

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



CUERPO DE CURSANTES
X Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"DESARROLLO Y PARTICIPACION COMUNITARIA
EN EL ECUADOR".

ING. ANTONIO MANTILLA

1.982

" DESARROLLO Y PARTICIPACION COMUNITARIA"
EN EL ECUADOR"

CURSANTE: ING. ANTONIO MANTILLA

ASESOR : DR. RENÉ CARRASCO B.

PLAN DE TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

INTRODUCCION

CAPITULO I: DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL

A.- ANALISIS HISTORICO

B.- CONCEPTO DE DESARROLLO

C.- CAMBIOS SICOSOCIALES OPERADOS EN
EL ECUADOR

D.- OBSTACULOS DEL DESARROLLO

E.- PARTICIPACION POPULAR

CAPITULO II: PLANIFICACION Y EJECUCION DEL DESARROLLO

A.- PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO

B.- TIPOS Y AREAS DE PLANIFICACION

C.- DESARROLLO REGIONAL

D.- DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO
SOCIAL

. . . / . . .

E.- DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

CAPITULO III: ORGANIZACION Y PARTICIPACION POPULAR

A.- MOVILIZACION SOCIAL

B.- ORGANIZACION POPULAR

1. LA ORGANIZACION POPULAR EN EL
ECUADOR

2. LEGISLACION EXISTENTE

a. Ley de Organización y Regi-
men de Comunas

b. Ley de Cooperativas

3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1980 - 1984

4. PROYECTOS DE LEY DE ORGANIZA-
CION Y PARTICIPACION POPULAR

. . . / . . .

a. Proyecto de Ley de Comunas

b. Proyecto de Ley de Organiza-
ción Barrial

c. Proyecto de Ley de iniciati-
va popular.

CAPÍTULO IV:

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N D I C E

	PÁG
<u>INTRODUCCION</u>	I
<u>CAPITULO I: DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL</u>	1
A.- ANALISIS HISTORICO	1
B.- CONCEPTO DE DESARROLLO	3
C.- CAMBIOS SICOSOCIALES OPERADOS EN EL ECUADOR	7
D.- OBSTACULOS DEL DESARROLLO	10
E.- PARTICIPACION POPULAR	21
<u>CAPITULO II: PLANIFICACION Y EJECUCION DEL DESA- RROLLO</u>	29
A.- PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO	29
B.- TIPOS Y AREAS DE PLANIFICACION	32
C.- DESARROLLO REGIONAL	36
D.- DESARROLLO ECONOMICO Y DESARRO- LLO SOCIAL	33
E.- DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL	40

. . . / . . .

PÁG.

CAPITULO III : ORGANIZACION Y PARTICIPACION

<u>POPULAR</u>	41
A.- MOVILIZACION SOCIAL	41
B.- ORGANIZACION POPULAR	45
1. LA ORGANIZACION POPU- LAR EN EL ECUADOR	43
2. LEGISLACION EXISTENTE	54
a. <u>Ley de Organización y Régimen de Comunas</u>	54
b. <u>Ley de Cooperativas</u>	56
3. PLAN NACIONAL DE DESARRO- LLO 1980-1984	59
4. PROYECTOS DE LEY DE ORGA- NIZACION Y PARTICIPACION POPULAR	64
a. <u>Proyecto de Ley de Co- munas</u>	65
b. <u>Proyecto de Ley de Or- ganización Barrial</u>	63
c. <u>Proyecto de Ley de Ini- ciativa popular</u>	70

. . . / . . .

	PÁG.
<u>CAPITULO IV: CONCLUSIONES</u>	72
A N E X O S	
B I B L I O G R A F I A	

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

El desarrollo alcanzado por los países del centro, en base a los recursos de la periferie, ha ocasionado que estos últimos tengan condicionada su estructura social y política hacia unos pocos países desarrollados. Nuestro país ubicado dentro de estos países dependientes ha orientado su desarrollo bajo un modelo de crecimiento económico, dejando al margen toda posibilidad de participación y desarrollo social.

Los planes de desarrollo elaborados en diferentes épocas en el país, parten del diagnóstico de una escasa participación de los sectores mayoritarios en la toma de decisiones para la solución de los grandes problemas nacionales. Proponiendo como acción inmediata y fundamental la organización de las bases populares.

