

Caracterización de la gestión en las empresas públicas

Efraín Naranjo

Departamento de Ciencias Administrativas

klever.naranjo@epn.edu.ec

Resumen

En el Ecuador, las ciencias de la gestión no han tenido ninguna relevancia; los administradores del sector público y del privado aplican, simplemente, teorías y herramientas metodológicas desarrolladas en otros países que responden a una realidad diferente. Otro de los grandes problemas es la confusión que existe en la administración del sector público, el mismo que en las últimas décadas ha sido manejado mediante herramientas metodológicas desarrolladas para el sector privado, lo que no ha permitido que sus instituciones mejoren sus niveles de satisfacción de los servicios que ofrecen a la sociedad. Es necesario realizar un estudio para comprender la forma cómo se están administrando las organizaciones del sector público y, a partir de nuestra realidad, desarrollar formas nuevas de administración de las mismas. En este documento se realiza un estudio etnográfico de cuatro organizaciones del sector público, con el objeto de realizar una caracterización de la gestión de las organizaciones del sector público del Ecuador, lo que nos permite identificar las diferentes herramientas metodológicas que se aplican para su administración.

Palabras claves: gestión pública, estado, nueva gestión pública.

Abstract

Management sciences in Ecuador have had no relevance, the administrators of both public and private sector simply apply theories and methodological tools developed in other countries responding to a different reality, another major problem is the confusion in public sector management, the same as in the past decades has been handled using methodological tools developed for the private sector, which has not allowed their institutions to improve their levels of satisfaction with the services they provide to society. It is necessary to conduct a study to understand the way they are managing public sector organizations and from our reality to develop new ways to administer them. This paper takes an ethnographic study of four public sector organizations, in order to characterize the management of public sector organizations in Ecuador, which allows us to identify the different methodological tools that apply to his administration.

Keywords: public administration, state, new public management.

1 Introducción

En las instituciones del estado ecuatoriano históricamente no ha existido una perspectiva clara que evidencie la aplicación de conceptos de gestión pública que permitan el cumplimiento de sus objetivos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la administración de las instituciones públicas ha estado en muchos casos a cargo de personas sin ningún conocimiento de gestión y peor aún sobre gestión pública.

A raíz de las recomendaciones del Consenso de Washington (1989), se inicia un proceso de reducción del tamaño del estado a través de la privatización de varias instituciones públicas y las instituciones que siguen siendo parte del sector público que son administradas bajo conceptos de rentabilidad, productividad, competitividad; para lo cual se recurre a la aplicación de diferentes herramientas metodológicas las mismas que fueron

desarrolladas para organizaciones del sector privado; es decir, las organizaciones del sector público son administradas como organizaciones del sector privado, lo que constituye un grave error, el mismo que ha sido en el caso ecuatoriano muy evidente puesto que a pesar de diferentes procesos de fortalecimiento institucional, estas instituciones no han logrado evidenciar un verdadero cambio orientado al mejoramiento de sus servicios.

Los problemas globales como: calentamiento global, contaminación, migración, narcotráfico, pobreza, comercio justo, paraísos fiscales, y las nuevas políticas del gobierno planteadas en la constitución aprobada en octubre del 2008, exigen la reorientación de la forma de manejar las organizaciones del sector público, las mismas que deben ser administradas a partir de la aplicación de fundamentos de la administración pública y consideran-

do nuestra realidad.

Para impulsar este proceso de transformación es necesario en primer lugar realizar una caracterización de las empresas públicas a partir de las diferentes teorías administrativas, que permita comprender los principios y las condiciones en que se están administrando actualmente. Para la comprensión de este fenómeno organizacional se utilizó el método etnográfico en cuatro instituciones del sector público: Correos del Ecuador, Ministerio de Salud Pública, Petroproducción y Superintendencia de Compañías, se realizó también una revisión histórica de las organizaciones, lo que nos permite comprender la forma de administrar. Los resultados son planteados en el presente documento.

2 Marco teórico

En el campo organizacional es muy común utilizar términos como gestión, administración, gestionar, administrar, gerenciar; los mismos que en muchos casos son utilizados como sinónimos y cuyos significados no difieren en un sentido amplio; una opinión muy extendida sostiene que los vocablos gerente y gerenciar derivan casi directamente del verbo francés *ménager* que significa disponer, gobernar con sentido; la palabra *ménagement* parece derivar de *ménager* en el sentido de administración, conducción, o incluso de cuidado de alguna cosa [2, p. 18], desde este punto de vista cuando hablamos de modelos de gerencia, en general se hace referencia a las diferentes formas de administrar las organizaciones, los mismos que son el resultado de una evolución histórica; pero a partir de la revolución industrial se produce un cambio radical en la forma de conducción de la organización del trabajo, cuyo proceso está vinculado a la aparición del paradigma de la modernidad, lo que significó el rompimiento con formas milenarias, instituyendo un orden social más dinámico guiado por la razón humana [3, pp. 2–3].

En el campo administrativo la modernidad estuvo vinculada al inicio de la Revolución Industrial y buscaba el incremento de la eficiencia y la productividad a través de la utilización de la tecnología y la manera de ejecutar las actividades en las nuevas organizaciones; surge la división del trabajo como un aporte de Adam Smith, para acelerar la producción y optimizar el tiempo; posteriormente al inicio del siglo XIX, Charles Babbage profundizó la idea de la especialización del trabajo, de acuerdo con una perspectiva más global de la racionalidad productiva [3, pp. 4–5]. Frederick Taylor incorporó el concepto la administración científica que permitió determinar los elementos constitutivos de las operaciones para analizar la forma cómo un trabajo es realizado y plantea estándares mediante estudios de movimientos y tiempos. Henry Fayol desarrolló la administración industrial y general, el tema básico de su pensamiento es la idea de que la gestión es un proceso de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar; todas éstas sentaron las bases de muchas técnicas de la organización moderna [4,

p. 15], estos aportes teóricos de las ciencias administrativas permitieron desarrollar de acuerdo a Morgan metafóricamente la organización máquina.

