ejecución de actividades.
- La agilidad en el cumplimiento de las acciones de planificación es menester, ello permite elevar el grado de respuesta del aparato gubernamental, para que se produzcan más rápidamente, los cambios sociales y las urgencias del desarrollo.
- Las capacidades de adaptación y articulación del aparato gubernamental son sin duda necesidades permanentes, por lo cual, dada la magnitud y velocidad de los problemas actuales, se requiere se den ajustes sobre estos procesos.
- En un Estado moderno, no cabe se sigan manteniendo los abismos que separan a la planificación y gestión pública, los mecanismos para que se de la articulación entre estos dos sistemas, es imperativo, de allí que todas las soluciones que se orientan a este fin son necesarias.

6.2. PRESUPUESTO

Los mecanismos que se adopten para reactivar el sistema de presupuesto son indispensables, de él dependen todas las acciones del gasto público, por lo que es menester recuperar los niveles de este gasto, lo cual supone de un renovado esfuerzo para diseñar propuestas alternativas de políticas y administración fiscal, presupuestaria y tributaria.

Los sistemas de asignación de recursos, deben ser mejorados. Las funciones de tipo presupuestario, deben actuar como sistema, de suerte que se interrelacionen todos los elementos componentes, siendo necesario se reoriente las actividades que al Ente presupuestario le compete cumplir.

- La modernización de este sistema es indispensable, debe fortalecerse y ampliarse la información computarizada, ello permite aplicar nuevos criterios analíticos y metodológicos, de igual forma que, facilitan una mejor articulación de los diferentes mecanismos que intervienen en el proceso presupuestario; hecho que contribuye a lograr una mejor transparencia en el nivel y disposición del gasto.

- Es importante se de un manejo eficaz de los aspectos políticos, organizacionales y de gestión del proceso de asignación de recursos, de suerte que este proceso tecnocrático, pueda ser un instrumento útil para el gobierno.

- Deben corregirse los inadecuados controles internos de la administración pública, procurando que estos funcionen con criterio sistemático, que no se sustenten en disposiciones legales generales y se corrijan los procedimientos existentes.

- La asignación de normas legales específicas, de tipo regulador y reglamentario, es necesario, para definir con claridad tanto los propósitos como los procedimientos y sus actuaciones.

- Es preciso, se adopten nuevas estructuras orgánico-funcionales, que les proporcione una adecuada ubicación jerárquica, que reflejen acertadamente sus grandes responsabilidades.

- La dotación de autonomía e independencia necesaria que les permita la objetividad de los resultados y de las actuaciones.

El sistema de presupuesto, debe estar íntimamente relacionado con el de planificación, sólo así se alcanzarán los resultados deseados.

6.3. PERSONAL

La diversidad de regímenes para la administración de los recursos humanos, es uno de los problemas que afronta la administración pública ecuatoriana. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no obstante consagrar su ámbito de aplicación "a todo el sector público", con las excepciones previstas en la misma ley, no se cumple; la carencia de políticas específicas y de una planificación sistemática de recursos humanos, han limitado el desarrollo de este sistema; la falta de un diseño del sistema de administración de recursos humanos es un gran obstáculo; la carencia de estadísticas actualizadas en estas áreas es un óbice para las acciones y toma de decisiones que se deben tomar; la inexistencia de acciones de investigación socio-administrativas, limita el establecimiento de planes y programas destinados a este fin; la ausencia de modernización de los procedimientos utilizados en el manejo de este sistema, lo vuelve ineficaz y caduco; la desintegración de los subsistemas de personal, lo convierten en anacrónico, desarticulado y ineficiente, no se dan soluciones en conjunto sino aisladamente, de acuerdo al subsistema que se aplique, ello produce duplicación de funciones, dar soluciones aisladas desviadas del gran conjunto, lo que obviamente genera en malestar al usuario.

Por todos estos indicadores expuestos, la Reforma del Estado preve, destacar la importancia de los Recursos Humanos en la gestión estatal, reconocer su aporte en el desarrollo del país, generar la capacidad humana de gestión, velar por la capacitación, profesionalización y desarrollo de los recursos humanos.

Para ello será necesario, se inicie por el diseño, estructuración e implantación de un Sistema de Administración de los Recursos Humanos, que articule e integre, política y normativamente a los diversos regímenes de administración que sobre estos recursos existen en el país.

El modelo de este sistema deberá contener:

- Una participación amplia y positiva de los funcionarios públicos en la toma de decisiones, flexibilizar la organización, motivar el desarrollo y mística en el trabajo, reconocer sus destrezas, actitudes, co-

nocimientos de los servidores a nivel individual y su incidencia en el grupo de trabajo y en la organización.

- Desarrollar actitudes gerenciales en los servidores públicos, para fortalecer la toma de decisiones.
- Incentivar a los trabajadores del Estado, el apego a las actividades de ciencia, tecnología e investigación científica, el cultivo de hábitos relacionados con fortalecer los niveles de responsabilidad en el cumplimiento de las actividades, desarrollar las habilidades de liderazgo, motivación y manejo de problemas administrativos-socio-políticos y de otra índole propios de su gestión.
- Hacer del sistema de administración de los recursos humanos una herramienta moderna, eficiente y eficaz, para lo cual se preocupará de:
 - . Articular las políticas de personal, de la administración pública general con los otros sistemas administrativos, como planificación, presupuesto, organización y sistemas registro y control.
 - . Diseñar e implantar un sistema de Carrera Administrativa, que le permitan no sólo estabilidad del servidor, sino, reconocer su eficiencia, sus conocimientos, su especialización, experiencia, idoneidad en el desempeño de los puestos; reconocer sus atributos personales, capacitarlo, remunerarlo en base al cumplimiento de sus funciones como de sus dotes personales, es decir, buscar todos aquellos parámetros que tiendan a reconocer, de una parte, el grado de complejidad de las funciones, deberes y actividades que en el ejercicio de un puesto cumple y, de otra, reconocer sus méritos personales que ponen de manifiesto en el cumplimiento de sus funciones.
 - . Actualizar el marco jurídico que rige en materia de recursos humanos, se considera necesario se elabore la Ley Orgánica de Administración de los Recursos Humanos al servicio del Estado.
 - . La existencia de regímenes heterogéneos, que crean condiciones jurídico-laborales discriminatorias, no es procedente se siga man -

teniendo, para ello será necesario que el sistema de administración de Recursos Humanos los integre, sin que esto quiera decir que se lesionen los derechos y conquistas que les rige.

. Descentralizar las acciones del sistema, de suerte de volverlas más ágiles y eficientes, para ello será necesario, se diseñe un plan de descentralización, en donde se establezcan procedimientos claros y se delimiten funciones y responsabilidades; su aplicación será paulatina, deberá escogerse a un sector de la administración pública como un plan piloto para su implementación.

. Crear una macro-estructura organizativa y funcional, que refleje la realidad ocupacional del sector público, acopie la información de este y sirva para asesorar en la formulación de políticas integrales de personal, así como se coordinen las acciones inherentes a este sistema.

. Fortalecer y desarrollar una adecuada y moderna gestión de recursos humanos a nivel institucional, ello servirá notablemente al proceso de descentralización administrativa.

. Optimizar y jerarquizar el rol de gerentes públicos, para fortalecer los niveles de conducción administrativa.

. Establecer objetivos claros y precisos en materia de administración de Recursos Humanos, diseñar políticas de personal congruentes que comprendan desde el ingreso hasta la separación del servidor público y que abarquen todas las situaciones de ascensos, promociones, traslados, compensación, estímulos y desarrollo, que se busquen mecanismos adecuados para fortalecer la relación entre el Estado y los servidores públicos.

. Como dije, considero un marco jurídico apropiado y específico que regule las actuaciones de los funcionarios al servicio del Estado, reconociendo sus derechos.

. Los criterios de Reforma de la Administración de los Recursos Humanos en el sector público, deben orientarse al logro de objetivos.

tanto a nivel macro como microadministrativo.

En el Macro-Administrativo, está inmersa la racionalización de las estructuras y procesos administrativos, aspectos de interés común, enfoques normativos y de política general, de control y de asesoría al Ejecutivo y lo concerniente a Reforma Administrativa.

En el aspecto micro-administrativo se considera:

- * Establecer las políticas adecuadas sobre empleo, selección e inducción de personal.
- * Establecer e implantar los sistemas de capacitación y desarrollo de personal.
- * Contar con un sistema técnico, armónico y coherente de administración de sueldos y salarios, en base de una bien definida clasificación de puestos.
- * Diseñar e implantar el sistema de Carrera Administrativa.
- * Considerar dentro del sistema de Personal, aspectos relativos a relacionales laborales, prestación de servicios y bienestar social.
- * Aspectos concernientes a incentivos y motivaciones del personal.
- * Es menester, que el sistema tenga mecanismos de control, seguimiento y evaluación del mismo.
- * Para cumplir todos estos objetivos, se requiere se realice el censo de los servidores públicos, a fin de conocer, cuántos somos, quiénes somos, qué hacemos, cuánto nos remuneran, etc., insumos estos fundamentales para la planificación de Recursos Humanos.

7. LA PROFESIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Reforma del Estado, en la que se halla inmersa la Reforma Administrativa

trativa, implica un proceso de cambio social, permanente y participativo, que requiere de adaptaciones, por parte de los propios involucrados, por consiguiente la profesionalización de la administración pública y de sus integrantes, es un imperativo.

- Es preciso, contar con procesos selectivos que persigan un incremento de la eficiencia en la prestación de los servicios, dando oportunidad al surgimiento de nuevas fuerzas dinámicas del desarrollo.

- Fortalecer la capacidad de gestión, de suerte que constituyan entes multiplicadores del proceso de cambio.

- Dar continuidad en el tiempo, e involucrar responsabilidades a todos los niveles políticos de decisión, para hacer efectiva la Reforma.

- La modernización de la Administración Pública no puede darse persé, se requiere la transformación estratégica del sector público.

- Concebida a la Administración Pública, como el instrumento de ejecución de las políticas del Estado, deben fortalecerse los sistemas políticos y administrativo, volverlos más dinámicos y capaces, para dar adecuadas respuestas a las crecientes y heterogéneas demandas de la sociedad, para ello es necesario impulsar las transformaciones requeridas.