Sin embargo los esfuerzos que se han hecho en materia de planificación no han tenido el respaldo político necesario para su ejecución, convirtiéndose en simples documentos técnicos de archivo. El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, -

. . . / . . .

para el quinquenio 1980-1984, se inspira en las 21 bases programáticas, que sirvieron de plataforma electoral y llevaron al triunfo al gobierno actual, da énfasis a la movilización y participación popular, como fundamentos de un verdadero proceso de desarrollo.

Los obstáculos a que están sometidos los planes de desarrollo, constituyen un serio problema para los países subdesarrollados, los mismos que deben afrontar no sólo los problemas del desarrollo económico, sino que deberán poner mucha atención al desarrollo social, como parte complementaria e interactuante de todo el proceso de desarrollo.

El presente trabajo, plantea algunas inquietudes sobre lo que debería ser la participación y -movilización popular, para alcanzar el desarrollo integral, en donde las grandes mayorías tengan de recho al disfrute del desarrollo económico y a la participación en la solución de sus problemas.

C A P I T U L O I

DESARROLLO Y CAMBIO SOCIAL

A.- ANALISIS HISTORICO

Hasta hace dos siglos, el mundo no había sufrido la división en que se encuentra ahora, es decir, en un grupo pequeño de países, caracterizados por un - elevado nivel de vida y con una reducida parte de - la población del mundo, y una gran mayoría de paí- ses, en condiciones de vida precarias en donde se - orienta la mayor parte de la población del mundo.

Como consecuencia de la Revolución Industrial, a mediados del siglo XVIII, se producen manifestacio- nes muy trascendentales en unos pocos países, tradu- cidas en transformaciones productivas, que a través del aumento de la productividad, posibilitó la cap- tación de excedentes y por consiguiente un acelera- do proceso de acumulación.

La Revolución Industrial es un proceso que se de- sarrolla dentro del sistema económico y político - mundial, vinculando a países, regiones y colonias, que aportan para el Desarrollo de Inglaterra y el -

. . . . / . . .

noroccidente de Europa. La vinculación entre países y regiones permitió el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, así como la apertura de mercados y la adaptación de las economías y sociedades de los países periféricos en beneficio del centro.

El Desarrollo Industrial de Europa Occidental y de Estados Unidos de Norte América, tienen gran significado para aquellos países subdesarrollados, en razón de la participación creciente e integrada de estos países a favor de los industrializados como efecto del Desarrollo de la economía industrial moderna, donde los países subdesarrollados cambian su estructura productiva, a productos de exportación de importancia significativa, acondicionando de esta manera su comercio exterior y su estructura social y política.

Por tanto el proceso de la Revolución Industrial, trae como resultado el cambio y creación de estructuras socio-económicas capaces de generar y autosustentar un crecimiento dinámico en el pequeño grupo

. . . / . . .

de países del centro, y sistemas dependientes en el gran grupo de países de la periferie. Históricamente se explica que los dos grupos de países están - funcionalmente vinculados en sus interrelaciones y evolución.

B.- CONCEPTO DE DESARROLLO

Existen diferentes formas de conceptualizar al Desarrollo, conceptos que varían de acuerdo a la escuela del pensamiento en la que se ubique el autor; así tenemos que desde el punto de vista de la Teoría del Desarrollo de origen Neoclásico y Keynesiano:

"El Desarrollo consiste en un proceso de acumulación de capital impulsado por el progreso técnico, cuyo resultado visible es el aumento del producto por el hombre, y en consecuencia de la disponibilidad media de bienes materiales y del nivel medio de vida".(1)

(1) Octavio Rodríguez, Las Interpretaciones del Desarrollo de América Latina.

El Desarrollo es un proceso de cambio que abarca especialmente a todo un país o región, y que involucra su estructura económica, social, política y espacial; constituyendo el cambio de valores y la forma de vida del pueblo, procesos previos a un grado avanzado de desarrollo.

Sin embargo el concepto de desarrollo ha venido evolucionando en los últimos años, a tal punto que a la idea inicial de un crecimiento sostenido del ingreso real per-cápita se sumen al momento otros requisitos, como el de una mejor distribución de los aumentos que se logren en la producción; del crecimiento más armónico de todos los sectores de actividad, de acuerdo a las características de los recursos naturales de cada uno de los países; la disminución de la dependencia con respecto al comercio exterior y al uso de tecnologías importadas; y, se logre una mejor distribución de las actividades en todo el territorio, a fin de procurar un desarrollo integral desde el punto de vista espacial, como económico, social, cultural y político.

