

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.18
2 de enero de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR

Trabajo presentado por el

Sr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, Director
de la Oficina Nacional de Organización y Métodos

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	1
II. ANTECEDENTES.....	1
III. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.....	3
IV. LA SECRETARIA TECNICA DE ADMINISTRACION:.....	5
A. BASE LEGAL.....	5
B. ESTRUCTURA ORGANICA.....	5
C. FUNCIONES.....	6
D. COORDINACION.....	7
E. PERSONAL.....	7
V. OFICINAS DE PROGRAMACION ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA A NIVEL MINISTERIAL.....	7
A. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	8
B. EJECUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	10
VI. POSIBLES CAUSAS QUE MOTIVARON LA SUPRESION DE LA SECRETARIA TECNICA DE ADMINISTRACION.....	14
VII. SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	18
VIII. CONCLUSIONES.....	20
IX. RECOMENDACIONES.....	21
Anexo I.....	23
Anexo II.....	24
Anexo III.....	25

I. INTRODUCCION

El presente trabajo analiza sucintamente el desenvolvimiento de la Reforma Administrativa en el Ecuador. Pretende bosquejar las principales fases que ha seguido este proceso: sus antecedentes, un primer período de gran esfuerzo que culminó con la implantación del planeamiento administrativo, uno segundo caracterizado por un marcado impulso que permitió sentar las bases indispensables para su futuro, otro en el cual sufrió el impacto de la resistencia y oposición por parte de determinados grupos y que dio como resultado un declinamiento del movimiento reformador y, por último, en términos generales, su situación actual.

II. ANTECEDENTES

Hasta el año de 1963 la Administración Pública Ecuatoriana adolecía de múltiples deficiencias, entre las cuales, se podrían anotar las siguientes, como las más importantes:

- a) Ausencia de programación;
- b) Estructura orgánica defectuosa;
- c) Ausencia de coordinación y control;
- d) Duplicación y superposición de funciones;
- e) Procedimientos inadecuados y engorrosos.

Los esfuerzos que hasta entonces se habían realizado con el objeto de lograr una racionalización administrativa podrían resumirse en:

a) Creación en 1958 de una Escuela de Administración Pública como parte de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito.

b) Creación en 1961 de un Instituto de Estudios Administrativos como Centro de Investigación anexo a la Escuela de Administración e integrado casi exclusivamente por estudiantes de la misma a través de un sistema de becas. "Su finalidad esencial es la de convertirse en un laboratorio para los estudiantes que se forman en la Escuela y efectuar trabajos que representen un aporte para el estudio o esclarecimiento de la realidad del País".

III. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Alcance

En 1963 la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, presenta a consideración del Gobierno Nacional un Plan General de Desarrollo Económico y Social para un período de 10 años.

Este Plan incluye en su Tomo I un IV Capítulo denominado "La Organización para el Plan de Desarrollo y la Reforma Administrativa" cuya primera parte contiene un diagnóstico general de los problemas administrativos que vive el país y en su segunda plantea recomendaciones también generales tendientes a solucionar estos problemas.

La elaboración de este programa correspondió al Departamento de Planeamiento Administrativo de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el mismo abarca el estudio de todos los niveles que integran el Sector Público Ecuatoriano.

2. Aplicación

El Programa de Reforma Administrativa recomienda la creación de un organismo que debía tomar bajo su responsabilidad la ejecución de la reforma, enfocándola desde sus tres ángulos, los más importantes: la Administración Presupuestaria, la Administración de Personal y el de Organización y Métodos. El Capítulo IV, ya anotado, en su apartado 2 del capítulo 3° lo denomina "Secretaría Técnica de Administración" y al respecto dice:

"La ejecución de un Plan General de Desarrollo exige una labor especial de coordinación central al servicio de la política planeada de desarrollo. Esta importantísima función, como aquella de planificación económica, debe estar a cargo de una dependencia que se halle estrechamente ligada a la Presidencia de la República.