- Profesionalización de la Administración Pública incluye, desaparecer el "botín político" así como la centralización existente.

- La administración eficiente debe caracterizarse por la estabilidad en la función pública, estar dotada de funcionarios competentes, capaces de orientar a la Administración Pública, hacia la atención de las demandas de las mayorías y no actuar con criterios clientelistas.

- Eficiencia y profesionalización de la Administración Pública implica también contar con una infraestructura administrativa fundamentada en la eficiencia, el cumplimiento de la Ley, el respeto al Mérito y a la ética en el manejo de la cosa pública.

- La administración deberá orientarse a transformar las bases de legitimidad sobre las cuales funciona, aquí es obvio la relación del sistema político y administrativo. Implica abordar la Reforma Administrativa, entendiéndole como un proceso político y de cambio socio-cultural, dirigido a producir cambios en el comportamiento y pensamiento del servidor público.
- La profesionalización de la Administración Pública encierra la capacitación de los servidores públicos, como uno de los poderosos instrumentos de cambio social y administrativo.
- El entrenamiento de los Recursos Humanos no debe seguirse considerando como un evento puntual, sino como un proceso de desarrollo institucional y de planificación de Recursos Humanos. La capacitación es un fin en sí mismo.
- Debe existir interrelación entre las necesidades por disponer de recursos calificados y las oportunidades de formación que, en este caso, deben organizarse en función de los requerimientos existentes.
- La eficiencia de la administración, requiere contar con cuadros de capacitadores competentes, que destierren las improvisaciones.
- Los programas de capacitación deben responder a realidades del país y a los requerimientos de éste, así como la utilización de modernas técnicas pedagógicas que contribuyan eficazmente a este fin.

8. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FORMULACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS

La Reforma debe considerar en un nivel trascendente, la capacidad del Estado para formular, ejecutar y evaluar las distintas políticas públicas, las mismas que constituyen el principal mecanismo a través del cual se conforman las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Ante el sinnúmero de demandas, acrecentadas conforme aumenta la complejidad de los problemas sociales y se hacen más escasos los recursos para satisfacerlos, se hace imprescindible la modernización de la gestión,

en el establecimiento de políticas públicas, para volverlos más eficientes que reflejen satisfactoriamente a dichos requerimientos; las políticas deben responder a los siguientes principios:

8.1. INTEGRALIDAD

"Se requiere que las políticas sean consistentes y coherentes entre sí, de manera que se refuercen mutuamente y se hagan más eficaces en el logro de los objetivos propuestos"^{107/}.

Para llegar a la integralidad de las políticas, es necesario contar por parte del Estado, con la capacidad de planificación estratégica, así como de una a largo plazo que incluya políticas sectoriales.

- Se requiere también, modernización del organismo encargado de dictar las políticas públicas, en un marco de coordinación y articulación, a fin de que integre a otras funciones que en esta área se hallan dispersas.

- La integralidad, permite superar criterios de unilateralidad y sectorialidad existentes, este hecho conlleva a considerar a las políticas públicas como un todo integrado, donde las diferentes políticas que el Estado formule, se hallen concatenadas con otras, de suerte de realizar análisis conjuntos, tendientes a dar soluciones integradas.

8.2. JERARQUIZACION

Al establecer las políticas públicas es necesario se de jerarquización en orden de prioridades, estableciendo objetivos y metas debidamente estructuradas, que permitan su evaluación, para conocer el grado de su cumplimiento y establecer los correctivos del caso.

8.3. GLOBALIDAD

El establecimiento de políticas públicas han sido de tipo parcial, pertenden dar soluciones a determinados aspectos, sin mirar el

107/

"Comisión Presidencial para la Reforma del Estado", La Reforma del Estado, Venezuela, Pág: 228, 1988.

conjunto de problemas. La fragmentación de estas políticas no es pertinente, en virtud de que desconocer la naturaleza, características y complejidad del problema, es necesario por tanto, que estas sean de tipo global.

8.4. CONCERTACION

Es evidente, que la formulación de políticas públicas encierran a quienes van dirigidas ciertas tensiones y conflictos que es preciso se afronten con sentido democrático, a fin de limar asperezas que pudieran obstaculizar el proceso de determinación y ejecución de las mismas.

Cabe destacarse, que el establecimiento de políticas públicas, deben orientarse, a producir transformaciones en la administración pública en la sociedad, y en todos los sistemas que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos estatales.

9. OBJETIVOS, POLITICAS Y ESTRATEGICAS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Dentro de los objetivos de Reforma del Estado, pueden citarse los siguientes:

- Alcanzar la transformación del Estado, para hacer más democráticos y eficientes, a éste y a la Nación.
- Propender a la modernización del Estado, dentro de un marco de respeto, consolidación y fortalecimiento del sistema democrático, como garantía del convivir nacional y la realización de la Justicia Social.
- Lograr la eficacia y eficiencia del Estado, a través de la modernización y democratización, como respuesta a los cambios acelerados de desarrollo y crisis, característico de estos tiempos.
- Construir una sociedad moderna, democrática y eficiente, que conlleve a dar soluciones que el país requiere y la sociedad exige.
- Dotar al Estado de un sistema orgánico que regule su crecimiento y

flexibilice su estructura.

- Elevar la capacidad de Gestión Pública, a través de la redefinición de los sistemas centrales que interaccionen en este fin.
- Considerar al Hombre, como el sujeto más importante del Estado, rescatar sus valores intrínsecos, reconocerle sus derechos y establecer sus responsabilidades, velar por el respeto a la moral y principios consustanciales a la propia naturaleza humana.
- Establecidos estos principios, es menester plantearse las Políticas a seguirse:
 - . Considerando que la Reforma del Estado, no constituye patrimonio de ningún Partido Político, de ningún Gobierno, es patrimonio de todos los ecuatorianos que deseamos cambios para conseguir un Estado más democrático, una sociedad más solidaria y libre.
 - . Procurando que en la Reforma del Estado se consideren todos los aportes y estudios que sobre este fin se hayan realizado.
 - . Asumiendo, que los criterios de concertación, integración nacional, modernización, justicia social y democracia, serán los distintivos de la Reforma del Estado.
 - . Responsabilizando, de esta gestión al Poder Político y a las instituciones administradoras de los sistemas centrales.
 - . Involucrando, en la Reforma del Estado, a las tres Funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.
 - . Procurando, que las Políticas Públicas, se orienten al incremento del máximo bienestar de los miembros de la sociedad.

La política Pública se ha de entender como un módulo de relación entre el pasado y el futuro dando continuidad histórica a nuestros Países y dentro de un mundo cambiante y permanentemente mutable y, en la búsqueda de la eficacia debe ir paralela con la búsqueda o singularidad funcional, del equilibrio de las funciones

y de autoridades, de respeto a las instancias administrativas ^{108/}.

Conocidas las políticas, esto es las directrices y lineamientos que orientan a las acciones, cabe referirse a las Estrategias:

- La concertación nacional, será el mecanismo más idóneo que facilitará la Reforma del Estado, para ello se fortalecerá el diálogo a todos los niveles, políticos, sociales, económicos, clasistas, profesionales, estudiantes, maestros, mediante la concientización sobre la importancia que implica la Reforma.
- Se buscará mecanismos como reuniones de trabajo, seminarios y talleres, a realizarse entre las instituciones, a fin de fortalecer la coordinación interinstitucional.
- Rechazar todos aquellos intentos de obstaculizar el proceso, para lo cual se difundirán los objetivos, ventajas y alcance de la Reforma.
- La democracia será fortalecida, no sólo ampliando la participación ciudadana, sino dándole a conocer a la misma, la transparencia de los procesos que se dan.
- Se fortalecerá las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la vinculación de ésta en el proceso de transformación y en el ejercicio del poder.
- Se levantará el espíritu cívico, el sentimiento de nacionalismo, mediante acciones de difusión de aspectos de integración, solidaridad y nacionalismo.
- Se desterrará del proceso de Reforma, cualquier indicio que vincule con tendencias de tipo político; la Reforma no será patrimonio de politiqueros de turno.
- Hacer sentir que la Reforma es responsabilidad nacional, no de ningún régimen, ello permitirá contar con mayor respaldo popular.

108/

"Comisión Presidencial para la Reforma del Estado", Reforma del Estado, Venezuela, Pág: 227, 1988.