Max Weber trata en una pequeña parte de su obra el tema de la dirección administrativa y la organización burocrática, este tipo de administración legal y racional es susceptible de ser aplicado universalmente, cuya base es la dominación, que se lo plantea como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específico” [5, p. 170]; para que el dominio sea puesto en práctica se requiere de un cuadro administrativo, que garantice la probabilidad de que se pueda cumplir las órdenes y mandatos; la obra de Weber plantea tres tipos de dominación cuyos fundamentos pueden ser de carácter racional, tradicional o carismático. El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático [5, pp. 172–176].

Otro de los aportes de Max Weber destaca el concepto de racionalidad que permite explicar el comportamiento de las organizaciones modernas; diferentes autores que han direccionado este tema generalmente han limitado su carácter polimorfo. Cuatro tipos de racionalidad se identifican y se comparan entre sí: práctica, teórica, sustantiva, y formal. Sólo “la racionalidad ética sustantiva” introduce formas metodológicas de vida [6]. Weber juzga analíticamente la racionalidad práctica bajo tres aspectos: de los medios a utilizar, la elección de fines y la orientación por valores; siempre en referencia a la acción. La racionalidad instrumental de una acción se mide por la eficacia en la planificación del empleo de medios para fines dados. La racionalidad teórica implica un esfuerzo cognitivo para dominar la realidad mediante conceptos crecientemente abstractos: inducciones lógicas, deducciones, atribución de causalidad, etc. La racionalidad sustantiva implica la elección de medios en función de fines en el contexto de un sistema de valores. Esta definición subsume la capacidad inherente del hombre para la acción en valores, sin que este de por medio una explicación científica. La racionalidad formal implica el cálculo de medios y fines.

Varios autores clasifican a los aportes de Smith, Taylor, Fayol y Weber como el paradigma clásico de la organización, cuyos planteamientos teóricos se han constituido en la base para el desarrollo de varias herramientas metodológicas como planificación, calidad, procesos, entre otras; también se incluye los aportes realizados a partir de la década de los años 1920 por Elton Mayo, quien se convierte en el pionero de la teoría de relaciones humanas; parte del hecho que una organización es un organismo social, sus aportes provienen de la Psicología y se orienta al análisis de la motivación, liderazgo, dinámica de grupo, desarrollo organizacional; se tuvo aportes también de autores como Maslow, Herzberg, McGregor, entre otros. Los planteamientos de las relaciones humanas no lograron apartarse de la búsqueda de la eficiencia y productividad y más bien aportaron en esta dirección en contra de la búsqueda del bienestar de las personas. En general, todas estas teorías ponen como principal ob-

jetivo la utilización del sujeto para lograr el objeto de la organización, es decir de acuerdo a los planteamientos de Max Weber, tienen una visión fundamentada en la racionalidad instrumental.

Durante la década de 1950 la teoría general de sistemas desarrollada por Ludwig Von Bertalanffy [7], parece haber sido aceptada acríticamente como el principal paradigma de la teoría administrativa [8], este enfoque considera a una organización como un sistema abierto en permanente relación con su entorno, y la teoría general de sistemas aparece como el elemento integrador y base de las teorías organizacionales, Peery menciona que las formulaciones de la teoría general de sistemas dentro de la teoría administrativa son limitadas, debido a la falta de reconocimiento de los conflictos organizacionales, la diversidad de valores y porque una sobre dependencia del crecimiento como una idea básica de metas sustentables consensuadas, sistemas de evaluación y adaptación al medio ambiente podrían ocasionar problemas en el futuro.

La teoría de la contingencia estructural es un paradigma coherente para el análisis de los estudios organizacionales. Este paradigma es un referente investigativo con un cuerpo teórico consistente que busca a la vez constituir los estudios organizacionales en una ciencia normal [9]. Este paradigma es el de más amplio uso en la actualidad, la mayoría de sus publicaciones investigativas fueron publicadas entre los años de 1960 y 1970 para comprender la complejidad de las organizaciones. La teoría de la contingencia idea inicial propuesta por Tom Burns y J. M. Stalker (1961); y Joan Woodward (1958), en sus trabajos sustentan que no hay una relación determinística entre el tamaño, la evolución de la tecnología y la estructura; surge como respuesta a la dominación teórica de la escuela de la teoría clásica de la administración, y a la escuela de las relaciones humanas; la teoría de las contingencias establece que no hay una estructura organizacional única que sea altamente efectiva para todas las organizaciones. La hipótesis central de la teoría de la contingencia estructural es que las tareas que surgen al interior de las organizaciones están explicadas por un alto componente de incertidumbre, las cuales son ejecutadas más eficazmente por medio de una jerarquía matricial y centralizada, que precisa de pocos controles y de una estructura más comunicativa y participativa, la misma se caracteriza por ser simple, compacta, rápida y permite una coordinación más óptima, sustituyendo las burocracias caracterizadas por una jerarquía exagerada y altamente especializada [10].

2.1 Administración pública

Durante las últimas décadas se han producido grandes cantidades de información que tratan aspectos administrativos de los gobiernos, como formas de gestión que se diferencian de la gestión de las organizaciones del sector privado, a pesar, que en general las ciencias de la gestión tienen una base teórica común su objeto de aplicación difieren en sus objetivos. "La administración pública es la

administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado" [11, p. 128], considerando como un elemento esencial la buena administración para el éxito, que permita la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y empleados.

Es fundamental diferenciar dos campos adyacentes que son la administración y el derecho administrativo; el objetivo de la administración pública es la eficiente dirección de los asuntos públicos; y el derecho administrativo es aquella parte del derecho público que fija la organización y determina la competencia de las autoridades administrativas, e indica los remedios individuales por la violación de sus derechos [11, pp. 11–131], es decir, son dos campos diferentes que muchas veces generan conflictos; también es importante comprender que el campo de acción de la administración pública no solo está relacionado con el poder ejecutivo sino con todos los poderes que conforman el estado y por lo tanto se ve muy afectada por las condiciones políticas y culturales de la época.