Esta Oficina debería encargarse de la provisión de los elementos administrativos necesarios para el proceso de planificación y ejecución del desarrollo en escala nacional. Esta responsabilidad no puede ser repartida entre los Ministerios porque el programa administrativo global del Gobierno rebasa el campo de competencia de cada uno de ellos, y se

/necesita una

IV. LA SECRETARIA TECNICA DE ADMINISTRACION

A. BASE LEGAL

En la forma establecida y bajo las consideraciones anotadas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, en su Tomo I del Libro Segundo, fue creada la Secretaría Técnica de Administración mediante Decreto Supremo N° 240 del 19 de agosto de 1963.

B. ESTRUCTURA ORGANICA

Se integra la Secretaría Técnica de Administración con las tres Oficinas Nacionales recomendadas; estas son de: Presupuesto, Organización y Métodos y Personal (véase el anexo I).

1. Oficina Nacional de Presupuesto

Se integró con base en la Dirección de Presupuesto, que hasta entonces funcionaba en el Ministerio del Tesoro. Las razones fundamentales que determinaron su traslado podrían resumirse en:

a) La política fiscal que establece el Ejecutivo, requiere de la asesoría directa de la Oficina Central de Presupuesto.

b) La Oficina Central de Presupuesto está ubicada al mismo nivel jerárquico que las Oficinas Ministeriales, lo cual no le permite ejercer las funciones de supervisión, control y coordinación independientemente, de manera que se asegure el éxito.

2. Oficina Nacional de Organización

Con base en la Oficina de Organización y Métodos, que hasta entonces funcionaba como Dependencia de la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Tesoro, se formó la Oficina Nacional.

Las razones básicas para su creación podrían resumirse en:

a) La Administración Pública Ecuatoriana había permanecido sumida en una completa desorganización, era un imperativo entonces, buscar el medio de solucionar este grave problema.

/b) Era

D. COORDINACION

La Secretaría Técnica debía mantener una coordinación estrecha y permanente con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, organismo central de planificación y también de asesoría al Gobierno.

E. PERSONAL

El personal que ingresó a la Secretaría Técnica en su mayoría estuvo previamente calificado, de esta manera se aseguraría el éxito en el cumplimiento de las importantes funciones asignadas a este Organismo Asesor del Ejecutivo.

Aunque básicamente estuvo constituido por egresados y estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, así como profesionales de sus especialidades, también existían profesionales egresados y estudiantes de otras carreras universitarias.

Los anexos II y III presentan una clara idea al respecto.

V. OFICINAS DE PROGRAMACION ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA A NIVEL MINISTERIAL

La reforma administrativa, en su concepto más amplio, no podía ser ejecutada sólo desde el nivel central, en este caso desde la Secretaría Técnica de Administración, era indispensable fortificar las bases de la estructura existente y es así como, el Plan prevé la creación de unidades administrativas de asesoría sobre programación económica y administrativa en cada Ministerio o Entidad importante a escala nacional y ubicada en "un alto nivel de la estructura, único sitio desde el cual podría asesorar con éxito a los ejecutivos y a las unidades administrativas y técnicas".

3. Coordinación

Estas Oficinas debían mantener una permanente y estrecha coordinación con la Junta Nacional de Planificación y con la Secretaría Técnica de la Administración; constituyéndose en el instrumento de coordinación de las instituciones a las que pertenecen con los dos organismos centrales, a efectos de asegurar que las políticas que se fijan aisladamente, respondan a una programación.

4. Personal

El personal para integrar estas unidades también fue seleccionado y sus diferentes especialidades eran similares a las del personal que integró la Secretaría Técnica de Administración.