. . . / . . .

El concepto de Desarrollo, debe tener una implicancia más social y más cualitativa, en razón de que el proceso de desarrollo tiene como objetivo lograr una dignificación del hombre y mejorar la calidad de la vida de la mayoría de la población.

El grado de Desarrollo de un sector productivo - puede ser analizado a través de un conjunto de variables y de relaciones entre estas variables, las que reflejan el proceso de diferenciación estructural - de una economía; estas variables económicas vinculadas con los aspectos de tipo social y político, implican una orientación y actuación de fuerzas sociales que presionan por mantener o cambiar las estructuras de la sociedad.

En el caso ecuatoriano desde los inicios de su vida republicana, el sistema socio-económico imperante ha sido el semifeudal, constituyendo el sector agropecuario el generador de la economía y del cual dependen todos los ecuatorianos. Este sistema semifeudal caracterizado por concentrar la propiedad de la tierra en pocas manos por la presencia del cacic-

. . . / . . .

quismo y caudillismo y por la explotación de la mano de obra, ha mantenido al margen de la participación popular a la gran mayoría de los ecuatorianos.

A partir de los años cincuenta, con la presencia del capital extranjero en manos de transnacionales y multinacionales, y el auge de la empresa privada, se va reemplazando este sistema semifeudal por un sistema capitalista provocando cambios sociales, que dan origen a una clase media, a formas de organizaciones populares y a un proletariado producto de las primeras manifestaciones de un modelo industrial dependiente, dejando al margen a la gran mayoría de la población.

Este modelo de desarrollo identifica la estructura social de nuestro país, definida por una marcada concentración del poder económico y político en unos pocos, y una ferrea dependencia externa. Así de inflexible esta estructura social, en momentos de crisis producida por los grupos de poder la han orientado hacia su consolidación o al cambio relativo, que más bien ha producido el agravamiento de

. . . / . . .

las condiciones dentro de la sociedad.

C.- CAMBIOS SICOSOCIALES OPERADOS EN ECUADOR

Los últimos años de vida del país, se han caracterizado por haber dejado profundas huellas en la estructura social, aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo pasado, seguirá prevaleciendo hasta muy avanzado el presente, sin embargo las ventajas del progreso técnico se han concentrado en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forma la periferia.

La producción y negocio bananero de la década 50 60, dió origen a un grupo de pequeños y medianos propietarios que con el posterior deterioro de la exportación bananera se ha ido proletarizando. El desarrollo industrial a partir del año 1950 dió origen a un grupo hegemónico, altamente asociado al capital y a la tecnología por un lado, y por otro, a

. . . / . . .

las primeras manifestaciones de organización de una clase obrera como producto de esta nueva actividad económica.

El crecimiento de la población y la penetración de formas capitalistas de trabajo en el campo, han determinado que la gran población campesina adquiere conciencia de clase y demande acciones por el desarrollo del país.

La organización de los trabajadores, trajo consigo la creación de tres centrales sindicales, que al momento sus planteamientos ya no tienen un contenido simplemente reivindicativo, sino que están muy vinculados con las plataformas de lucha de otros grupos organizados del país como son los maestros, choferes y estudiantes.

El desarrollo del sector terciario de la economía, el de la estructura administrativa del Estado y la expansión de la educación, ha originado también un crecimiento notable de la clase media, destacándose la burocracia, tecnocracia y los estudiantes -

. . . / . . .

universitarios.

La relativa diversificación productiva del país, así como la industrialización, el surgimiento de polos de desarrollo, el desarrollo de la infraestructura de transportes y comunicaciones, la intervención del capital extranjero en la vida económica interna, con todas sus implicaciones de concentración del ingreso, traslación de excedentes y radicalización política interna; ha originado una evidente modificación de las relaciones de poder en el Ecuador hasta el punto de que la hegemonía política de los sectores privilegiados aparezca resquebrajada - frente a determinadas situaciones concretas, sin embargo a pesar de lo dicho anteriormente estos grupos hegemónicos son altamente solidarios y cohesionados en la defensa de sus intereses y preservación del sistema actual, lo cual lo vienen manifestando en la actualidad ante las medidas económicas y legislativas que está adoptando el Gobierno.