Todas las personas tienen en algún momento una relación con lo público o el estado, es fundamental comprender que el rol del estado no está solo vinculado a la creación de infraestructura y a la transferencia de tecnología [12, p. 1], se ha pasado a invertir en el mejoramiento del sistema de educación, crear un sistema propicio para el funcionamiento de los mercados con una perspectiva de competitividad, un sistema de recaudación de impuestos transparente y eficiente; en general el rol del estado se ha vuelto muy complejo en la sociedad actual y se orienta al cumplimiento de las políticas públicas en el seno de la sociedad, lo que según algunos autores hace que el entorno público sea más complejo que el privado. Todo esto determinan un panorama en el que ya no son suficientes las "tres Es" (eficiencia, eficacia y economía) que formaban el eje de las reformas de los años ochenta [13, p. 11].

Un aspecto muy importante que se debe analizar es el aforismo planteado por Wallace Sayre "la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes" [14, p. 746], Allison plantea a partir de la obra de Gulick y Urwick un grupo de funciones de la gestión general que son similares en la gestión pública y privada, las que corresponden a: planificar; organizar; integrar personal; dirigir; coordinar; informar y presupuestar. Se plantea que en los dos sectores se deben desarrollar estrategias; mantener componentes internos de gestión como organización y personal, dirección y sistemas de gestión de personal y control del desempeño; también se debe mantener una vinculación con su entorno a través de un trato con unidades externas, trato con organizaciones independientes y el trato con la prensa y el público [14, p. 752]. En general, todas estas actividades comunes no requieren de la comprensión de condiciones particulares de las organizaciones para su aplicación.

De la misma forma que existen aspectos comunes entre la gestión pública y privada, también existen muchas

diferencias que nos permiten comprender que se tratan de sectores diferentes, John T. Dunlop plantea los siguientes contrastes: la perspectiva del tiempo; duración; medición del desempeño; limitaciones personales; igualdad y eficiencia; procesos públicos contra procesos privados; función de la prensa y los medios informativos; persuasión y dirección; impacto legislativo y judicial y el objetivo final [14, pp. 754–757]. Hal G. Rainey, Robert W. Backoff y Charles N. Levine realizan un análisis de factores ambientales, de las transiciones entre la organización y el medio, y las estructuras y procesos internos [15, pp. 236–237]; todos estos factores nos conducen a aceptar que se trata de dos sectores diferentes y como tal deben ser administrados de forma diferente, es decir “en muchos ámbitos la especificidad de los problemas públicos hace imposible encontrar soluciones prefabricadas en el sector privado” [16, p. 34].

Las condiciones actuales del mundo se orientan a una mayor democratización de sus instituciones, los procesos de integración regional, la globalización, la descentralización, los procesos migratorios, entre otros; requiere que el accionar de las instituciones del estado se orienten a lograr un manejo eficiente de sus recursos, a partir de una comprensión de la complejidad de la interacción impuesta por la participación de diferentes actores tanto locales como externos, es decir, el estado debe adecuarse a las complejas condiciones de la sociedad actual. Esto originó en los países centrales a partir de la década de los ochentas las bases de la Nueva Administración Pública (NPA por sus siglas en inglés), que posteriormente se expandieron a los países semiperiféricos y periféricos. La administración tradicional está orientada a otorgar diferentes servicios en una forma eficiente, económica y coordinada, es decir, ha buscado siempre ser mejor; la nueva administración añade la igualdad social, es decir, una administración que trate corregir la privación de las minorías [17, p. 647].

2.2 La administración pública en el Ecuador

En las instituciones del estado ecuatoriano históricamente no ha existido una perspectiva clara que evidencie la aplicación de conceptos de gestión pública; en los primeros años de la República (1830-1860) el interés del estado estaba orientado al cobro de impuestos y al control del Gobierno por parte de los diferentes sectores de poder, lo que permitía una gestión de tipo feudal, a partir de 1860 el gobierno de García Moreno inicia un proceso de integración del estado a través de la creación de varias instituciones que dan la base para un programa de modernización, que atraviesa varias interrupciones por la permanente inestabilidad política del país ocasionados por los intereses de los grupos de poder.

La revolución liberal, fue una revolución de carácter laico y con una oposición muy fuerte hacia la iglesia, la toma del poder por Eloy Alfaro fue solo el comienzo de un amplio esfuerzo de renovación y modernización de la sociedad ecuatoriana. Empero, la mejor definición del programa revolucionario fue quizá el “Decálogo Li-

beral” redactado por el coronel Aristizábal y publicado en el periódico “El Pichincha” bajo el seudónimo “Somatén”, que planteaba: 1.- Decreto de manos muertas. 2.- Supresión de conventos. 3.- Supresión de monasterios. 4.- Enseñanza laica y obligatoria. 5.- Libertad de los Indios. 6.- Abolición del Concordato. 7.- Secularización eclesiástica. 8.- Expulsión de clero extranjero. 9.- Ejército fuerte y bien remunerado. 10.- Ferrocarriles al Pacífico.

A partir de la Revolución Juliana (1925) se crean instituciones que responde a un programa de gobierno claramente definido y son administradas por profesionales (tecnócratas), los avances en la conducción de las organizaciones del estado son opacadas por la crisis mundial de esa época, agravado por el conflicto limítrofe con el Perú en el año 1942, condiciones que no permiten el desarrollo de los diferentes sectores del país.

Con el auge petrolero de las décadas de los 60s y 70s, se produce un incremento substancial de los ingresos, que no son canalizados en reformas del estado de forma planificada y son utilizados para incrementar exageradamente el tamaño de las Instituciones del Gobierno.

La presente investigación parte del hecho que en las organizaciones del sector público se aplican herramientas metodológicas de gestión desarrolladas para el sector privado, cuyo principal objetivo es lograr maximizar los niveles de rendimiento, básicamente financiero, mediante conceptos como productividad, eficiencia, eficacia, entre otros; existe la opinión que todo lo público es ineficiente [18, p. 1], éste fue un argumento para impulsar un proceso de privatización de diferentes empresas públicas. El modelo neoliberal imperante durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén (1992–1996); impulsó un proceso de modernización del estado “... al ofrecer la privatización de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico” [1, p. 183], aparte de otras instituciones y leyes que al final solo permitieron cumplir con las imposiciones del Fondo Monetario Internacional, que abonaron el camino para la crisis financiera que produjo el feriado bancario y posteriormente la dolarización a inicios del año 2000; luego se determinó que la solución no podía provenir desde el mercado y fue necesario impulsar un proceso de fortalecimiento de las instituciones del estado.