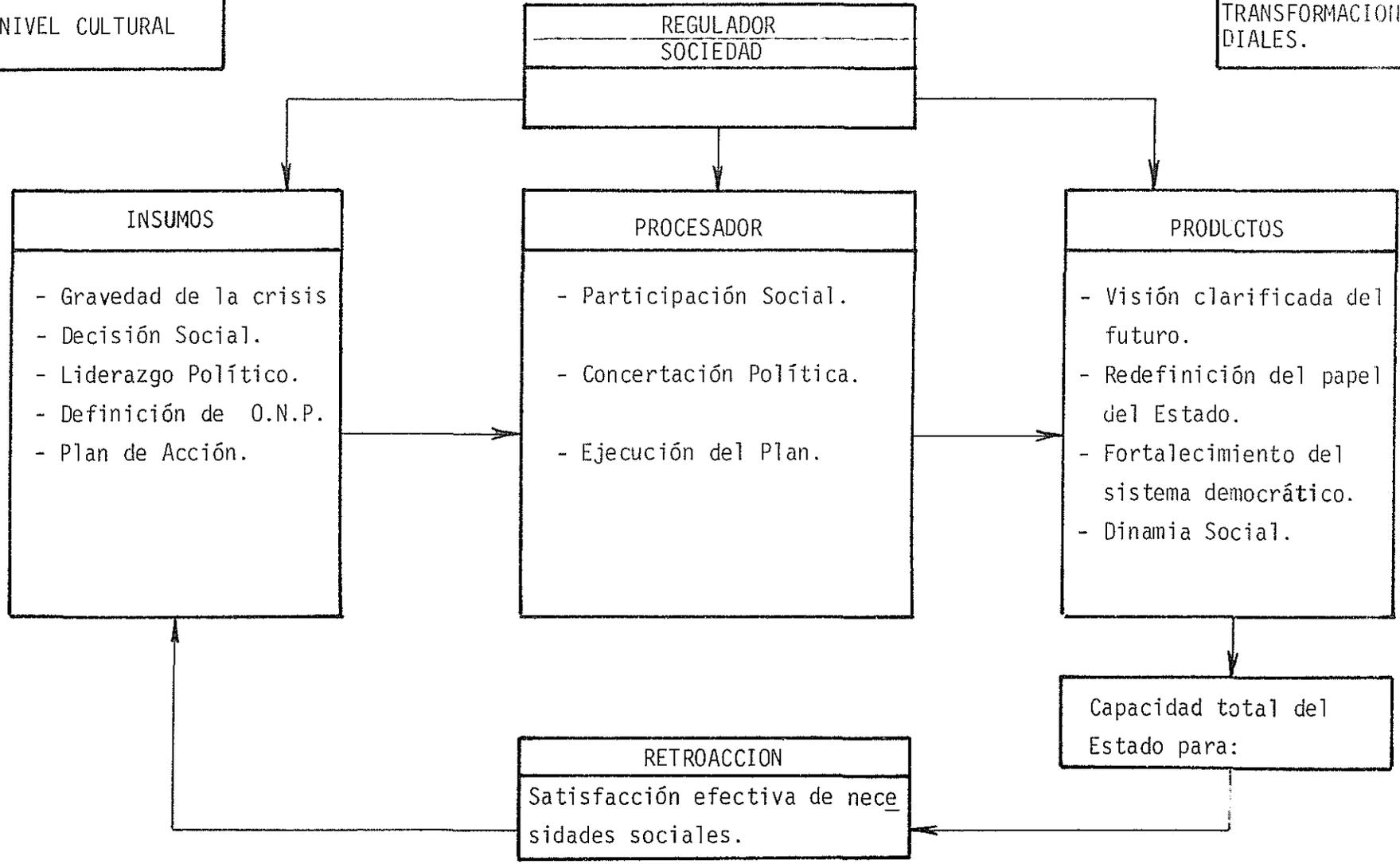
ENFOQUE SISTEMÁTICO DE LA REFORMA DEL ESTADO

CONTEXTO

CONTEXTO

NIVEL CULTURAL

INFLUENCIA DE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES.



CONTEXTO

- Se fortalecerá la concertación, especialmente política, a fin de que los partidos estén conscientes de la trascendencia del proyecto.

10. ENFOQUE SISTEMÁTICO DE LA REFORMA DEL ESTADO

El Estado ha sido analizado desde diferentes puntos de vista, y desde diversos enfoques, en este caso, se considera el enfoque de la Teoría de Sistemas, para configurarlo al Estado en relación con sus diferentes elementos o subsistemas componentes, aspecto este, que nos proporciona una visión de conjunto.

Las Reformas que se han pretendido respecto a lograr una mayor gestión del Estado, han sido de tipo parcial, aisladas, reduccionistas, enfocadas a resolver determinados aspectos que han beneficiado a cierto sector, reformas que han respondido como satisfacción de determinados intereses de tipo político, clasista o partidista.

Como se ha visto la situación de aguda crisis de toda índole que atraviesa el país, a la misma que se le ha pretendido solucionar, desde un enfoque economicista, sin considerar otros aspectos que siendo de mayor trascendencia, contribuyen a alcanzar las soluciones que se desean, especialmente, utilizando enfoques de tipo global.

- Se encuentra en una especie de anomia, una sociedad sin valores que es igual a una no sociedad, para ello los siguientes cuestionamientos resultan oportunos: cómo construir en esas condiciones, cómo llegar a superar la agoviante crisis que nos azota, cómo dinamizar a la quebrantada sociedad, cómo fortalecer la participación política que tienda a democratizar la democracia, cómo crear una cultura política, todas estas inquietudes, nos lleva a meditar que al existir males de tipo general que involucra a toda la sociedad, se deben plantear soluciones de carácter integral, global; las soluciones no pueden darse de tipo aislado, ya las reformas parciales no son pertinentes, cabe entonces, referirse a la reforma integral del Estado y precisamente, se debe partir del hecho de la vinculación que debe tener la situación actual en que se encuentra el Estado, con lo que se plantea, desterrando por cierto, las reformas de tipo inmediatista; la óptica actual es de tipo globalista de la sociedad siempre en perspectiva. Es preciso en -

tonces, la redefinición del papel del Estado, hay que recuperar, si lo hubo, o generar si no lo hay, una misión a largo plazo, para ello el futuro se enfrenta con la integración de todos los sectores partiendo de una base de:

libre y franca participación, no sólo como sustento para crear condiciones favorables que coadyuven a la gobernabilidad en el corto plazo, sino para sostener sus bases, proyectar y asegurar el futuro mínimo para la sociedad, enfrentar la crisis actual y delinear el futuro 109/.

Es por todo ello imprescindible la Reforma del Estado, la misma que, analizada desde un enfoque sistemático, permite integrar a todos los elementos que incursionan en la misma, la Reforma en sí misma, es un conjunto de varias reformas que afectan a la constitución del Estado y que inciden en el funcionamiento del mismo, dotándole de capacidad plena, para dar respuesta a las necesidades de la sociedad en perspectiva.

- Debe haber niveles de comprensión en los distintos segmentos de la sociedad, niveles éstos que comprometerán involucrar a la totalidad de la sociedad para realizar el proceso de tanta magnitud, como es la Reforma del Estado.

Significa también, que la Reforma, debe afectar a la totalidad del Estado, por eso, supera largamente los enfoques tradicionalistas, que buscaban afectar, en el funcionamiento del Estado, a través de la Reforma aislada en distintos aspectos, no generando, por consiguiente, el cambio que se buscaba.

Mirada así esta perspectiva, cabe referirse al enfoque sistemático de la Reforma del Estado, precisando el contenido y alcance de cada uno de los elementos componentes del sistema, así:

109/ Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, Estado y Sector Público, pág:15. 1988.

10.1. DESARROLLO DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA

10.1.1. Entradas o Insumos

Constituyen la fuerza de arranque; la energía que permite accionar y desarrollar el sistema en conjunto. Constituyen insumos, para efectos del estudio que estamos desarrollando los siguientes:

10.1.1.1. Gravedad de la Crisis

Es evidente que el estar conscientes del proceso de desinstitucionalización del Estado, la falta de organización, la pérdida de la eficiencia y eficacia de los diversos sectores institucionales, la pérdida de valores de éstos; constituyen dinámicos motores que conllevan a la reflexión y a adoptar un cambio de actitud que conduzca a buscar la transformación, siendo la crisis la principal causa e insumo de la Reforma del Estado.

10.1.1.2. Decisión Social

La sociedad, motivo y razón de ser del Estado, su desenvolvimiento ha sido factor influyente en la gestión del mismo; en los momentos actuales de incertidumbre y conmoción, la crisis ha afectado notablemente a la sociedad, especialmente en su forma de ser y actuar, vale decir, en su comportamiento; esta situación, esta pérdida de dinamismo también provoca en esta sociedad actitudes orientadas a la búsqueda del cambio, del progreso, siendo la decisión de la sociedad, factor importante que moverá el motor de la transformación del Ente Estatal.

10.1.1.3. Liderazgo Político

Para rescatar al país de la crisis en que se debate y convertirlo en fuerte, eficiente y seguro, hace falta la participación de los grupos sociales en las actividades estatales, pero el nivel de participación requiere de la existencia de conductores, de líderes que orienten a la ciudadanía en los procesos de transforma-

ción, de suerte que sea la sociedad la principal gestora de los cambios que ella preconiza, cabe entonces que se cree mística y sentimiento cívico, que se fortalezca la democracia, que se cree una cultura política que amplíe la participación popular activa, constituyendo el liderazgo político un importante insumo del sistema.

10.1.1.4. Definición de Objetivos Nacionales

Al constituir éstos los principales doctrinarios, filosóficos que reflejan la razón de ser del Estado, por ello es vital el mantenimiento y preservación de los mismos. Cabe su difusión para el conocimiento de toda la nación; siendo los mismos de gran trascendencia para la Reforma del Estado, al ser el norte que guiará dicha acción.

10.1.1.5. Plan de Acción

Viene a constituir el conjunto de acciones, actividades, políticas, estrategias, programas, que conllevan a la ejecución de la Reforma, en tal virtud, la decisión de aplicarlo, es la energía que hará funcionar al sistema.

10.1.2. Procesador

Se refiere al conjunto de acciones, procesos y procedimientos de tipo técnico y legal, transforman los insumos del sistema en productos finales; en este caso, son parte del procesador los siguientes:

10.1.2.1. Participación Social

La Sociedad, ocupa un sitio preponderante dentro del Estado, es la gestora del mismo, al abarcar todos los aspectos fundamentales de las organizaciones sociales en general, aspecto que involucra a la gestión misma del Estado. Lógico es considerar, que la participación ciudadana determinará la transformación que se desea.

10.1.2.2. Concertación Política

Utópico será pretender la transformación del Estado, sin contar con bases sólidas de una férrea concertación política nacional, la Reforma del Estado, no es responsabilidad de un gobierno, de un partido político, es responsabilidad nacional, de allí que todas las acciones dirigidas a alcanzar la concertación política, no sólo que son oportunas, sino imprescindibles. Se requiere con la concertación política acciones duraderas, no inmediatistas que se esfumen al término de un régimen, las actividades deben reflejar credibilidad, sólo allí serán perdurables.

10.1.2.3. Ejecución del Plan

Significa, plasmar en realidad el enfoque teórico establecido, para ello se requiere de la decisión de adoptarlo, de la participación activa de la sociedad y del poder político para implantarlo.