. . . / . . .

D.- OBSTACULOS DEL DESARROLLO

Siendo el Desarrollo un proceso de largo alcance, las políticas que se aplican para la consecución de este objetivo tendran que ser por consiguiente de - largo plazo, dado el número de variables que inter- vienen en él. Proceso mediante el cual se acelera- rá la acumulación del capital, la modernización de las instalaciones productivas y la tecnología, la - descripción de la economía y la capacidad de autosu- ficiencia a fin de imprimir a la actividad económi- ca el dinamismo necesario para aumentar los re- cursos y la utilización del creciente potencial pro- ductivo.

Al hablar de los obstáculos que interfieren los procesos de Desarrollo, y de ésto sus interrelacio- nes e interacciones que determinan las causas del - atraso de los pueblos del mundo, este solo hecho, y el tratamiento adoptado hubieran permitido que paí- ses subdesarrollados esten superando su estado de - pobreza. A pesar de esta reflexión, se pueden iden

. . . / . . .

tificar como aspectos obstaculizantes a factores económicos y no económicos, a las deficiencias de recursos productivos, a la escasez de capital, a las imperfecciones del mercado, a factores externos, a fallas estructurales de las instituciones, entre otros.

Algunos autores sostienen que el subdesarrollo de América Latina, al igual que el de Asia y Africa, obedece a factores biológicos, raciales, religiosos, climáticos, demográficos, psicológicos y a ciertas condiciones socioculturales.

La influencia que factores como el ascetismo protestante y otros hechos vinculados con la religión, según Weber, influyeron sobremanera en el espíritu de empresa, en el nivel de productividad y en el desarrollo del capitalismo en sus fases iniciales. El carácter biológico o racial, ha determinado que los pueblos nórdicos y anglosajones actúen con energía, mientras que los pueblos latinos, árabes y orientales en general no han confrontado con éxito los problemas económicos y a una naturaleza

. . . / . . .

hostil.

Hay quienes sostienen que el subdesarrollo de -
nuestros pueblos es consecuencia del clima, señalán-
dose que mientras en las tierras templadas y frías
ha sido fácil el desarrollo, en las zonas tropicales
faltan incentivos naturales para este proceso.

Otro de los factores que se señaló como obstácu-
lo para el desarrollo, es el de la posibilidad de -
recursos productivos, comprendiendo a los recursos
humanos, naturales, financieros, tecnológicos y de
financiamiento, los mismos que tanto desde el punto
de vista cualitativo como cuantitativo tienen su in-
fluencia dentro del proceso.

Lo más importante en el proceso de desarrollo -
es la población, y sobre todo la calidad de la mis-
ma. La calidad y las actitudes de la población no
sólo afectan el nivel de ingreso real, sino también
la medida con que el ingreso por habitante puede lo-
grar maximizarse.

. . . / . . .

La falta o escasez de recursos naturales, consti
tuye un serio obstáculo al desarrollo, en unos ca-
sos la carencia y calidad de estos recursos es muy
significativa y en otros existiendo en calidad y -
cantidad son irracionalmente explotados.

La tecnología es uno de los factores que influye
en la productividad, en el ritmo de crecimiento, en
el nivel del ingreso y en todo el proceso de desa-
rrollo, su deficiencia determina una economía de ti
po tradicional, con un aparato administrativo defecu
tuoso, terminando por importar tecnología moderna -
antes que crear las condiciones propicias para un -
avance tecnológico.

Esta importación y adopción de tecnología por -
parte de los países subdesarrollados, se la hace de
los países industrializados, que como es sabido es
de alta intensidad de capital, que demanda de inver
siones cuantiosas en su inicio, que desplaza la -
abundante mano de obra disponible con equipos e -
instalaciones sofisticadas.

. . . / . . .

La escasez de capital, la exigua capacidad de ahorro y la insuficiencia de recursos financieros en general, constituyen otro factor obstaculizante del desarrollo. El bajo nivel de ingreso de la población de los países pobres no les permite ahorrar, y por consiguiente no hacer ninguna inversión, sin inversión no hay desarrollo económico. Esta falta de capital, hace que por el financiamiento de las acciones del proceso de desarrollo se paguen altas tasas de interés y presiones inflacionarias.