3 Metodología

Estamos acostumbrados a tratar aspectos organizacionales utilizando métodos cuantitativos que se fundamentan en “relaciones de causa-efecto que una operación no menos racional puede luego transformar en reglas de acción para el futuro” [19, p. 10], este método tiende a generalizar resultados; se busca comprender ciertos fenómenos organizacionales a partir de una perspectiva positivista, lo que representa una separación de los hechos con el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, “al igual que los espiritualistas separan el reino psicológico del reino biológico, nosotros separamos al primero del reino social; como ellos,

no nos negamos a explicar lo más complicado por lo más simple” [19, p. 10]. La información cualitativa puede ser contada y la información cuantitativa puede ser interpretada [20, p. 15], en la búsqueda de comprender la gestión de las organizaciones como un fenómeno social —apartándonos de una visión mecanicista de las organizaciones—, es importante incorporar en su estudio metodologías de investigación de las ciencias sociales como los métodos: histórico, bibliográfico, etnográfico, grupos focales, etc.

3.1 El método etnográfico

La etnografía es un método de investigación social, tradicionalmente utilizado en las áreas de la antropología, sociología, historia, geografía, economía, entre otras; al ser las ciencias de la gestión parte de las ciencias sociales y su objeto de estudio las organizaciones, en las que uno de los componentes más importantes son las personas, se vuelve válido la utilización de este método para comprender ciertos hechos organizacionales.

“La etnografía es una concepción y práctica de conocimientos que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros” [21, pp. 12–13], se indaga una descripción de los hechos organizacionales desde la perspectiva de sus integrantes para comprender su forma de actuar y pensar en la organización, mediante un acto interpretativo del investigador resultado de su convivencia durante un determinado tiempo en la organización objeto de estudio.

4 La administración de las instituciones del Estado ecuatoriano

El Estado Ecuatoriano es responsable a través de sus diferentes instituciones que conforman el sector público de ofrecer bienes y servicios que garanticen el bienestar de la sociedad; en este orden de cosas es fundamental que sus instituciones sean administradas en forma adecuada, tomando en cuenta que según el Artículo 1 de la Constitución “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Registro Oficial No. 449, 2008), es fundamental desarrollar nuevas formas de gestión organizacional, lo que se encuentra contemplado en el objetivo doce del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010, elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuyo título es “Reformar el Estado para el bienestar colectivo”, y se plantea que “Una nueva estrategia de desarrollo que abandone la ‘ortodoxia convencional’ del Consenso de Washington debe poner en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Desde recuperar las capacidades de regulación hasta diseñar un modelo de gestión descentralizado y participativo” [23, p. 334], la

búsqueda de este modelo de gestión debe ser realizado desde nuestra realidad, lo que nos obliga a plantearnos nuevos paradigmas para el desarrollo de las ciencias de la gestión, los mismos que deben ser el resultado de reconocer formas de conocimientos presentes en las diferentes culturas y que no responden a una racionalidad científica; debemos aceptar que existen muchos conocimientos en el mundo y que el conocimiento científico es uno más, es decir, “la experiencia social en todo el mundo es mucho más amplia y variada de lo que la tradición científica o filosófica occidental conoce y considera importante” [24, p. 152].

En el Artículo 227 de la Constitución se indica que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Registro Oficial No. 449, 2008), lo que evidencia que la administración pública está orientada a mejorar el rendimiento de las organizaciones antes que a buscar mejorar las condiciones de igualdad social en la población. Es fundamental que las instituciones del estado sean administradas en base a teorías y herramientas metodológicas desarrolladas para el sector público, es importante conocer la forma cómo se están gestionando actualmente y a partir de este conocimiento poder definir los cambios necesarios para lograr instituciones que aporten al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

El estado está inmerso en diferentes sectores de la sociedad, por lo que es necesario determinar una muestra representativa de las diferentes organizaciones que nos permita determinar los modelos de gestión administrativa que están utilizando; para la presente investigación se tomó como muestra a la Superintendencia de Compañías, Petroproducción, Ministerio de Salud Pública y Correos del Ecuador.

Para realizar la caracterización de la gestión de las organizaciones del sector público del Ecuador, es necesario realizar un análisis del espacio organizacional, el mismo que está constituido por las dimensiones:

1) material: edificios, máquinas, inventarios, etc.; **2) humana:** conformada por seres motivados exclusivamente por compensaciones pecuniarias; **3) tecnológica:** procesos, técnicas, sistemas operacionales, etc.; y **4) estructural – jerárquica:** corresponde a la dimensión política del espacio, con la participación de la lógica de la división del poder en la organización, su departamentalización, la toma de decisiones, etc.

Considerando que las dimensiones tecnológica y estructural son de naturaleza lógico-formal, es posible representar al espacio así concebido con apenas tres dimensiones, agrupando la primera (material) con la parte física de la tercera (tecnológica) y renombrando la dimensión tecnológica (T) (“hardware”); denominando a la segunda (humana) como dimensión biológica (B) “peopleware”); y finalmente, uniendo la cuarta (estructural jerárquica) con la parte no material de la tercera y se nombra como racional-lógica (L) (“software”) [Martins,

1999, p. 3].

Estas tres dimensiones conforman los vértices de un triángulo (BLT), en el que se incorporan para el presente estudio las siguientes variables: Jerarquía de la autoridad, división del trabajo- especialización, procedimientos, profesionalización, burocratización, tecnología, moral, recursos humanos, y origen e historia; todas estas variables son parte de los vértices o lados del triángulo, con la excepción de la variable origen e historia, la misma que se coloca fuera del plano del triángulo, lo que permite comprender que las organizaciones en el tiempo son únicas, es decir no se repiten.