El Capítulo IV del Plan, al referirse a las Oficinas de Programación Técnica y Administrativa, dice lo siguiente:

"Las Oficinas Ministeriales de Asesoría Administrativa, en Personal, Presupuesto, Organización y Métodos, Programación Económica y Estadística, recibirán de las Oficinas Centrales en cada uno de los cinco campos, los lineamientos esenciales para encuadrar su trabajo. Esta coordinación desde las oficinas asesoras especializadas centrales hacia entidades similares a nivel ministerial, haría de la programación económica y administrativa un instrumento para lograr una poderosa maquinaria equilibrada, que estaría en capacidad de transformar las entidades públicas, de un grupo desintegrado a una organización homogénea que esté en capacidad de ejecutar las tareas de desarrollo."

5. Comentario

Todo lo anotado corresponde a una descripción resumida del mecanismo previsto para ejecutar la Reforma Administrativa.

Hasta este momento, por lo menos se sientan las bases necesarias para emprender la difícil tarea de la ejecución, se considera que ya la actividad gubernamental se alejará del marco tradicional en el cual se ha desenvuelto, se piensa en función de planeamiento, fruto de continuos e insistentes esfuerzos, se vislumbra un progreso de la Administración Pública a corto

/plazo, se

f) Materialización de la actividad que realiza la Secretaría Técnica de Administración, en documentos indispensables para la vida del país, como son la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Presupuesto del Estado y los informes de los estudios que sobre la organización de varias entidades se habían realizado.

g) Respaldo de la ciudadanía a la política hasta entonces desarrollada por el gobierno en el poder.

2. Logros obtenidos

a) Presupuesto

Se implementa definitivamente el sistema programático para la presupuestación de las actividades del Gobierno.

Este, sin lugar a dudas, representa un paso fundamental dentro del proceso de Reforma Administrativa, pues permite el conocimiento de aquello que va a emprender el Gobierno y no se limita al simple establecimiento del monto al cual se eleva su gasto en cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, se logra reunir en el documento presupuestario los criterios de las otras Oficinas Nacionales, constituyendo esta coordinación un éxito pues, en la elaboración participan tres concepciones independientes entre sí pero que buscan una misma finalidad.

Esta coordinación determina que las entidades que se administran a través del Presupuesto del Estado, se sujeten a una racional organización interna y se obliguen a la práctica de principios técnicos de administración de personal.

b) Organización

El propósito básico en este aspecto fue el de lograr una Reestructuración del Sector Público Ecuatoriano. Para ello se inició el estudio de algunos Ministerios de Estado y se logró:

- Organizar el Ministerio de Industrias y Comercio a base de los de Economía y Comercio y Banca.

Hasta entonces era mínima la importancia que se daba a sectores tan importantes como el Industrial y Comercial; no existía un organismo especializado para la ampliación y regulación del Comercio Interno y Externo y la política de Fomento Industrial debía ser fijada por el Gobierno Central.

- A solicitud del Ministerio de Finanzas, esta Oficina participó en la elaboración del proyecto de Decreto que creó la Autoridad Portuaria de Manta.
- Existe un estudio integral de las Imprentas del Estado el mismo que incluye recomendaciones tendientes a solucionar los problemas que soportan las imprentas estatales y por ende, las Entidades Públicas usuarias de sus servicios.

c) Personal

Por primera vez en el país se llegó a establecer un sistema técnico de clasificación de puestos, así como también de reclutamiento y selección. Esto constituye un paso sobresaliente hacia la valoración, la misma que deberá en el futuro constituir el fundamento del presupuesto general del Estado, en lo que a fijación de sueldos se refiere.

Por otra parte, con la vigencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se ha conquistado una reforma de importancia fundamental.

3. Asesoría externa

Luego de haber sido puesta en funcionamiento la Secretaría Técnica de Administración, contó para el desenvolvimiento de sus actividades con la asesoría de Naciones Unidas y de firmas privadas como J.L. Jacobs y Collet and Clapp.

Esta colaboración fue positiva. La experiencia y conocimientos de quienes prestaron la asesoría fueron aprovechadas eficientemente por el personal técnico nacional.