La economía de los países atrasados se desenvuelve frente a una serie de relaciones circulares o círculos viciosos que la inhiben y frenan; este círculo vicioso se lo identifica de la siguiente manera: el subdesarrollo y el atraso traen consigo una baja productividad, la que determina un bajo nivel de ingreso real; de este bajo ingreso resulta una pequeña capacidad de ahorro y de compra o demanda de la población, que incide desfavorablemente sobre el nivel de inversión, el que a su vez se traduce en una lenta e insuficiente formación de capita-

. . . / . . .

les que determina el subdesarrollo y el atraso.

El dualismo o pluralismo social, constituye otro obstáculo al desarrollo y consiste en el supuesto - carácter dual o plural de la sociedad en los países subdesarrollados. Según J.H. Boctie, el dualismo - social consiste en el choque de un sistema social - importado con un sistema social autóctono de otra - naturaleza. En la mayor parte de los casos el sistema social importado es un capitalismo altamente - desarrollado; pero también puede serlo el socialismo, el comunismo o una mezcla de ambos.

De acuerdo a esta teoría, por una parte, no es - posible adoptar una política para el país en su conjunto, y por la otra lo que es benéfico para un sector de la sociedad puede ser perjudicial para el - otro. Con esta teoría se explica que la penetración de nuevas tecnologías, desorganiza un sector de la economía artesanal preexistente, creando de inmediato un problema de excedente de mano de obra sin posibilidades de absorción, excedente que refluye hacia formas artesanales de economías de subsistencia,

. . . / . . .

dando como resultado un dualismo que condicionará - todo el proceso social subsiguiente, determinando - un reparto desigual del ingreso, un bajo nivel de - demanda y un subempleo estructural de los recursos.

Las imperfecciones del mercado constituye otro - obstáculo al desarrollo, dentro de estas imperfec- ciones se pueden destacar a la inmovilidad de los - factores, a la inelasticidad de los precios, el des- conocimiento de las condiciones del mercado, la ri- gidez de la estructura social y la falta de especia- lización, que actúan como fricciones y trabas que - impiden el logro de un adecuado aprovechamiento de los recursos.

La economía de algunos países latinoamericanos, se caracteriza por tener un primer sector plenamen- te desarrollado, que en general produce materias - primas para la exportación y está en gran parte en manos extranjeras; un segundo sector de agricultura tradicional; un tercer sector constituido por la in- dustria nacional, que a menudo opera en un régimen

. . . / . . .

de monopolio y con fuerte protección oficial; y por último un cuarto sector que lo constituyen los servicios, sobre todo comerciales y financieros, que son parte de la estructura íntimamente conectada en forma de monopolio. Este fraccionamiento de la estructura económica trae consigo una distribución inadecuada de los factores, por una parte y por otra resta elasticidad al sistema volviendolo incapaz de reaccionar ante los estímulos económicos considerados normales en los países más desarrollados.

Por último uno de los principales obstáculos al desarrollo lo constituyen la organización social, económica y política de los países subdesarrollados, sobresaliendo la estructura de tenencia y explotación de la tierra, la naturaleza de los sistemas impositivos, la estructura de la administración pública, la falta de participación de las mayorías en la toma de decisiones, la falta de organización popular, los altos índices de analfabetismo, etc.

En la Conferencia Interamericana de Punta del

. . . / . . .

Este, se insistió en la necesidad de realizar ciertos cambios institucionales como condición para acelerar el progreso latinoamericano. En la Declaración de los Pueblos, se prometió acelerar el desarrollo económico y social, impulsar la reforma agraria, mejorar los sistemas impositivos, mantener una política monetaria y fiscal que protegiera el poder de compra de la mayoría, buscar solución al problema - creado por las influencias de los productos básicos y llevar adelante la integración latinoamericana.

Estos pronunciamientos no dejaron de ser interesantes, acusaban una mayor comprensión de los gobiernos del continente respecto a los problemas latinoamericanos y parecían corresponder a la convicción de que, de no removerse ciertos obstáculos estructurales, el desarrollo económico seguirá limitado por un cuadro de condiciones desfavorables. Sin embargo, al poco tiempo empezó a advertirse que las reformas de que se hablaba eran relegadas frente a otras exigencias y que, lejos de considerarse un - prerequisite y a la vez un rasgo fundamental de una

. . . / . . .

política adecuada de desarrollo, quedaban en un segundo plano y se confiaba su realización precisamente a los sectores menos interesados en promoverla.