Las variables de la jerarquía de la autoridad, profesionalización y la división del trabajo se localizan en el lado BL del triángulo; las variables de la Burocratización y los procedimientos coinciden con el vértice de la dimensión lógica y por supuesto la variable tecnológica coincide con el vértice de la dimensión tecnológica, la

moral y recursos humanos corresponden a la dimensión biológica; la variable sobre los orígenes y la historia no corresponden a ninguna de las tres dimensiones, puesto que ésta determina una condición puntual del espacio organizacional en el tiempo

En primer lugar determinamos que existen entre estas organizaciones muchas más similitudes que diferencias: todas son organizaciones burocráticas, lo que se puede evidenciar en los niveles de dominación planteados a través de las estructuras organizacionales fundamentadas en una jerarquía administrativa [5, pág 174]; todas las organizaciones fundamentan su quehacer a partir de la división del trabajo [26, p. 37]; el Ministerio de Salud y Correos del Ecuador agrupan sus actividades por procesos y tienen definidos su documentación de acuerdo a los requerimientos de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos.

Tabla 1. Espacio organizacional

Variable	Correos del Ecuador	Ministerio de Salud Pública	Petroproducción	Superintendencia de Compañías
Jerarquía de la autoridad	Estructura jerárquica	Estructura jerárquica	Estructura jerárquica	Estructura jerárquica
División del trabajo	Gestión por procesos Sistema de gestión de la calidad (en desarrollo)	Gestión por procesos	Gestión por funciones	Gestión por funciones
Procedimientos	Manual de procedimientos	Manual de procedimientos	Manual de funciones	Manual de funciones
Profesionalización del nivel directivo	16 directivos 13 Profesionales (3 sin registro en el CONESUP, 10 con formación en administración) 4 con formación de cuarto nivel	28 directivos 25 Profesionales (3 sin registro en el CONESUP) 18 formación de cuarto nivel (8 en administración de servicios de salud, 1 maestría en gestión y políticas públicas)	13 directivos 11 profesionales (4 con formación en administración) 1 con formación de cuarto nivel	26 directivos 20 profesionales (7 en áreas administrativas) 8 con formación de cuarto nivel (3 en áreas administrativas)
Burocratización	Burocracia profesional	Burocracia profesional	Burocracia profesional	Burocracia Profesional
Tecnología	Sistemas informáticos acordes a sus requerimientos	Sistemas informáticos acordes a sus requerimientos	Sistemas informáticos acordes a sus requerimientos	Sistemas informáticos acordes a sus requerimientos
Moral	Alta	Media	Baja	Baja
Recursos humanos	Antigüedad: 1 año	Antigüedad: 20 años Edad promedio: 51 años	Antigüedad: 20 años Edad promedio: 44 años	Antigüedad: 14 años Edad promedio: 44 años
Origen e historia	29 de septiembre de 1971	6 de junio de 1967	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) 23 de junio de 1972 26 de septiembre de 1989 petroproducción	1 de junio de 1967

4.1 Jerarquía de la autoridad

Las organizaciones desarrollan su estructura organizacional fundamentada en la jerarquía de la autoridad, y está tiene "... facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las "autoridades" superiores por parte de las inferiores" [5, p. 174], esto

garantiza que se realice una supervisión de los cargos inferiores por parte de los superiores.

Las cuatro instituciones tienen definidas en forma muy clara los niveles jerárquicos de sus autoridades y en los orgánicos funcionales están determinadas en forma muy clara las funciones y responsabilidades de su

autoridad legal; estas instituciones tienen de acuerdo al Artículo 13 de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos establecido cuatro niveles jerárquicos: Directivo, asesor, apoyo y operativo; los niveles directivo, asesor y de apoyo tienen características muy similares en las instituciones. El nivel operativo está conformado por las diferentes unidades administrativas acorde a las características de cada organización.

4.2 División del trabajo - especialización

Una de las características comunes de las organizaciones contemporáneas es que fundamentan su quehacer en la división del trabajo, lo que consiste en subdividir una tarea u oficio en otras tareas —lo más elementales posibles— para las que se debiera especializar a los empleados, con lo que se busca la aceleración de la producción y la ganancia de tiempo, el incremento de las habilidades y el mejoramiento de la capacidad de innovar [2, p. 40].

Todas las organizaciones objeto de este estudio tienen definidas sus actividades, las que se agrupan en diferentes procesos, áreas o departamentos, pero no se aplica ninguna herramienta metodológica para mejorar la forma de realizar estas actividades, en general, prima el sentido común de las personas para su ejecución y en algunos casos tratar de mejorar su desempeño; ninguna de las instituciones registran el desempeño de las actividades con el objeto de poder evaluar el cumplimiento de objetivos y metas organizacionales.

4.3 Procedimientos

Un procedimiento es un documento desarrollado en forma textual o gráfica, cuyo objetivo es detallar la manera de realizar las diferentes actividades de un proceso, área o departamento; corresponde a una guía orientada a garantizar que las actividades sean desarrolladas de manera estandarizada y de esta forma garantizar un alto rendimiento.

En las cuatro instituciones sus actividades están agrupadas en procesos o en departamentos y disponen de diferentes documentos como el manual de procesos y procedimientos o el manual de funciones, en los cuales se detalla en forma general la manera de desarrollar las diferentes actividades de las organizaciones

4.4 Profesionalización

Según la nueva gestión pública, una de las formas a través de las cuales las organizaciones buscan mejorar su gestión es mediante la profesionalización de sus integrantes, lo que está relacionado con la obtención de títulos profesionales o títulos académicos de cuarto nivel en las diferentes instituciones del sistema de educación superior, o en algunos casos en instituciones del extranjero previo a su legalización por parte del Consejo Nacional

de Educación Superior (CONESUP). La profesionalización se refiere a la obtención de una profesión, la misma que corresponde a "... la peculiar especificación, especialización y coordinación que muestran los servicios prestados por una persona" [5, p. 111]. En el siguiente cuadro se plantea el nivel de profesionalización del nivel directivo de las cuatro instituciones, puesto que este nivel tiene la responsabilidad de la dirección de las instituciones, por su capacidad en la toma de decisiones; el nivel operativo dentro de cada institución corresponde a funcionarios de carrera, cuyos perfiles están determinados en forma clara y responden a los requerimientos específicos de las diferentes áreas de cada institución.