4. Comentario

Se considera que la Secretaría Técnica de Administración fue un buen aporte a la modernización administrativa de Ecuador. Los logros anotados son solamente una breve descripción de aspectos más importantes en los cuales trabajó el Organismo Central de Ejecución de la reforma administrativa ecuatoriana.

1. Base legal

Como se explicó anteriormente, este organismo se creó mediante decreto supremo, dictado por un gobierno inconstitucional y por lo tanto, en total rivalidad con los principios tradicionales del derecho.

Es indispensable aclarar que, en general, la declinación y el final de este tipo de Gobierno lleva consigo resultados negativos pues, generalmente, no se considera la clase de administración que realice sino más bien su origen.

Lo expuesto, no significa en ningún caso que la Secretaría Técnica haya sido una entidad de aquel Gobierno, sino que, las circunstancias determinaron que le correspondiera a éste adoptar el Plan General de Desarrollo e iniciar su aplicación general y en particular el programa de reforma administrativa.

2. Orientación de su actividad

Pese a que en el fondo estaba cumpliendo estrictamente las funciones que motivaron su creación, bien se podría afirmar que su gestión se identificó en forma clara con el Gobierno que en ese entonces administraba al país, razón por la cual ya se podía prever con anterioridad que tendría igual desenlace que aquél. Tal fue su nexa que prácticamente se constituyó en un verdadero centro de poder con gran autoridad dentro del Gobierno.

3. Relaciones públicas

Iniciado el funcionamiento de la Entidad, se intentó programar actividades tendientes a difundir la validez de las funciones que eran de su responsabilidad, sin embargo, sólo esporádicamente se cumplió esta labor perjudicando de esta manera el programa pues la opinión pública desconocía los objetivos que motivaron su creación y las actividades a su cargo.

/4. Estructura

Indudablemente esta situación se podía sentir con mayor fuerza en un organismo con objetivos definidos, cuyas funciones lo relacionaban con los niveles jerárquicos más elevados de las Instituciones del Sector Público. Igual sucedió en las agencias de ejecución las cuales, además, actuaban con el respaldo del organismo central que iba tomando la fuerza y autoridad propias de ese nivel y de esas funciones.

7. Urgencia de la reforma

Las condiciones favorables que se presentaron para la ejecución de la reforma administrativa hicieron que se intentara aplicar la mayor parte del programa en el menor tiempo posible. Como consecuencia, la acción fue más de carácter general, y sin tener suficiente tiempo y personal para acompañar la reforma en detalle hasta que fuera totalmente implantada. Por ello, en algunos casos no se consideraban detalles, que en muchas veces, resultaban de importancia para quienes recibían el impacto de la reforma.

8. Deficiente coordinación con el organismo central de planificación

Las deficiencias de coordinación y comunicación entre los dos organismos asesores centrales fue otra de las posibles causas que motivaron la supresión de la Secretaría Técnica de Administración. Si bien el propio programa establece la necesidad de que la planificación económica y la administrativa deben marchar debidamente coordinadas, en la práctica no se la logró perjudicando notablemente al ejercicio de un sistema integrado.

9. Emigración de personal técnico nacional

Este es un aspecto definitivo que gravitó no sólo en el normal desenvolvimiento del programa de Reforma Administrativa Ecuatoriana, sino también que se presentó como un serio obstáculo al desarrollo económico y social del país. Un gran porcentaje del personal que integró la Secretaría Técnica de Administración fue absorbido en forma paulatina por los distintos sectores económicos del propio país, así como también por organismos extranjeros e internacionales, con obvias consecuencias para el cumplimiento de las funciones a cargo de la Entidad.

b) La de Personal se encuentra cumpliendo sus funciones como dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la República, su acción se ha orientado a incluir nuevas clases en el Sistema de Carrera Administrativa, luego de revisar y actualizar la clasificación de Puestos.

Cabe anotar que esta Oficina ha venido colaborando en la clasificación y valoración de puestos no sólo del Gobierno Central, sino también de los Municipios y otros entes autónomos o descentralizados del país.