10.1.3. Producto

Está constituido por el conjunto de productos, de resultados que proporciona el sistema por efectos de su funcionamiento. Los productos o salidas pueden ser mediatos o colaterales, cuando inciden en situaciones que no están vinculadas con los objetivos del sistema, y los productos finales o inmediatos, esto es, aquellos que se relacionan íntimamente con los objetivos del sistema; para el caso objeto de estudio, se consideran:

10.1.3.1 Visión Clarificada del Futuro

Conocida la realidad, los insumos del sistema, como éstos se transforman para generar resultados, se obtiene una visión clara de a dónde se desea llegar, esto es, qué queremos alcanzar, que por supuesto es, despojar al Estado de su aspecto paternalista y convertirlo en eficaz, eficiente y fuerte, donde la democracia sea la principal característica y la justicia social, la mayor misión, donde desaparezcan síntomas de frustración y desesperanza.

El Estado del futuro, deberá proveer la capacidad de la que debe estar dotado, para convertirlo en fuerte, sólido, eficiente, moderno, profesionalizado que le permita tener presente las aspiraciones de la sociedad y satisfacerlas en cuya acción se requerirá de la organización y participación ciudadana.

10.1.3.2. Redefinición del Papel del Estado

La redefinición del papel del Estado conlleva la modernización de la sociedad, la democratización de la democracia, la creación de una cultura política orientada a preparar a la sociedad para una mayor y sensata participación valiéndose para ello de conductores eficientes, competentes, organizados, que sean verdaderamente orientadores y de cuya participación sea respetada y representativa.

El papel del Estado moderno, fortalecerá la conciencia sobre el respeto y práctica de las libertades públicas, de la justicia social que corrija las grandes desigualdades existentes en la sociedad, haciendo efectiva la convivencia, dentro de un marco de garantías, respeto, dignidad e igualdad.

El papel del Estado conlleva, fortalecer su capacidad para que optimice en esta época de crisis, los recursos que satisfagan las cada vez, creciente demandas de la sociedad.

El papel del Estado implica operar, administrar eficiente y eficaz -mente el delicado y complejo andamiaje jurídico, político, administrativo, económico, social, político y cultural, ello obviamente que es un gran reto y una inmensa responsabilidad.

10.1.3.3. Fortalecimiento del Sistema Democrático

La Reforma del Estado sin considerar el fortalecimiento de la democracia es contraproducente, precisamente, la manifestación de ésta es el resultado de la operación de la Reforma.

Es necesario que sumada a la democratización se efectúen transformaciones básicas que afecten tanto a aspectos formales, estructuralistas, sino que estén también dirigidos a los de tipo comportamental, especialmente de la sociedad en general, como de las organizaciones sociales de menor magnitud, en particular; todo ello dentro de un clima de armonía y convivir democrático.

10.1.3.4. Dinamia Social

La Reforma del Estado, no será efectiva si no interviene positivamente la sociedad, con aportaciones que contribuyan a dar soluciones que conduzcan a la transformación que se espera. Cabe una intervención de la sociedad en términos de amplia manifestación de optimismo, de motivación, de mística y clara conciencia de asumir las responsabilidades que ella impone, y que contribuye a su superación y al fortalecimiento del Estado.

Todos estos productos no hacen sino conducir a contar con un ESTADO CON CAPACIDAD TOTAL PARA LA SATISFACCION EFECTIVA DE LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD.

Un Estado dotado de inteligencia "para enfrentar la complejidad del presente y proyectarle hacia el futuro" ^{110/}.

Un Estado que sea capaz de enfrentarse a la situación de grave crisis que se desenvuelve y tenga amplitud, certeza y decisión de proyectarse constructivamente al futuro, para ello la participación del Estado, antes que cuantitativa debe ser CUALITATIVA.

Un Estado capaz de descongestionar sus acciones, a fin de volverlo más ágil y eficiente, para ello la descentralización será un imperativo.

10.1.4. Regulador

Es el elemento del sistema que permite mantener el

^{110/} Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, Estado y Sector Público, Pág:16. 1988.

equilibrio entre todos los elementos del sistema.

Se ha considerado a la Sociedad, como el Ente regulador del sistema, al ser ésta la principal protagonista de las transformaciones, está al conocimiento pleno de los cambios que deben producirse y de las acciones que deben ejecutarse. A efecto de lo expuesto, se establece una serie de lineamientos, de inquietudes que son expuestas, para que la Reforma se efectivice, de cuya realización estará a la expectativa y vigilancia de conocer y regular qué se cumple y cómo se cumple, adoptará las medidas correctivas que sean necesarias, que le permitan mantener el equilibrio entre los demás elementos del sistema.

10.1.5. Retroacción

Consiste en la información que proporcionan los diferentes elementos del sistema, los mismos que pueden ser de aceptación o rechazo, para en base a ello, el regulador, que es la sociedad, acoga las informaciones y establezca las modificaciones que deban efectuarse, en el elemento que sea afectado.

La retroacción, está representada en la Reforma del Estado, por la SATISFACCION EFECTIVA DE LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD; éstas vienen a constituir en los indicadores de si la Reforma dio los resultados previstos, en qué forma, tiempo y condiciones.

10.1.6. Contexto

Es el ámbito dentro del cual se halla inmerso el sistema y de cuyas influencias inciden directamente en el comportamiento y funcionamiento del sistema. En el presente caso se estima que el contexto está integrado por:

10.1.6.1. El Nivel Cultural

La manifestación de la cultura, su nivel y grado de participación, incide directamente en el comportamiento del sistema, claro es definir que en sociedades más desarrolladas, los cambios se producen con más celeridad y oportunidad, se observa mayor a

namismo en las transformaciones, es por ello imprescindible se fortalezca la cultura en todos los aspectos, de suerte de contar con una mayor participación ciudadana, en términos de tipo cualitativo.

10.1.6.2. Influencia de las Transformaciones Mundiales.

Es innegable que las transformaciones que se están produciendo en el mundo, especialmente en la Europa Oriental, hacen reflexionar, sobre los nuevos rumbos que están adoptando esos países y las consecuencias que producen en el contexto de los otros Estados, estos cambios que hace pocos años parecerían absurdos, hoy se están efectivizando, con ello generan una nueva visión y concepción de la forma de conducirse el Estado, las estrategias que deberá adoptar, el establecimiento de ponencias que reformulen criterios de geopolítica existentes. No cabe duda que el ambiente en que se desenvuelve el Estado es turbulento, indefinible e impredecible, ello, por supuesto que afecta al sistema.

10.1.6.3. Nuevos Conceptos de Guerra y de Paz

Es evidente que la actitud sostenida por las grandes potencias de tensión, de guerra fría, ha afectado al desarrollo de los Estados, especialmente de los de poco desarrollo como el nuestro. Hoy en este aspecto, también se están produciendo cambios tendientes a alcanzar la concertación a nivel mundial, temas relativos a la integridad mundial, continental, regional, vecinal, están desplazando al siempre latente y actual tema de la guerra.

C A P I T U L O V I I

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SISTEMA LEGAL

1. LA LEGISLACION COMO VALUARTE DEL ESTADO DE DERECHO

EL principal indicador de la vigencia del Estado de Derecho, es el respeto y sujeción a las normas legales establecidas, es decir, es la obediencia al ejercicio de atribuciones legítimas, siendo ésta la diferencia entre el Estado de Derecho y el poder arbitrario.

La legitimidad de todo Estado, se asienta en el ordenamiento jurídico establecido, rigiendo al mismo la Ley Suprema llamada Constitución, que recoge principios de tipo social, políticos, históricos, económicos y jurídicos, universalmente establecidos, así como aspectos que atañen al régimen interno del país, que para su respeto y cumplimiento, requiere de la existencia de normas claras y estables que le permitan su ejecución a través de la aplicación de procedimientos que la garanticen.

Todos los habitantes del país, están sujetos a las disposiciones contenidas en la Constitución, de igual forma estos preceptos rigen para los poderes públicos, instituciones públicas y privadas con finalidad social o pública, a personas naturales y jurídicas en general.

El Estado de Derecho es connatural con la Ley Suprema y Constitución y toda la legislación secundaria que se supedita a ésta, el contexto jurídico que hace actuar al derecho, que se materializa por medio de leyes y las acciones del poder han de fundamentarse en una Ley previa.

- La sujeción al principio de legalidad, a la jerarquía normativa, a la reserva de ley, al control judicial y a los actos administrativos, aspectos éstos que constituyen la característica del Estado de Derecho, se convierten en la seguridad para la realización de los valores sociales y al respeto a acciones generadas por los poderes públicos.

- La Reforma del Estado velará porque el Estado democrático y social, supere las contradicciones entre la literalidad de la ley y la efectividad en su correcta aplicación.

La democracia exige de la ciudadanía la participación en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, mediante la estructuración de organizaciones que se conviertan en instancias válidas para la transformación del orden social.

La legislación constituye un valioso instrumento para la eficiencia del Estado, puesto que el Estado Social y Democrático de Derecho, exige la sumisión a las leyes.

La Reforma del Estado, contemplará en el aspecto legal que el Estado de Derecho, garantice una justicia accesible a todos, por medios de una correcta administración de justicia, impartida a través de jueces autónomos, provos e independientes, que sean verdaderos valiantes para la protección y respeto de los derechos ciudadanos.

2. LA LEGISLACION Y EL CAMBIO SOCIAL

Para que se produzca el cambio social, entre los factores de mayor incidencia está la legislación, para lo cual debe articularse con los procesos de cambios y dinamia social que en forma acelerada se produce, cabe en consecuencia, que la legislación sea revizada a fin de que se corrijan disposiciones anacrónicas que todavía rigen, las mismas que al ser caducas, imposibilitan su aplicación y limitan su ejecución de acciones que respondan a la realidad nacional.

La Legislación, no sólo que debe ser actualizada, sino debe elaborarse con orientación en perspectiva, cabe también que la misma sea flexible en su contenido, de suerte que para su ejecución no se tenga tropiezos en su materialización.

La dinamia social obliga a crear una estructura jurídica capaz de adecuarse al curso de las transformaciones, como respuesta, deben promulgarse nuevas leyes, con el propósito de asegurar que el Estado pueda cumplir la función de proteger los intereses colectivos e individuales.