Los directivos de las cuatro instituciones tienen un porcentaje elevado de profesionalización (título de tercer nivel, 83 % en promedio), las mismas que están relacionadas con la razón de ser de cada institución; en el caso del Ministerio de Salud la gran mayoría poseen títulos de Doctor en medicina; en la Superintendencia de Compañías tienen formación en áreas financieras, economía y administración, las mismas que están relacionadas directamente con el quehacer de la institución. Petroproducción atraviesa una situación muy particular, ya que su administración se encuentra bajo la responsabilidad de personal de la Armada del Ecuador, los mismos que aparte de su grado militar mantienen títulos de Licenciados navales y/o administradores; solo dos profesionales tienen títulos en Petróleos.

Correos del Ecuador aparte de tener un porcentaje elevado de profesionalización, una de las características más importantes de esta institución es que el 50 % de sus directores poseen títulos relacionadas con áreas de gestión y de los cuatro directores que tienen formación de cuarto nivel, tres tiene formación de tercer nivel en áreas de gestión, esto hace que esta institución tenga el mayor porcentaje de personal con formación en el área de gestión (63 %).

Con la excepción de Correos del Ecuador en resto de instituciones mantienen un porcentaje muy bajo de profesionales en áreas de gestión con título de tercer nivel, el porcentaje se incrementa si se considera la formación de cuarto nivel.

Tabla 2. Profesionalización del nivel directivo

I	D		P		CN		FA	
Correos	16	13	81 %	4	25 %	10	63 %	
MSP	28	25	89 %	18	64 %	9	32 %	
Petroproducción	13	11	85 %	1	8 %	4	31 %	
Superintendencia de Compañías	26	20	77 %	8	31 %	7	27 %	

I: institución. D: directivos. P: profesionales. CN: cuarto nivel. FA: formación en administración

Uno de los puntos que ocasiona mayor preocupación en el nivel directivo de estas instituciones es que una sola persona, perteneciente al Ministerio de Salud Pública, tiene una maestría en gestión pública, todos los demás

tienen formaciones que están relacionadas con el manejo de herramientas metodológicas orientadas al sector privado.

4.5 Burocratización

Un aporte muy importante que realizó el sociólogo alemán Max Weber, “observó el paralelismo evidente entre la mecanización de la industria y la proliferación de las formas burocráticas de la organización” [4, p. 14], plantea Weber que la administración burocrática es “... la forma más racional de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados” [5, p. 178].

La burocracia incluye una clara división de actividades integradas, que se consideran como deberes inherentes al cargo. En las regulaciones se encuentra especificado un sistema de controles y sanciones diferenciados. La asignación de funciones se hace sobre la base de calificaciones técnicas comprobadas por medio de procedimientos formalizados e impersonales. Dentro de la estructura de una autoridad jerárquicamente organizada, las actividades de los “expertos preparados y asalariados” están gobernadas por reglas generales, abstractas y claramente definidas que impiden la necesidad de emitir instrucciones específicas para cada caso [27, pag. 225].

La organización burocrática define en forma anticipada la forma de funcionar a través del establecimiento de una estructura jerárquica, normas, reglamentos, procedimientos que permiten garantizar que las actividades sean realizadas de forma óptima y de esta manera alcanzar sus resultados.

Las cuatro instituciones tienen definida una estructura jerárquica muy similar, con cuatro niveles -directivo, asesor, apoyo y operativo-; la principal diferencia se produce en la conformación del nivel operativo, el mismo que está estructura con personal acordes a la misión de cada institución. Todas tienen definido normas, reglamentos, procedimientos que regulan el desarrollo de las actividades de las organizaciones. Las personas de todas las instituciones conocen de manera general toda la documentación que determina sus responsabilidades y derechos dentro de la institución.

4.6 Tecnología

La tecnología actualmente se ha constituido en un recurso fundamental para el desarrollo de las diferentes actividades de las organizaciones, ésta permite la optimización en la ejecución de diferentes actividades.

Las cuatro instituciones que fueron objeto del presente estudio disponen de una infraestructura tecnológica acordes a sus características —principalmente redes informáticas— que garantiza que todos los servicios son

desarrollados en forma automatizada y con eficientes sistemas de control y seguimiento de sus actividades.

4.7 Moral

Entendiéndose la moral como el conjunto de creencias y normas de una persona o grupo social que actúa de guía en el obrar, que se relaciona con el estado de ánimo tanto individual como colectivo, como también con la identificación con los valores institucionales. Esta es una variable muy complicada de analizar a partir de una metodología cuantitativa, por lo que fue de suma importancia la etnografía como forma de determinar la moral de las personas dentro de las diferentes organizaciones; las personas en las organizaciones tienen comportamientos muy diferentes, por ejemplo en Petroproducción la presencia del personal de la Marina en la dirección de la institución, genera un espacio de desmotivación, puesto que su presencia se relaciona con una disciplina muy estricta para mejorar el rendimiento de la organización, además esta administración ha impulsado procesos de reubicación geográfica de algún personal de los niveles operativos, lo que ha generado desmotivación, temor y mucha desconfianza en la realización de sus actividades porque sienten una sensación de permanente vigilancia.

En la Superintendencia de Compañías a raíz de los problemas denunciados por la asociación de empleados se generó una crisis institucional que ocasionó el cambio del Superintendente de Compañías a inicios del 2008 y por disposición del Presidente de la República se trasladó la matriz a la ciudad de Guayaquil, esto dio inicio a la realización de diferentes actividades de carácter administrativo orientadas a mejorar el rendimiento organizacional, lo que por muchos funcionarios perciben -principalmente en las áreas de apoyo administrativo-, como una forma de buscar reducir el personal de la organización y se vive un clima de inestabilidad y de baja estima organizacional.

En el Ministerio de Salud Pública el personal evidencia un compromiso con la gestión de la organización, sus actividades son realizadas a través de procesos enmarcados en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos de Senres, las personas sienten estabilidad laboral lo que garantiza un alto nivel de compromiso con la institución.

Correos del Ecuador al disponer de un porcentaje muy elevado de personas con menos de un año de antigüedad y además contar con un grupo de directivos que se encuentran en permanente relación con los niveles operativos de la institución, las personas tienen un alto nivel de compromiso con la institución, esto se evidencia en el mejoramiento de sus servicios, el cambio de imagen de la institución, ampliación de la cobertura de sus servicios.