El Dr. Raúl Prebisch, en su obra *Hacia una dinámica de Desarrollo*, dice:

"Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico -por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir- para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento ... La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo, porque: 1) Entorpece considerablemente la movilidad social...; 2) Determina en gran medida la distribución de la riqueza y por ende del ingreso, y los privilegios que de ella resulten, impiden el uso adecuado de los recursos productivos; y, 3) Condiciona desfavorablemente la acumulación de capital y se traduce en modelos exagerados de consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares". (2)

(2) Prebisch Raúl, *Hacia una Dinámica de Desarrollo*.

En síntesis se puede decir que la mayoría de las resistencias y obstáculos para el desarrollo se manifiestan como conflictos entre grupos, y en algunos casos como expresión ideológica. En este sentido se pueden identificar resistencias totales y parciales al desarrollo.

En la resistencia total al desarrollo, que comprende la adopción de actitudes adecuadas en la esfera de la ciencia natural, la tecnología y la actividad económica, esta resistencia es de manera directa sobre las pautas tradicionales, de formas de propiedad; de procedimientos, de falta de incentivos económicos, de falta de actitudes empresariales, etc.

Estas resistencias no siempre asumen formas ideológicas aunque tienden a hacerlo cuando dan lugar a conflictos abiertos entre grupos. Este tipo de resistencia rechaza la totalidad del proceso de desarrollo y persiste en mantener la situación en una etapa preindustrial; sin embargo dentro de este tipo

. . . / . . .

hay quienes aceptan en principio la necesidad del desarrollo económico pero rechazan parte de sus condiciones e implicaciones.

En la resistencia parcial al desarrollo se asume en general la forma de ideologías y suele surgir o ser dirigido por grupos por lo menos opuestos al desarrollo. Entre las áreas principales de esta resistencia encontramos las siguientes: estratificación social, organización política, conocimiento científico y tecnológico, educación y valores centrales de la sociedad; que expresan contradicciones implícitas en toda sociedad industrial.

E.- PARTICIPACION POPULAR

La participación activa de la población constituye un factor de importancia crucial para el desarrollo, en razón del requerimiento de cambios en la estructura social y el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y naturales de que se disponen. Sin embargo la tesis de la participación popular ha servido únicamente como consigna de sectores inter

. . . / . . .

sados que enarbolan este término con propósitos pre concebidos.

El cambio de la estructura social y modos de vida es un prerequisite para el desarrollo. El éxito de un programa de desarrollo puede ser logrado sólo si es formulado para y con la participación de la población; en dicho programa deben expresarse los deseos, aspiraciones y valores de la población involucrada. De aquí que es necesario plantearse las siguientes interrogantes: quiénes deben participar, por qué, en qué forma y para qué clase de desarrollo.

Con mucha frecuencia se ha dicho que los programas de desarrollo en los países subdesarrollados están condenados al fracaso, debido a la resistencia de la población a adoptar innovaciones que interfieren con los procedimientos y prácticas de uso corriente; Quienes sostienen esta posición creen que tal actitud de la población deriva de una contradicción inherente entre las normas de la sociedad -

. . . / . . .

tradicional y la predisposición a aceptar cambios.

Ocasionalmente, las causas de la indiferencia de la población son menos tangibles y más difíciles de comprender, en estas circunstancias es cuando los aspectos sociales deben ser considerados y detectar las causas que moldean esa actitud y mostrar el camino por el cual sus aspiraciones pueden ser orientadas hacia el logro de los objetivos del desarrollo.

Quiénes deben participar?, al hablar de participación popular estamos hablando de la población mayoritaria, que se caracteriza por ingresos bajos, exiguo grado de instrucción y poca o ninguna posibilidad de hacerse oír en los asuntos nacionales. Dentro de este grupo encontramos a los trabajadores del campo y la ciudad, los artesanos que trabajan por cuenta propia, los tenderos, los pequeños agricultores y una gran mayoría que constituyen los llamados estratos marginales. Este gran grupo es aquel que no ha sido incluido, y si lo ha sido últimamen-

. . . / . . .

te es de modo precario dentro de los planes de desarrollo por compromisos del sistema político. Para lograr la participación plena de todos los estratos de la población, mediante la participación popular debe implicarse una expansión y redistribución de las oportunidades para tomar parte en el proceso social de toma de decisiones.