La existencia de coherencia legislativa es un imperativo por cumplirse, puesto que ante el crecimiento inorgánico del aparato estatal, la

profusión de leyes incoherentes, la carencia de técnica legislativa uniforme, el establecimiento de procedimientos innecesarios que dificultan su aplicación, que se hace complejo el conocimiento de todas las normas que se hallan dispersas, es necesario se llegue a alcanzar un marco legislativo armónico, articulado, sencillo y coherente. La diversidad de procedimientos establecidos, dificulta la función de los jueces, ocasionando tremendos daños en la administración de justicia, que se traduce en malestar para los ciudadanos y en detrimento de la calidad y celeridad de los juicios.

- Ello reclama la revisión de las normas procesales, para agruparlos en códigos estables y uniformes, que contengan procedimientos sencillos, expeditos y unificados.

Es necesario, se aprueben normas legales que se hallan en proceso de expedición, al haberse identificado la necesidad de su presencia, hace falta su aprobación.

Si el Estado cumple sus funciones a través de la Administración Pública, ello determina la variabilidad de funciones que desempeña, por ello es necesario que la Administración Pública cuente con un régimen jurídico conveniente, que regule tanto la administración central, como la descentralizada a nivel nacional así como la del régimen seccional.

- Es indispensable, se expidan leyes que regulen las acciones de los sistemas de planificación, presupuesto y de Recursos Humanos, en este caso deberá expedirse la Ley Orgánica de la Función Administrativa, sustituyen a la actual Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En cuanto al sistema de Administración de Personal, es necesario considerar la implantación definitiva de la Carrera Administrativa y un buen Reglamento a la Ley.

Se requiere, considerar leyes que permitan la conformación del orden social, que viabilicen la aplicación efectiva de la justicia social, de la identidad nacional, del afianzamiento de una cultura política, etc.

- No podrá referirse a una legislación para el cambio social, of so dé

bil en cuanto a regular crímenes que atentan a la humanidad, como el tráfico de drogas y estupefacientes, en este tipo de delitos, cabe la severidad de la norma jurídica que debe ser coercitiva por excelencia.

3. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA COMO GARANTIA DE LA CONVIVENCIA HUMANA.

El pilar fundamental del Estado de Derecho es la Función Judicial, la misma que para que cumpla eficientemente sus actividades debe estar dotada de suficientes recursos humanos, capacitados, idóneos y éticos, de recursos financieros y materiales suficientes.

La Función Judicial debe estar funcionando con una estructura sólida, moderna y técnica que le permita responder a la acruciente demanda que tiene y que sus acciones reflejen en un eficiente servicio al usuario.

Los ejecutores de la Justicia, Magistrados, Jueces y Empleados Judiciales, estarán revestidos de elevadas condiciones de integridad moral, estar capacitados y que los Tribunales aseguren un rendimiento satisfactorio y oportuno que se constituyan en garantía para la preservación de la paz social y jurídica.

Un indicador de las sociedades mal estructuradas, es la deficiencia de la Función Judicial, ello trae como consecuencia la falta de respetabilidad colectiva, campo propicio para la violación de normas que ésta debe garantizar; estas fallas, demandan una acción inmediata y eficaz para corregir esas deficiencias, aspecto este que dará prioridad la Reforma del Estado.

- El adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, mediante la adopción, de sistemas, métodos y procedimientos, que permitan una mayor eficiencia en la administración de justicia, es imprescindible.

La administración de justicia debe ser esencialmente, autónoma, imparcial y eficiente.

Los jueces, llamados a ejecutarla, deben desarrollar sus funciones dentro de condiciones jurídicas, sociales, científicas y materiales adecuadas. Es indispensable, se aplique la Carrera Judicial, como garantía de idoneidad y selectividad de los jueces.

La nominación de los jueces, de los Magistrados, deben responder a la aplicación del sistema de Carrera Judicial, descartando la intervención que de orden político se dé.

En la administración de justicia, estarán consignadas todas aquellas actividades que siendo propias de ésta, se hallan ejecutadas por otras instituciones, situación que parcela y lesiona al Derecho Procesal, que es único.

Dentro de la Administración de Justicia, cabe referirme al Tribunal de Garantías Constitucionales, que supervigila el cumplimiento de la principal y suprema Ley, la Constitución, para el cumplimiento eficaz de las funciones, se requiere imparcialidad; en este caso, la designación de sus miembros no puede estar dada por circunstancias de tipo político, para corregir anomalías se requiere que la nominación sea en base a un proceso selectivo configurado en un sistema técnico que además de idoneidad, le de estabilidad, ello es garantía de un eficiente cumplimiento de las funciones y permite que el Tribunal lo conformen profesionales del Derecho y conocedores del Derecho Constitucional.

4. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA FORMULACIÓN DE UNA LEGISLACION ARMÓNICA Y COHERENTE QUE RESPONDA A LA DINAMIA DE SU DESARROLLO.

La débil jurisdicción ha generado en una administración de justicia precaria, para ello es necesario se corrijan estos hechos, se realicen reformas inmediatas a la Función Judicial, que estén dirigidas a rescatar la respetabilidad, eficiencia, agilidad, providad.

En un Estado de Derecho cabe establecerse y garantizar un sistema de derechos: sociales, económicos, políticos y de libertades públicas, bajo la base del respeto a la dignidad humana, es pues responsabilidad del Estado transformar la sociedad, buscando corregir, conforme a derecho, las desigualdades de toda índole.

El Estado es el guardian de que se cumplan las leyes y principios consagrados en la Constitución.

El Estado debe tender, a renovar la Función Legislativa, en términos de alcanzar también eficiencia en el cumplimiento de las funciones.

Es pertinente también para la Función Legislativa, el cumplimiento de requisitos de idoneidad y profesionalización de sus miembros.

- La Ley Orgánica de la Función Legislativa es necesario se expida, resulta ciertamente irónico, que la Función encargada de elaborar leyes, no la tenga para su desenvolvimiento.

- La consolidación de la autonomía del poder judicial, reformar su estructura y su funcionamiento, es la política y gestión que de manera emergente debe asumir el Estado.

La Reforma de la Administración de Justicia debe orientarse a garantizar el acceso a la justicia a todos los ciudadanos, y a servir a la modernización de los sistemas que de toda índole operan en el país.

C A P I T U L O V I I I

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

1.1. EN EL SISTEMA POLITICO

1.1.1. La falta de madurez política y de coherencia ideológica, no ha facilitado el fortalecimiento del sistema, el mismo que tampoco ha contribuido mayormente al progreso del Estado.

1.1.2. Presencia de una débil democracia, la misma que dada su vulnerabilidad puede verse afectada e interrumpida.

1.1.3. Presencia exagerada de partidos políticos, sin mayor identificación ideológica, que han orientado sus acciones a actividades eminentemente electoreras, ha generado que se viva una democracia de partidos.

1.1.4. El populismo no ha sido erradicado, convirtiéndose en constante amenaza para la captación del poder.

1.1.5. La última década ha permitido se mantenga el sistema constitucional, afianzando el régimen democrático.

1.1.6. Limitada participación de la ciudadanía en la conducción del sistema político, en cuya dirección, no se ha dado alternabilidad.

1.2. EN EL SISTEMA SOCIAL

El Ecuador está atravesando una profunda crisis, en todos los aspectos, cuya manifestación se traduce con mayor objetividad en la sociedad: una ciudadanía conformista, sin creatividad ni iniciativa, de una débil mística en el trabajo, con una acentuada comodidad que la ubica en la inercia, esperando recibir todo del Estado; la característica actual de nuestra sociedad es de tristeza, desesperanza e in -

certidumbre.

1.2.1. Un marcado regionalismo, que ha impedido la integración nacional, obstaculizando el progreso del país.

1.2.2. La inequitativa distribución de la riqueza ha concentrado en pocas manos la misma y ha agrandado las barreras de la marginación social.

1.2.3. La presencia de índices alarmantes de: insalubridad, analfabetismo, déficit de vivienda, de infraestructura básica, altos índices de morbilidad infantil, presencia de enfermedades ya superadas muy anteriormente en otros países, la alta migración campesina y la consiguiente agudización de los cinturones de miseria en Quito y Guayaquil, el alto grado de subempleo y desempleo, las bajas remuneraciones y la carencia de fuentes de empleo, ha generado la mayor crisis de la sociedad.

1.3. EN EL SISTEMA ECONOMICO

1.3.1. El aspecto económico del país está caracterizado por la crisis que lo afecta, debido a: La abultada deuda externa, el déficit del sector público no financiero, inadecuada orientación de la estructura productiva y de su estilo de desarrollo, especialmente del sector agropecuario e industrial; la crisis fiscal, la alta tasa de inflación, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, la falta de reactivación y fortalecimiento de la economía.

1.3.2. Hay una marcada desigualdad en la distribución del ingreso.

1.4. EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO

En este aspecto se observa una carencia de una cultura, falta de identidad nacional, desarticulación de las funciones relativas al desarrollo de lo cultural, dicotomía en el sistema educativo entre la teoría y la práctica, un sistema educativo teorizante, desarticulado, memorista, caduco, que no responde ni a la realidad, ni a los necesi -

mientos del país, un sistema divorciado de los otros sistemas: político, social, legal, lo que no ha permitido aportar decididamente al desarrollo del país.

1.4.1. Falta de vinculación de la educación con los requerimientos ocupacionales, masificación de profesionales en áreas ya saturadas, escasa investigación científica y tecnológica, politización de la educación con mayor agudeza en la superior.

1.4.2. Incremento de los índices de ausentismo, repitencia y retardo pedagógico, especialmente en los sectores menos favorecidos.

1.5. EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

En este sistema se destacan aspectos de un centralismo absorbente, proliferación de instituciones públicas que generan duplicación de funciones, una administración pública importante en su gestión, pero visada de lenta, pesada e ineficiente, presencia de bases legales y estructuras orgánicas funcionales caducas; una planificación que no funciona como sistema y de tipo elitista y teorizante, poco flexible; falta de coordinación administrativa; falta de modernización de la administración, alto incremento de los recursos humanos no necesariamente de carácter especializado, carencia de recursos financieros y materiales que le permite cumplir sus funciones; empresas públicas sin mayor productividad para el Estado; presencia exagerada de Cuerpos Colegiados que obstaculizan la toma de decisiones, un comportamiento burocrático pasivo y conformista, sin mayor aporte al desarrollo del país; falta de diseño del sistema de Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos; existencia de varios regímenes de Administración de Personal que ha ocasionado tener una administración desarticulada y parcelada; los sindicatos públicos que obstaculizan el desarrollo del país al suspender la prestación de servicios básicos a la comunidad; sistemas de remuneraciones que distorcionan el principio de justicia y equidad.