4.8 Recursos humanos

Con la excepción de Correos del Ecuador, las otras tres organizaciones tienen personal con nombramiento con un tiempo de servicio en promedio entre 14 años a 20 años y con una edad promedio de 50 años, este es un factor que debe ser considerado en un proceso de desarrollo institucional, puesto que se dispone de empleados con mucha experiencia, lo que resulta una condición favorable para la institución, pero también puede en determinadas ocasiones resultar un inconveniente para desarrollar procesos que exijan la adaptación a nuevas formas de gestión organizacional.

Desde muchos años en el campo de acción de Correos del Ecuador han estado involucradas organizaciones de carácter privado —principalmente extranjeras—, por lo que durante los gobiernos anteriores al Eco. Rafael Correa no tuvieron ningún interés en fortalecerle. Durante la década de los noventa como resultado de la política neoliberal de los gobiernos de turno se trató privatizarla; este gobierno fortaleció la institución con la incorporación de un grupo de directivos muy dinámicos que han dado un giro a la organización, en este sentido se da a partir del mes de mayo del 2008 una incorporación masiva de funcionarios, por lo que el personal tiene en promedio un año de antigüedad, con la excepción de un grupo muy reducido de personas que tienen un promedio de antigüedad de 30 años; una de las características más importantes de estos directivos es que el 63 % tiene formación de tercer nivel en áreas administrativas, esto se evidencia en el impulso que han dado a la aplicación de diferentes metodologías como: gestión de la calidad, servicio al cliente, círculos de la calidad; todas orientadas a mejorar la calidad de sus servicios

4.9 Origen e historia

A finales de la década de los años sesenta principalmente por el inicio de la producción petrolera [1, p. 118], fue necesario el fortalecimiento de las instituciones del estado; las cuatro instituciones objeto de este estudio fueron creadas entre 1967 y 1971, cada una de ellas con objetivos determinados por sus respectivas campos de acción, los mismos que en términos generales se siguen manteniendo hasta la actualidad, por supuesto considerando las condiciones actuales del entorno.

5 El papel de la ENRES en el proceso de fortalecimiento de las instituciones del estado

Desde hace más de una década a través de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) y a partir de octubre del 2003 a través de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), se ha buscado el mejoramiento de la gestión de las instituciones del

estado mediante la aplicación de diferentes herramientas metodológicas desarrolladas para el sector privado, las mismas que son: procesos, cadena de valor y la estructura orgánica. ENRES realizó a través de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos publicada en el Registro Oficial # 251 del 2006, un planteamiento metodológica para la implementación de esta norma; la misma que tiene inconsistencias conceptuales y metodológicas.

Dentro de las inconsistencias conceptuales la primera se da a partir del Artículo 54 literal c de la LOSCA, en la que se menciona que Senres tiene la atribución de “Emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del sector público”; se tiene una confusión conceptual entre estructura organizacional y procesos, las mismas corresponden a dos herramientas metodológicas diferentes.

Los procesos tienen como objeto principalmente la agrupación de actividades por productos, y se basa en los conceptos teóricos de la administración científica de Taylor que fundamenta su gestión en cinco principios: delegar toda la responsabilidad de la organización del trabajo que ha de hacer el trabajador al directivo; utilizar métodos científicos para determinar el modo más eficiente de realizar el trabajo; seleccionar la mejor persona para realizar el trabajo analizado; instruir al trabajador para hacer el trabajo eficientemente y controlar el rendimiento del trabajador [4, pp. 19–20]. La estructura organizacional se define “como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” [28, p. 26]; cuenta con tres elementos importantes: la designación de las relaciones formales de dependencia, la agrupación de personas en departamentos, y el desarrollo del sistema para garantizar que los departamentos se comuniquen [29, pp. 147]. Esto nos permite comprender que procesos y estructura se trata de dos herramientas metodológicas distintas que se pueden complementar, pero no existe una dependencia entre ellas dentro de la gestión de una organización.

En la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, se plantea que a partir de la determinación de los productos que desarrolla una organización, se debe plantear la cadena de valor, esto constituye un error conceptual, puesto que esta herramienta fue desarrollado por Michael Porter (1998) como una forma para mejorar la ventaja competitiva de una organización; en este contexto para el desarrollo de la cadena de valor, primero se debe realizar un diagnóstico del sector industrial en el que se encuentra inmerso la organización con la utilización de las cinco fuerzas, luego a partir de este análisis se debe determinar una de las estrategias genéricas, que pueden ser liderazgo en costos, diferenciación del

producto o enfoque, para luego determinar la cadena de valor, la misma que debe estar alineada con la estrategia [30], [31], [32]. Al no definir todos los componentes para el desarrollo de la cadena de valor, esto equivale a querer colocar el techo de una casa sin haber diseñado y construido su estructura.

Al haber utilizado una norma que básicamente considera la utilización de herramientas metodológicas orientadas a la gestión de actividades que han sido desarrolladas para el sector privado, no se tiene una claridad conceptual en su aplicación, ni se considera en ninguna parte fundamentos teóricos ni metodológicos sobre gestión pública; por lo que no se ha logrado consolidar en las organizaciones del sector público ningún cambio trascendental que permitan mejorar los servicios que ofrecen las diferentes organizaciones.

6 Conclusiones

1. La gestión de las instituciones del sector público se ha convertido en las últimas décadas en un ejercicio de aplicación de herramientas metodológicas muy básicas para el manejo de las actividades, las mismas que se fundamentan en la división del trabajo y que actualmente son administradas aplicando diferentes metodologías de procesos; son organizaciones burocráticas que mantienen estructuras organizacionales jerárquicas con cuatro niveles claramente definidos y de cada nivel están determinados en forma explícita sus funciones y en los niveles operativos también los perfiles, en el caso de los niveles directivo, asesor y de apoyo, se determinan sus funciones pero no se indican sus perfiles. Es decir, mantienen muchas similitudes en cuanto al tipo de estructura organizacional, división del trabajo, niveles de profesionalización.