Sin embargo, el Sistema de Mérito, ha sufrido un relativo estancamiento en cuanto a su aplicación.

c) La de Organización se encuentra laborando en dos áreas. Una circunscrita al ámbito donde ejerce sus funciones el Ministerio de Finanzas, y otra de nivel nacional. En la primera ha desarrollado varios trabajos tendientes al mejoramiento de diferentes trámites y procedimientos administrativos, así como de la estructura orgánica interna. En la segunda, ha participado en algunos sectores como el de Salud Pública, en el cual se ha logrado la creación de un organismo central denominado Ministerio de Salud Pública, cuyo objetivo fundamental es el de centralizar la función, con base en las dependencias que cumplen actividades afines pero que funcionan aisladamente. Igualmente con miras a la prestación de un mejor servicio. También ha participado en los Sectores Educación y Gobierno. Por otra parte se encuentra realizando estudios sobre algunas empresas del Estado, como la de Telecomunicaciones, Alcoholes y Suministros.

Los programas de las tres oficinas, están orientados a continuar con el proceso de reforma, dentro de la respectiva jurisdicción. Cada uno de ellos, se encuentra enmarcado dentro de las políticas que establece el Plan General de Desarrollo.

Es conveniente también anotar que la reforma a nivel institucional ha sufrido un proceso similar. En algunas entidades se mantienen los núcleos de programación técnica y administrativa, aunque no con la suficiente fuerza para desarrollar la actividad a su cargo.