1.6. EN EL SISTEMA LEGAL

El Estado ecuatoriano se ha caracterizado por la presencia de

un asentado legalismo, al estar vigentes leyes emitidas en épocas anteriores que convierten al sistema legal en desarticulado y anacrónico; no refleja la realidad del país ni responde a la dinámica del mismo. La administración de justicia, es lenta, pesada, el sistema procesal no es de tipo público, los mecanismos aplicados para administrar justicia son obsoletos, no se ha modernizado esta Función situación que es limitante para una eficiente prestación del servicio a que todos tenemos derecho, que la justicia se cumpla y sea bien administrada, se requiere.

2. RECOMENDACIONES

2.1. EN EL SISTEMA POLITICO

2.1.1. Crear una cultura política, en la que se desmitifique la concepción del Estado paternalista, la condición de minusválida del ciudadano, haciendo de él, el principal protagonista del cambio.

2.1.2. Fortalecer el sistema democrático, a través de un enfoque integral, de una perspectiva social estructural no dirigida únicamente en el sentido político electorero.

2.1.3. Alcanzar la transformación substancial de los Partidos Políticos, de modo que sus acciones sean acordes con las demandas de la sociedad, destacando la importancia de estas instituciones en el sistema democrático, para ello es necesario que superen la concepción clientelar, que los ha convertido como "organizaciones de cuadros" con intenciones de tipo electorero y sin mayor perspectiva de futuro.

2.1.4. La transformación de los partidos político, conlleva a enfatizar el papel de la calidad de la dirigencia, se debe generar un nuevo tipo de liderazgo, mediante la apertura de canales de acceso a quienes obtienen por otros estilos, o mediante una seria calificación en base a una sólida capacitación y formación de los mismos. Cabe optar, por el desarrollo intelectual, político y profesional para la formación de nuevos líderes.

2.1.5. La democratización implica renovación de los dirigentes, aspecto que impide la perpetuación de los conductores políticos y la manifestación de estilos cansinos, de las mismas imágenes. Un partido que se democratice hará más transparente la relación con la sociedad.

2.1.6. Permitir que el liderazgo actúe en forma más abierta y comprometida.

2.1.7. Robustecer, fortalecer y consolidar un sistema político, considerado como el conductor del Estado. De la solvencia, responsabilidad y civismo conseguidos, dependerá el futuro del país.

2.2. EN EL SISTEMA SOCIAL

2.2.1. Optar por la urgente modernización de la sociedad ecuatoriana, mirando en su conjunto a la nación, ubicándola a la vanguardia de sus posibilidades culturales, en todos los planos de la vida social.

La modernización de la sociedad exige institucionalizar al Estado, evitando su fragmentación.

2.2.2. Concebir al Estado cohesionado, que de ninguna manera implica centralización, esta integración precisamente requiere una dinámica descentralización, sólo así, se optimizan los recursos que de toda índole son comunes al Estado para su desarrollo.

2.2.3. La institucionalización del Estado, será un principal aporte para superar el regionalismo.

2.2.4. La institucionalización del Estado, requiere una amplia concertación nacional y un profundo respeto al Estado de Derecho, a la sujeción de la Constitución y al marco jurídico que le rija.

2.2.5. Fortalecer la organización ciudadana. La Reforma del

Estado, no será posible si no se da un cambio en la presencia ciudadana.

2.2.6. Respetar los derechos humanos, debidamente comprendidos, como sustento principal de un convivir democrático.

2.2.7. Alcanzar la maduración ciudadana, en términos de participación cualitativa y positiva, con una clara conciencia de país.

2.2.8. Fortalecer la autonomía de la organización ciudadana, enmarcada dentro del respeto mutuo entre sus componentes, entre éstos con el Estado y de todos al régimen constitucional que rija.

2.2.9. Propender a que la organización ciudadana, desarrolle sus potencialidades democráticas, en base a una bien concebida autonomía.

2.2.10. Propender, para que el Estado, cree las condiciones jurídicas y políticas, para la existencia de las organizaciones sociales, para que se respete y garantice su capacidad de intervención en los asuntos estatales.

1.2.11. Procurar la óptima prestación por parte del Estado, de los servicios públicos, de manera que se produzca en la sociedad satisfacción.

2.2.12. Promover las relaciones entre el Estado y la sociedad, que busque, de una parte, romper su condición paternalista y de otra, fortalecer la participación en el progreso del Estado, alcanzando una mutua contraprestación y asumiendo responsabilidades compartidas.

2.2.13. La descentralización del Estado y la sociedad, entendida básicamente como un proceso político con una expresión territorial e institucional, conlleva a una redistribución te-

territorial del Poder, creando instancias de participación ciudadana, de eficiente prestación de los servicios, de suerte que estas acciones sean impulso para la descongestión del Estado y se alcance su eficiencia.

2.2.15. Considerar a la Planificación, como el instrumento adecuado para la modernización de la sociedad y el fortalecimiento del sistema político, para ello se debe cambiar la concepción teorizante que predomina, cabe concebirlo como un proceso con alto sentido político que busca la convergencia y el compromiso de los diversos sectores y agentes económicos sociales.

Dentro del proceso de la Reforma, el Estado debe desarrollar una presencia de sentido estratégico, definirá los objetivos esenciales de la sociedad y no se permitirá consideraciones de tipo macro-social.

2.2.16. Buscar en forma efectiva de concertación nacional, para que con la acción conjunta de todos los sectores, se tienda a reducir hasta llegar a eliminar los aspectos generadores de la crisis social, para ello, será necesario generar dispositivos para enfrentar el problema de la pobreza estructural sin llegar al cambio por la vía de la violencia.

Los cambios sociales requerirán un proceso de mediano y largo alcance, se requerirá en términos inmediatos, abrir las puertas a los aspectos de transformación con el propósito de modernizar la sociedad.

2.2.17. Formar una nueva cultura: La Del Cambio Democrático Profundo, a través de la concientización de cada ciudadano, de la necesidad de cambio.

2.3. EN EL SISTEMA ECONOMICO

2.3.1. Adoptar políticas de tipo económico, enfocando los diversos aspectos que dada su naturaleza se relacionan con ésta, es decir, no enfrentar el problema desde un punto de vista economicista.

- 2.3.2. Fomentar el proceso de industrialización del país, que permita la sustitución de importaciones.
- 2.3.3. Buscar nuevas fuentes de ingresos económicos, dando mayor atención a la agricultura, sin contar como única fuente la petrolera.
- 2.3.4. Realizar un manejo eficiente, coordinado y estable de las políticas macro-económicas, especialmente en los campos monetario, cambiario, fiscal y salarial.
- 2.3.5. Propender a consolidar una economía que desarrolle una sólida y diversificada actividad de exportación.
- 2.3.6. Estimular el desarrollo de un vigoroso sector de bienes transables a fin de contar con buenas ofertas de bienes exportables de calidad y competitividad en el mercado.
- 2.3.7. Desarrollar e impulsar la integración latinoamericana, que afiance a lo interno de cada país, la Soberanía e impulse el desarrollo integral de las mismas.
- 2.3.8. Promover de manera prioritaria la inversión y producción de bienes y servicios básicos, para que se cuente con un normal abastecimiento de la población.
- 2.3.9. Estimular las exportaciones, especialmente de productos distintos al petróleo y a los tradicionales de tipo agrícola.
- 2.3.10. Incentivar la producción de productos agrícolas no tradicionales, en óptima cantidad y calidad para que sean fuente permanente de exportación que genere divisas.
- 2.3.11. Lograr un desarrollo agrícola sostenido a largo plazo, que no esté condicionado por factores parciales o temporales, como las políticas de precios o los subsidios.

2.3.12. Considerar la formación de la cadena agro-alimenticia, desde la base de producción hasta el consumo final, considerando sus condiciones económicas, técnicas y culturales.

2.3.13. Fortalecer, desarrollar e incrementar la actividad turística; explotar otros sitios de atracción turística y dotarlos de una amplia promoción interna y externa.

2.3.14. Crear una adecuada infraestructura turística.

2.3.15. Intervención del Estado en la economía en forma más selectiva y estratégica, revirtiendo su forma de hacerlo de manera casuística y desordenada.

2.3.16. Promover la juridicidad en la economía, a fin de eliminar normas anacrónicas e irregularidades jurídicas existentes.

2.3.17. Adopción de un marco jurídico apropiado, para la actividad económica.

2.3.18. Definir los ámbitos de la economía en los cuales el Estado, debe tener presencia imprescindible e insustituible, tales los casos de ser: orientador del desarrollo, regulador macro-económico y como productor directo de bienes y servicios.

2.3.19. Delimitar los instrumentos de acción controladora, reduciendo las regulaciones mediante disposiciones administrativas, (controles de precios, restricciones comerciales, etc).

2.3.20. Promover la democratización de la economía, de la oferta y de la demanda.

2.3.21. Alcanzar la flexibilización de la economía, como la del gasto público con respecto al ingreso petrolero, para evitar que los cambios producidos por el mercado petrolero internacional se traduzcan en variaciones bruscas del gasto público interno.

2.3.22. Promover el desarrollo científico y tecnológico, como uno de los principales medios que vigoricen la economía.

2.3.23. Promover la competitividad internacional, para poder intervenir frente a los mercados mundiales en términos de igualdad, facilitando las economías de escala, necesarias para incorporar las nuevas tecnologías y alcanzar una mayor producción.

2.3.14. Estimular la investigación, el desarrollo y la adaptación de nuevos conocimientos y tecnologías.

2.3.15. Buscar la concertación entre el país y los organismos financieros internacionales, para llegar a acuerdos de renegociación de la deuda externa en términos no gravosos para el país.