Una de las limitaciones más importantes entre estas instituciones se tiene en el nivel directivo, en cuanto a su nivel de profesionalización, primero solo una persona perteneciente al ministerio de Salud Pública, tiene una formación de cuarto nivel en gestión pública; las cuatro instituciones no tienen ningún profesional con formación de tercer nivel en gestión pública, y el porcentaje de profesionales con título en áreas de gestión es muy reducido, con la excepción de Correos del Ecuador que tiene un 63 % de sus directivos con títulos en áreas de gestión; esta condición constituye una de las razones por las que de las cuatro instituciones analizadas en la que se logra evidenciar un criterio técnico en la aplicación de diferentes herramientas metodológicas.

2. En el Ecuador las instituciones públicas tradicionalmente, no han respondido a las necesidades de la mayoría de la población y su gestión se ha orientado a satisfacer los intereses inmediatistas de los diferentes grupos de poder, lo que han generado un estado fragmentado; es fundamental que en los actuales momentos tome conciencia un pensamiento crítico sobre

la gestión de las organizaciones, las diferentes herramientas que se aplican y que tienen una visión enteramente positivista; y, principalmente que su prioridad no sea el lucro sino la búsqueda del bienestar tanto individual como colectivo, se debe desde una perspectiva crítica rescatar formas de gestión de nuestros pueblos ancestrales, los mismos que por supuesto no se enmarcan en el paradigma de la racionalidad científica, pero puede constituirse en una base de conocimiento importante que puede permitir plantear una base teórica nueva para la gestión de las organizaciones.

3. La gestión administrativa debe impulsar parte de la transformación de las relaciones sociales que se den en las organizaciones, considerando la incorporación de la opinión pública mediante un ejercicio democrático y de ciudadanía, orientada a mejorar los diferentes servicios que el estado debe ofrecer a la comunidad. En el Ecuador las instituciones públicas tradicionalmente, no han respondido a las necesidades de la mayoría de la población y su formación ha respondido a intereses inmediatistas de los diferentes grupos de poder, que han generado un Estado fragmentado.

Referencias

- [1] Acosta, Alberto. Breve historia económica del Ecuador. Décima reimpresión. Quito. Corporación Editora Nacional, 2006.
- [2] Aktouf, Omar. La Administración: entre Tradición y Renovación. Tercera. Cali. Artes Gráficas del Valle. 2001.
- [3] Motta, Paulo Roberto. Transformación organizacional. Bogotá. Ediciones Uniandes, 2001.
- [4] Morgan, Gareth. Imágenes de la Organización. México. Alfaomega, 1991.
- [5] Weber, Max. Economía y Sociedad. México. Fondo de Cultura Económica, 2004.
- [6] Kalberg, Stephen. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history. 1980, American Journal of Sociology, Vol. 85, págs. 1145-1179.
- [7] Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de los Sistemas. México : Fondo de Cultura Económica, 1986.
- [8] General systems theory approaches to organizations: Some problems in application. Journal of Management Studies, Vol. 12, págs. 266-275.
- [9] Kuhn, Thomas. La Estructura de las Revoluciones Científicas. Segunda. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

- [10] Donaldson, Lex. Strategy and structural adjustment to regain fit and performance: in defense of contingency theory. *Journal of Management Studies*. 1 de Enero de 1987.
- [11] White, Leonardo D. Introducción al Estudio de la Administración Pública. [aut. Libro] Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Clásicos de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, págs. 126-140.
- [12] Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. Aportes de las ciencias de la gestión (management) a la reforma del estado. [aut. libro] Carlos Losada i Mattodán (ed). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC, US : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, págs. 1-7.
- [13] Losada, Carlos y Dove, Suzanne. Gestión pública y capacidad institucional. Nota introductoria. [aut. libro] Carlos Losada i Mattodán (ed). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC, US : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, págs. 11-15.
- [14] Allison, Graham T. La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? [aut. libro] Jay M. Shafritz (comp) y Albert C. Hyde. Clásicos de la administración pública. México, MX : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, págs. 746-780.
- [15] Frederickson, H. George, y otros. Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*. Marzo - Abril de 1976, págs. 233-244.
- [16] Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. [aut. libro] Carlos Losada i Mattodán (ed). ¿ De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC, US : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, págs. 15-47.
- [17] Frederickson, H. George. Hacia una nueva administración pública. [aut. libro] Jay M., comp Shafritz. Clásicos de la administración pública. México, MX : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, págs. 645-668.
- [18] Stiglitz, Joseph. Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. 22, Caracas : s.n., Febrero de 2002, Reforma y Democracia (Revista del CLAD).
- [19] Durkheim, Emile. Las reglas del método sociológico. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- [20] Vieira, Marcelo Milano Falcão y Zouain, Deborah Moraes. Pesquisa Qualitativa em Administração. 2da. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- [21] Guber, Rosana. La etnografía, método, campo y reflexividad. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2001.
- [22] Registro Oficial No. 449. Constitución de la República del Ecuador. *Revista Judicial*. 20 de Octubre de 2008.
- [23] SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010. Quito: s.n., 2007.
- [24] Santos, Boaventura de Sousa. El milenio huérfano. Madrid: Trotta/ilsa, 2005.
- [25] Martins, Paulo Emílio Matos. A Significação do Espaço Organizacional. 23º Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu : s.n., 1999.
- [26] Shafritz, Jay M., Ott, J. Steven y Suk Jang, Yong. *Classics of Organization Theory*. Sixth edition. Belmont : Thomson, 2005.
- [27] Merton, Robert K. La estructura burocrática y la personalidad. [aut. libro] Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde y comp. Clásicos de la administración pública. México : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, págs. 224-238.
- [28] Mintzberg, Henry. La estructura de las organizaciones. Barcelona : Ariel Economía, 2002.
- [29] Mintzberg, Henry, Quinn, James Brian y Voyer, John. *El Proceso Estratégico*. México : Prentice Hall, 1997.
- [30] Porter, Michael. *Estrategia Competitiva*. México : Planeta, 2002.
- [31] *Ser Competitivo*. Barcelona : Deusto, 2003.
- [32] *Ventaja Competitiva*. México : Planeta, 1998.
- [33] Gulick, Luther y Urwick (comp), Al. *Papers in the Science of Public Administration*. s.l. : Institute of Public Administration, 1937.