Por qué debe participar la población?, existen algunos criterios en este sentido, los autores e ideólogos de la planificación sostienen su preocupación en el aprovechamiento de los recursos humanos subutilizados y en la comprensión de la mayor cantidad posible de la población, de las medidas que la estrategia de desarrollo exige. O también en el deseo de ver en la participación popular organizada un medio de destruir y reemplazar estructuras sociales, económicas y políticas que se consideran incompatibles con el desarrollo.

Los diagnósticos sociológicos y psicológicos sobre la alienación y desarraigamiento que se supone están creciendo en las sociedades modernas masifica

. . . / . . .

das, es otra razón para atribuir importancia a la participación popular.

La participación organizada ofrece la única posibilidad de que las masas populares obtengan una respuesta más favorable de la sociedad a sus necesidades más sentidas.

Cómo debe participar la población?, la participación popular admite plenamente el derecho humano a la libre determinación, dejando en claro que la oposición es un componente legítimo y esencial de una auténtica participación. La importancia relativa de la oposición frente al consenso y apoyo a una estrategia de desarrollo dada dependerá entonces de la velocidad del cambio y del grado de incompatibilidad entre las aspiraciones de los diferentes estratos sociales afectados por él.

Cuando el Estado es la expresión de un sistema de compromiso político, la participación popular, está limitada a la organización de grupos de intereses para ejercer presiones y formar alianzas que

. . . / . . .

lleven a una inclusión en el compromiso y, por lo tanto, a compartir los beneficios que se pueden extraer del aparato estatal. Una de las características de los países subdesarrollados es la incapacidad del sector público para satisfacer las demandas generadas al dar paso a una auténtica participación frente a las limitaciones impuestas por las estructuras económicas y sociales existentes, y el desquiciamiento consiguiente de los diversos planes populistas de justicia social redistributiva.

Qué clase de desarrollo debe propenderse?, sólo con una auténtica participación popular en el proceso de desarrollo, cabe esperar que la naturaleza de éste y la distribución de sus frutos ha de cambiar radicalmente por la interacción de las nuevas estrategias que ofrecen los dirigentes y las demandas de los grupos organizados capaces de participar.

"La masa, por el hecho de ser amorfa, no tiene posibilidad alguna de participar en el - proceso político, excepto en el momento de - negociar su voto contra promesas electorales. Y cuando esta masa vive en condiciones de - subempleo, sometida al castigo permanente del infraconsumo, por una parte, y por otra a la excitación que representan las formas de - consumo conspicuo predominantes entre -

. . . / . . .

... los grupos de ingresos altos y medios, - se comprende con facilidad cuáles serán sus exigencias en el momento supremo de negociar su voto". (3)

Hablar de participación popular, no significa el extremo utópico de esperar que toda la población - participe consciente y continuamente en el proceso de desarrollo. Una movilización general sólo se - puede lograr en condiciones de crisis y no se la - puede mantener por mucho tiempo; por lo general la población se interesa y participa activamente motivada por metas y símbolos más concretos de necesidades materiales inmediatas. Una participación universal activa puede ser valiosa como ideal, pero no se la ha logrado en ninguna sociedad conocida.

Los responsables de los planes de desarrollo, de ben canalizar el poder motivacional latente en las

(3) Furtado Celso, Dialéctica del Desarrollo, -Fondo de Cultura Económica, México, 1965.-Pág. 20.

aspiraciones de la población, debe estar precisamente convencida de que existe un futuro mejor digno - de esfuerzos, para de esta manera ganar su interés y deducir su participación en los programas de desarrollo.

Por lo general, los detalles del plan de desarrollo sólo son conocidos por un grupo limitado de personas de las dependencias del Gobierno. El conocimiento por parte de la población de los programas - de desarrollo y su participación en la formulación de los mismos es uno de los medios más efectivos para ganar su confianza.

. . . / . . .

C A P I T U L O I I

PLANIFICACION Y EJECUCION DEL DESARROLLO

A.- PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO

El funcionamiento de todo sistema económico se reduce a la determinación de que tipo de bienes deben producirse, cómo deben producirse y quién va hacer uso de ellos. La eficiencia productiva se alcanza cuando no es posible reasignar los recursos productivos para producir más de un bien sin reducir la producción de otro; y la equidad distributiva se obtiene cuando no es posible, alterando el reparto del producto, lograr que una persona quede en mejor situación sin perjudicar a otra.