2.3.16. Buscar las alternativas que se orienten a la reactivación, fortalecimiento y recuperación de la economía.

2.4. EN EL SISTEMA CULTURAL Y EDUCATIVO

2.4.1. Adoptar a un cambio cultural de gran dimensión a través de una cultura para la transformación y una transformación capaz de producir una nueva cultura.

2.4.2. Alcanzar la transformación cultural para que los ciudadanos se coloquen cada vez más en condiciones de exigirse a sí mismos, como sujetos activos de la sociedad.

2.4.3. Adoptar un cambio total, en el cual los ciudadanos dejen de mitificarlo al Estado como el sostén de sus aspiraciones, para pasar a convertirse ellos en el eje de escasas transformaciones y realizaciones.

2.4.4. Orientar al sistema educativo y subsistemas culturales, en el proceso de modernización de la sociedad.

2.4.5. Contar con los suficientes recursos intelectuales que permitan afrontar la dinámica de la transformación, democratizando la educación.

2.4.6. Incrementar los recursos educativos y culturales que les permite superar la pobreza, la minusvalía cultural, los abismos entre status civilizados, considerar a la pobreza no como una condición exclusivamente económica generada por la crisis, ésta se acrecienta en sociedad que no han podido articular estrategias, políticas y mecanismos que les conduzca a alcanzar el bienestar material y espiritual para la sociedad.

2.4.7. Fortalecer los vínculos, que permitan un esfuerzo conjunto entre Estado y sociedad, adoptar principios culturales, como identificarnos con nuestra realidad, para afrontar las limitaciones económico-sociales.

2.4.8. Aspirar a una sociedad en donde los ciudadanos tengan primacía en el marco del imperio de la justicia social, en la que corresponda a la sociedad el cambio de las condiciones de vida de los ciudadanos y al Estado, definir una relación de intercambio entre ellos; dándose un intercambio productivo con la sociedad y no una prestación unilateral.

2.4.9. Considerar a la Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología como una concepción integrada y de conjunto cuya dimensión es fundamental en la Reforma del Estado.

2.4.10. Diseñar un proyecto educativo de largo alcance, que integre los objetivos, estrategias y procedimientos de las instituciones vinculadas al sistema educativo, de suerte que permita responder a los desafíos y necesidades de una nueva realidad política, económica y cultural.

2.4.11. Superar los desajustes estructurales, mediante la evaluación de los factores que inciden en el aprendizaje.

2.4.12. Considerar a la Educación, como la mayor y mejor inversión que tiene un país, por ello se requiere de políticas sostenidas de forma permanente, eliminando aquellas que sólo pretenden dar soluciones parciales y que son el reflejo de condiciones meramente coyunturales y no estructurales.

2.4.13. Unificar las políticas educativas en forma de coherencia, que permita canalizar efectivamente a la población a fin de mantener sintonía entre lo que el Estado difunde y los requerimientos de los beneficiarios.

2.4.14. Mejorar ostensiblemente las condiciones socio-económicas y culturales de la población, a fin de eliminar las dificultades y limitaciones para el acceso al medio escolar; proporcionando igualdad de condiciones para adquirir el conocimiento.

2.4.15. Propender a la adopción de una nueva estrategia de desarrollo, relacionando la formación de la fuerza del trabajo con los requerimientos de la nueva estrategia e impulsando el sistema escolar hacia todas las instancias susceptibles de ser utilizadas como centros de aprendizaje.

2.4.16. Realizar la planificación nacional de desarrollo de los recursos humanos, estimulando aquellas carreras y especialidades que se adecuen preferentemente a las áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

2.4.17. Proporcionar mayor flexibilidad a las opciones profesionales, de manera que puedan garantizar una mejor adaptación a un mercado ocupacional cambiante.

2.4.18. Alcanzar un desarrollo acelerado y dinámico científico y tecnológico.

2.4.19. Integrar, estimular y fortalecer las actividades científico-tecnológicas de suerte que irradien gran impacto en el sistema productivo.

2.4.20. Democratizar el sistema educativo, con el acceso al conocimiento científico, haciendo de la ciencia, parte constitutiva de la cultura del ciudadano; aspecto que promoverá al mismo tiempo, la revalorización de una cultura del trabajo, la productividad y la innovación, con características sociales considerables.

2.4.21. Vincular el sistema educativo con los demás sistemas sociales, teniendo presente que los objetivos y metas de la política educacional, dependen en alto grado, de los que se generan en otros ámbitos de la sociedad.

2.4.22. Incentivar la creación de una voluntad política consensual, que estimule la participación de las comunidades y se fundamente en los sectores más propensos al cambio.

2.4.23. Considerar a la educación escolar como fundamental en el proceso de cambio, por ser el espacio natural de las grandes mayorías y el escenario de expresión de sus demandas, constituyendo una vía cierta de movilidad social. Por ello las políticas educativas deberán integrarse a una estrategia totalizadora, cuyo patrimonio no es exclusivo de la Escuela, sino de una pluralidad de actores e instituciones.

2.4.24. Considerar, los aspectos de democratización y modernización, íntimamente relacionados, no obstante su independencia, para ello cabe destacar, las relaciones entre lo educativo y la sociedad, las concernientes a lo político, económico, científico, tecnológico y cultural, antes que a lo exclusivamente escolar; a este sentido apunta la Reforma.

2.4.25. Considerar, el mejoramiento de la calidad de la educación, como fundamental en el proceso de cambio.

2.4.26. Situar a los docentes como el principal elemento desencadenante de las transformaciones.

2.4.27. Seleccionar y formar a los docentes con sistemas téc-

nicos objetivamente diseñados, a fin de alcanzar la eficiencia en el desempeño.

2.4.28. Fortalecer la capacitación profesional que implique mejorar la mano de obra calificada.

2.4.29. Orientar el sistema educativo a la ciencia y tecnología con la búsqueda de nuevos conocimientos y métodos de investigación.

2.4.30. Incentivar la retención escolar, generando programas de atención integral y mantener al niño, bajo la influencia de la escuela, el mayor tiempo.

2.5. EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO

2.5.1. Diseñar un proyecto de descentralización administrativa en base al establecimiento de normas y procedimientos claros que permitan la correcta delimitación de funciones.

2.5.2. Considerar a la Administración como un gran sistema, que sin ser un fin en sí misma, se relacione, integre, e interactue con los demás sistemas como el político, social, económico, cultural, en el cumplimiento de las funciones que al Estado le compete.

2.5.3. Esperar alcanzar del Estado, de la Administración y de la Sociedad, nuevos comportamientos que se manifiesten en criterios de responsabilidad, mística en el trabajo, austeridad en el gasto, solidaridad y un alto grado de participación en la gestión del Estado.

2.5.4. Alcanzar la Institucionalización del Estado, desconcentrando sus funciones, flexibilizando sus estructuras, reformando la legislación e integrando a las instituciones a un funcionamiento orgánico y racional.

2.5.5. Establecer un marco jurídico propio para la Administra-

ción pública que viabilice la regulación de las relaciones del Estado con los servidores públicos.

2.5.6. Fortalecer los vínculos y la coordinación entre los sectores político y técnico, que conlleve a la aplicación de sistemas técnicos para el manejo de los recursos humanos con el consiguiente poder político que le garantice su ejecución.

2.5.7. Fortalecer al Estado en su capacidad e inteligencia de la que debe estar revestido para enfrentar los requerimientos que le son exigidos.

2.5.8. Preservar para competencia exclusiva del Estado, las funciones de control, regulación y distribución, como los cimientos del bienestar común especialmente de las clases menos favorecidas.

2.5.9. Fortalecer la coordinación administrativa como un medio eficaz para elevar la eficiencia en la prestación de los servicios.

2.5.10. Fortalecer el sistema democrático y ampliar el grado de participación de los servidores públicos en el desarrollo de la administración estatal.

2.5.11. Definir las políticas gubernamentales referentes a la Administración Pública en general y de los Recursos Humanos en particular.

2.5.12. Integrar todos los sistemas vinculados con la administración de manera objetiva, franca, sólida y participativa que tiendan a una mayor capacidad de gobernabilidad, les permita su propio desarrollo y cree bases sólidas para enfrentar la crisis y proyectarse optimistamente al futuro.

2.5.13. Elevar considerablemente los niveles de eficiencia y eficacia como respuesta a las acuciantes necesidades de la sociedad, su atención, será el resultado de un profundo

cambio en el estilo de modernidad y de democracia.

2.5.14. Definir una política pública, respecto de la Administración del Estado, de forma estable y permanente, que sabe como tal, reconocer el papel estratégico de este sistema.

2.5.15. Reestructurar y modernizar al Estado, convertirlo en eficiente y productivo, ágil y flexible, con capacidad y grandes iniciativas que le permitan llegar al cambio, superando los obstáculos que se presenten.

2.5.16. Alcanzar la concertación política, a nivel nacional, aspecto indispensable para llegar a la Reforma.

2.5.17. Organizar a todos los sectores representativos del país, para redefinir la función del Estado, dotarle de una estructura más eficiente, descentralizar su gestión y proveerle de inteligencia que le permita enfrentar los desafíos que se presentan.

2.5.18. Reestructurar al Estado orientando el desarrollo integral del mismo.

2.5.19. Modernizar y tecnificar la Administración Pública, acortar la brecha tecnológica que existe y convertirlo en un sistema altamente eficiente, que contribuya al desarrollo del país.

2.5.20. Diseñar con alcance nacional e integral, un sistema de políticas públicas, que proporcionen lineamientos sobre aspectos de trascendencia que debe asumir el Estado.

2.5.21. Diseñar e implementar, un nuevo modelo de sistema administrativo, que supere los defectos estructurales de concepción y contenidos actuales, debe ser de multifinalista y contener un conjunto de actividades que rebase los ámbitos sectoriales.

2.5.22. Conformar equipos gerenciales públicos, en diferentes niveles de la administración, embuidos en el propósito de hacer más eficiente y democrático al Estado.

2.5.23. Organizar al Estado a fin de convertirlo en más fuerte e institucionalizado.

2.5.24. Considerar políticas y estrategias de carácter nacional, que garanticen la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, que tengan permanencia y sobrepasen la barrera de lo coyuntural e inmediatista.