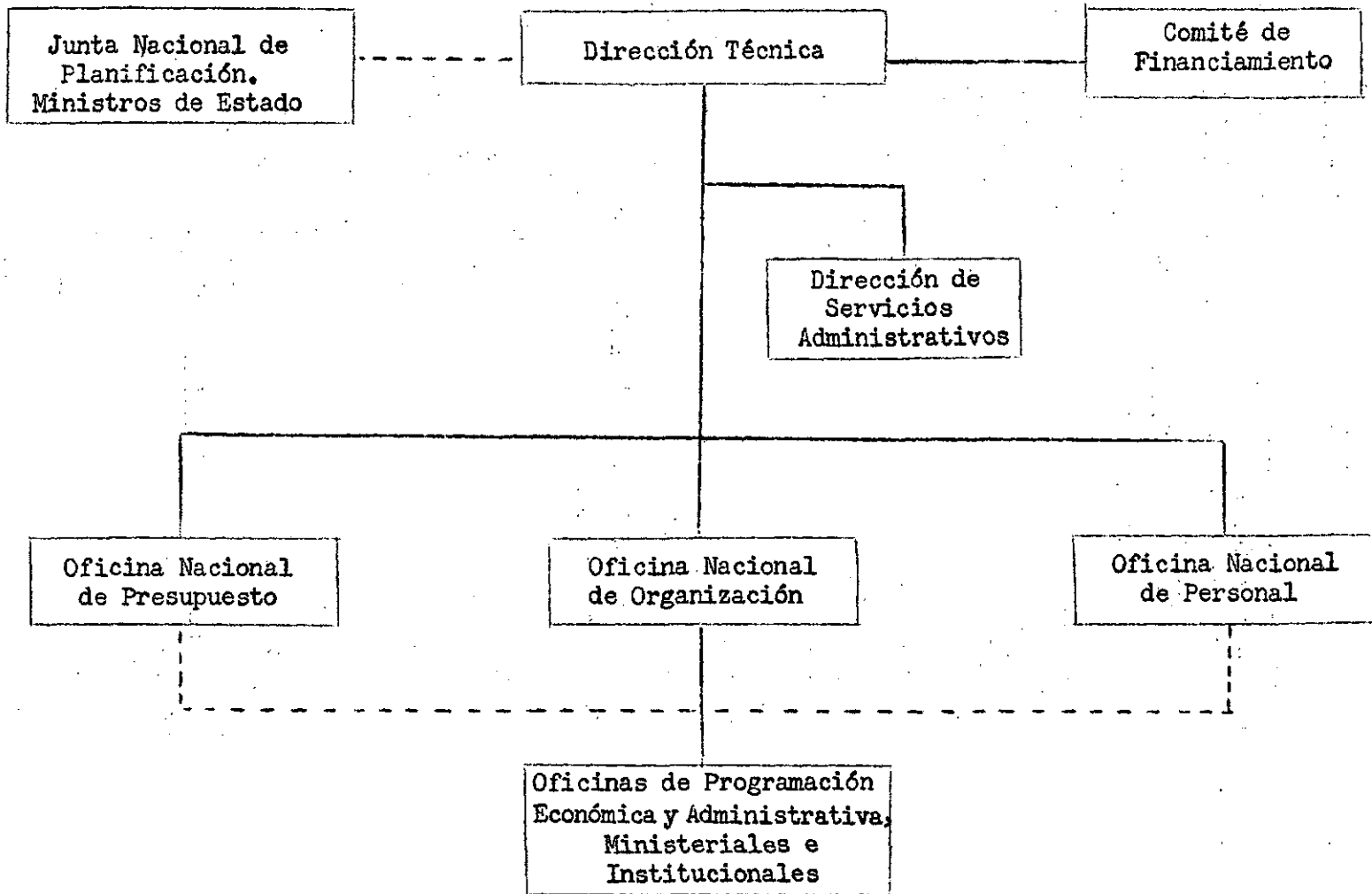
4. Aunque se presenta difícil determinar en forma definitiva cuál debe ser el grado de relación que una entidad de plana mayor administrativa debe establecer con relación al Gobierno al cual asesora, se considera que más conveniente será una relativa independencia que no le identifique claramente con él y le faculte desenvolver en forma eficiente sus funciones, antes que una que le ligue en tal forma que su actividad termine simultáneamente con el período de aquél.
5. Las Oficinas Nacionales de Presupuesto, Personal y Organización y Métodos, desde su nueva posición tratan de aportar con su esfuerzo a la continuidad de la Reforma Administrativa. Sin embargo, no existe la necesaria coordinación entre las funciones de Presupuesto y Organización con la de personal.
6. El aporte de experiencia que dejó la Secretaría Técnica es altamente positivo. Parte de su personal técnico, sigue sirviendo en el sector público, con una visión mucho más objetiva de los problemas administrativos y de sus implicaciones políticas.
7. La reforma administrativa, no se puede alcanzar en forma integral si no se obtiene el suficiente respaldo de los poderes públicos y, si por otra parte, no se dota a las instituciones ejecutoras, de los suficientes nivel y autoridad para el cumplimiento de sus funciones.

IX. RECOMENDACIONES

1. Se debe tomar en cuenta aquella experiencia adquirida hasta el momento en el proceso de Reforma Administrativa, con el objeto de adoptar una adecuada estrategia que permita enmendar los errores cometidos.
2. El proceso debería continuarse, fortificando las bases, es decir, estableciendo en todas las instituciones núcleos de asesoría en las diferentes áreas de la reforma.
3. Se debería dar el impulso necesario por parte de las autoridades, para alcanzar las metas previstas.
4. Se deben divulgar en forma planificada las diferentes áreas que incluye la reforma.

Anexo I

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL DE LA SECRETARIA TECNICA DE ADMINISTRACION



Anexo III

CUADRO RESUMEN DEL PERSONAL TECNICO

Especialidades	Número	Observaciones
Administración	27	1) No incluye personal de Servicios Administrativos
Economía	14	
Jurisprudencia	11	2) No incluye Secretario Técnico
Psicología	3	3) No incluye vacantes
Ciencias de la Educación	1	
Arquitectura	1	
Ingeniería Civil	1	
<u>Total</u>	<u>59</u>	