2.5.25. Definir políticas nacionales de Administración de Personal, Remuneraciones y Carrera Administrativa, a fin de diseñar con criterios técnicos, doctrinarios y legales este sistema, en su alcance y contenido.

2.5.26. Diseñar un sistema de Administración de Personal, coherente y flexible que responda a la realidad del país y permita su integración.

2.5.27. Realizar investigaciones sobre el sector público, a fin de contar con los suficientes elementos para diseñar el sistema.

2.5.28. La flexibilidad del sistema, puede estar dirigida, al establecimiento de un tipo escalafonario, el mismo que por presentar mayor objetividad, debe fundamentarse en el análisis de los puestos como principal sustento y en el análisis de la persona, de suerte que, conjugado estos dos factores fundamentales, se llegue a destacar al servidor público, en su connotación personal, respecto a sus propias condiciones, como en su misión de ejercer un puesto.

2.5.29. Es necesario que en la consideración del diseño del sistema se tome en cuenta, no solamente los objetivos y aspiraciones de los servidores públicos, sino por igual, la necesidad de que el servicio público sea eficaz en función de los intereses

de la colectividad.

2.5.30. Superar, la concepción tradicional de la administración de los recursos humanos, basados en mecanismos de "control", para orientarlo a la aplicación de criterios técnicos-humanistas, que resalten la importancia de este recurso en las organizaciones, reconociendo que del grado de su motivación e incentivos, dependerá la producción y productividad de la empresa.

2.5.31. La capacitación de los Recursos Humanos, será el principal norte de la gestión del Estado, valorando su nivel de desempeño, de iniciativas y destrezas que pone de manifiesto en el cumplimiento del deber.

2.5.32. Será de principal visión, el que se cree un Instituto de Capacitación para los servidores públicos, al más alto nivel, ello será garantía para que se de la Profesionalización de la Administración Pública, como base fundamental del desarrollo del Estado.

2.5.33. Fortalecer las organizaciones de la burocracia, reorientando su comportamiento que actualmente prevalece con tintes de tipo electorero de interés individualista, sin ser la representación de toda esta gran mayoría, esto es, cambiar el sistema legal que impera y volverlo más democrático, la alterabilidad, es un signo de ésta.

2.5.34. Formar planificadores y gerentes públicos, como el principal recurso que el Estado cuente para su eficaz desempeño.

2.6. EN EL SISTEMA LEGAL

2.6.1. La vigencia total del Estado de Derecho, como principio de orden constitucional, hay que respetarlo.

2.6.2. La función del Estado inicia por garantizar los derechos de los ciudadanos, consiguandos en el texto cons

titucional, para ello será necesario se efectivicen dichos principios.

2.6.3. Garantizar y preservar la sujeción al principio de legalidad, a la jerarquía normativa, al control judicial y a todo aquello que proviene del Estado de Derecho, aspecto que da seguridad para la realización de los valores sociales.

2.6.4. Al Estado le corresponde superar las contradicciones entre la consagración formal de los derechos públicos subjetivos y su efectividad real, así como a la prestación de servicios para satisfacer las necesidades vitales.

2.6.5. La Democracia exige de la sociedad su participación en el fortalecimiento del Estado de Derecho, mediante la estructuración de organizaciones que se conviertan en instancias válidas para la transformación del orden social como canales fundamentales del diálogo y la participación entre sí y frente al Estado.

2.6.6. Considerar a la Legislación como instrumento eficaz del Estado; corresponde a los órganos legislativos, crear leyes e integrar el ordenamiento jurídico, que permita la configuración del orden social y económico, respetando los derechos fundamentales del individuo.

2.6.7. Considerar que el aspecto legal debe funcionar como un sistema que integre a todos los elementos componentes corrigiendo la desarticulación existente.

2.6.8. La intervención mutua entre Estado y Sociedad, permite el respeto al orden constitucional establecido, el respeto mutuo, el reconocimiento del límite de sus acciones, el Estado está al servicio del hombre, planifica, organiza, dirige y fija políticas para encausar la participación de la sociedad, ésta actúa, exige, participa y ejerce control sobre los gobernantes y administración a fin de que no se produzcan desviaciones, todo ello dentro del marco legal establecido.

2.6.9. Propender a la actualización de la legislación, crean-

do una estructura jurídica, capaz de adecuarse al curso de las transformaciones.

2.6.10. Adoptar nuevas Leyes, que aseguren que el Estado cumpla la función de proteger los intereses individuales y colectivos, ante los impactos del proceso económico, industrial y urbano, dentro de estas leyes estarán las relativas al control de la ecología, medio ambiente, ruido, etc.

2.6.11. Alcanzar la integración legislativa, que se encuentra desarticulada por la gran profusión de leyes carentes de técnica legislativa y uniformidad de procedimientos, casi inaplicables por su ambigüedad.

2.6.12. Revizar las normas especialmente procesales, agruparlas en códigos estables y uniformes que contengan procedimientos claros, sencillos, expeditos y unificados.

2.6.13. Crear un marco jurídico más coherente que permita a su vez proporcionar la mayor seguridad a los ciudadanos, democratizar la justicia con igualdad de oportunidades para todos, abaratar el costo judicial como reflejo de garantía, honestidad, sencillez y justicia en la aplicación de la misma.

2.6.14. Promulgar aquellas leyes, que no obstante su importancia, están sujetas a la demora, como las referentes al narcotráfico, al procedimiento laboral, a la ley de remuneraciones, etc. etc.

2.6.15. Considerar a la legislación como la principal impulsora del cambio social, que involucre la aplicación real de la justicia social en forma integral, no mirando exclusivamente el progreso económico, sino el cultural, educativo, que despierte el civismo y se llegue a una verdadera identidad nacional.

2.6.16. Estructurar el poder judicial, en forma real y flexible, que responda al cúmulo de requerimientos que le son exigidos.

2.6.17. Llegar a conformar un adecuado funcionamiento de los Tribunales y de los órganos jurisdiccionales, mediante la adopción de métodos, sistemas y procedimientos, que permitan una mayor eficiencia en el servicio de Administración de Justicia.

2.6.18. Conformar la Función Judicial con personal eficiente y altamente capacitado, a fin de que su gestión redunde en garantía de prestigio, seriedad y cumplimiento idóneo de las funciones.

2.6.19. Modernizar la administración de justicia para contar con procesos más rápidos y eficaces, dotar a esta Función de una estructura acorde con sus grandes responsabilidades, reconociéndole remuneraciones que respondan a la complejidad de las actividades y méritos de los titulares de los puestos.

2.6.20. Despolitizar la Función Judicial y buscar el mecanismo más idóneo para la selección de los jueces, de suerte que éstos cumplan su función dentro de condiciones jurídicas, sociales, científicas y materiales adecuadas.

2.6.21. Introducir reformas que se dirijan a mejorar la actitud de los jueces e implantar la Carrera Judicial, como garantía del respeto a su función.

2.6.22. Corresponde al Estado, velar por la seguridad y el orden público, para ello es indispensable se fortalezca la Policía Nacional, seleccionando a sus miembros para que sea reflejo de respeto y garantía para los intereses de la sociedad.

RECOMENDACION GENERAL

La reforma del Estado no será posible sino se da una concertación nacional, desprovista de banderías políticas, la reforma no es patrimonio de ningún régimen ni partido político, es patrimonio del país, de la sociedad en su conjunto, por ello se requiere que teniendo como premisa el futuro del país se llegue a esta sin demoras, la crisis

actual no admite indecisiones, el cambio oportuno, urgente, para que se efectivise es necesario que el Poder Político dentro del marco de la concertación nacional, conforme una comisión del más alto nivel, de técnicos, políticos, profesionales, representantes de organizaciones sociales, de universidades a fin de que elaboren, diseñen y trabajen sobre el proyecto de Reforma del Estado.

B I B L I O G R A F I A

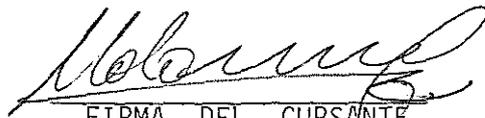
- Allan B. Brewer-Carías "El papel de las políticas Gubernamentales para la eficiencia del Estado", ALAP, Ecuador.
- Dr. Oswaldo Dávila Andrade "Favores que Matan", Revista CIFRA, 21 de febrero de 1988.
- Cabanellas, Guillermo Diccionario de Derecho Usual.
- Dr. Aurelio García "Ciencia de Estado", Tomo II. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1979.
- Jorge Jellinek "Teoría General del Estado", Buenos Aires, 1943.
- Gaspar Caballero Sierra "Las Entidades Descentralizadas en el Derecho Administrativo", Capítulo I, Buenos Aires, 1958.
- Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera. "Estado y Sector Público 1988. Administración del Futuro, una aproximación". ALAP, Ecuador.
"Administración Pública Ecuatoriana" ILDIS, 1987.
- "Administración Pública Ecuatoriana-10 Problemas Básicos", Grupo de Coordinación y Desarrollo Administrativo.
- "Estado, Administración Pública y Población. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1989", Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP-Ecuador.
- "La Reforma del Estado", Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Venezuela, 1988.
- "Políticas Gubernamentales para la eficacia del Estado, 1987", Asociación Latinoamericana de Administración Pública. ALAP-Ecuador
- "La Burocracia Pública en el Ecuador". Asociación Latinoamericana de Administración Pública. ALAP (SENAE)
- Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1990-1994

- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1989-1992.
- Constitución Política del Estado, Juan Fernando Salazar
- "Administración del Estado y Derecho Social a la Información".
Varios autores.
- "La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente". ILPES-CLAD-UBA-PNUD.
- "Gestión de Empresas Públicas en América Latina". DNP-CONADE-ALAP ILDIS, 1986
- "Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina", DNP-CLAD-ALAP-ILDIS.
- "Ecuador: Pasado y presente", Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Universitaria.
- "Segundo Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador", ILDIS.
- Enciclopedia Autodidáctica. OCEANO.
- Gran Enciclopedia Científica Cultural.
- "Deuda Externa", Revista DINERS Nº 75.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, julio de 1990


FIRMA DEL CURSANTE

DRA. ALICIA COLOMA ROMERO
NOMBRE DEL CURSANTE