Siendo objetivo fundamental de la planificación desarrollar integralmente a la sociedad, quienes tienen la responsabilidad de la planificación de un país, no pueden limitarse a procurar simples aumentos de producción. Por otro lado la planificación no debe reducirse a establecer condiciones de eficiencia, sino que debe armonizar éstas con un prin-

. . . / . . .

cipio de justicia social.

Para los países subdesarrollados el proceso de desarrollo económico y social es más importante que los mismos planes, su objetivo no es simplemente incrementar al máximo el producto nacional, por el contrario lo que se pretende es el cambio de estructuras que permitan beneficiar en forma efectiva a la gran mayoría de la población. Cuando la planificación tiene éxito, es un instrumento de cambio social y agente estabilizador del equilibrio político.

En países sudamericanos, en la elaboración de los planes, programas y proyectos, los aspectos sociales, por lo general, sólo tienen importancia formal, y se toman en cuenta únicamente en la medida en que tengan impacto en lo económico. Para que la planificación tenga contenido social, debe principiar por el estudio de los problemas económicos en el contexto político en que éstos se llevan a cabo, así como por la consideración cuidadosa de las variables sociales.

. . . / . . .

La participación y aquiescencia con que es preciso contar en la determinación de los objetivos de la planificación, resulta de la interacción política que se hace manifiesta entre quienes formulan las políticas y quienes las aceptan y les dan apoyo.

La acción de planificación incluye por lo general la etapa de estudio y análisis de la situación presente o coyuntural y la formulación de acciones específicas destinadas a modificar esa situación. La primera etapa incluye generalmente estudios y pronósticos, pero la esencia misma de la planificación radica en una segunda etapa, y que constituye la formulación de los medios prácticos de intervención para modificar el curso de los acontecimientos conforme a los objetivos planteados.

El funcionamiento eficiente de la planificación resulta difícil, sino existe en lo individual un mínimo grado de comprensión de las posibilidades y los requerimientos de la acción política y la tarea técnica. La planificación es una tarea de gobierno

. . . / . . .

cuyo objetivo es propiciar el cambio estructural, - pero no siempre la estructura y aparato administrativo del propio gobierno está en condiciones de colaborar y más bien representa un obstáculo. Al respecto para los países subdesarrollados Raaman Weitz se expresa de la manera siguiente:

"Estos últimos requieren un enfoque distinto de la planificación, basado en un método que cumpla tres condiciones esenciales: debe orientarse hacia la creación de un nuevo marco institucional adecuado a los procesos del desarrollo....."
'además debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la introducción de cambios en el plan en el curso de su ejecución'.
(4)

B.- TIPOS Y AREAS DE PLANIFICACION

La planificación puede ser de tres tipos diferentes: global, sectorial y espacial. Se habla de -

(4) Weitz Raaman, De Campesino a Agricultor.-Fondo de - Cultura Económica, México, 1973.-Pág. 183.

planificación global cuando el sujeto de estudio lo constituyen los agregados macroeconómicos y las relaciones que se establecen entre ellos. Dentro de la concepción global de la planificación lo que interesa es colocar a la economía sobre una curva de posibilidades de producción. Se habla de planificación sectorial cuando el sujeto de estudio lo constituye un conjunto de fenómenos o relaciones pertenecientes a elementos del sistema económico caracterizado por un alto grado de homogeneidad interna y en una máxima heterogeneidad entre ellos. La planificación sectorial es de carácter eminentemente tecnológico antes que económico, su objetivo implica preferentemente una acción de combinación de recursos antes que selección de fines. En último término la planificación espacial se refiere al estudio de un conjunto de actividades económicas localizadas en el espacio geográfico, los fenómenos y relaciones que se observan entre ellos sobre el espacio geográfico y el efecto de la fricción espacial sobre la organización económica y social del propio espacio en términos del uso de recursos, distribu--

. . . / . . .

ción de asentamientos humanos y de producción.

Desde el punto de vista espacial la planificación puede ser nacional, regional o local. La planificación a nivel nacional se basa en la asignación de los factores básicos de producción a los diversos sectores de la economía, a fin de maximizar su aprovechamiento. Este tipo de planificación se fundamenta en los datos estadísticos agregados por grupos y sectores. La planificación a nivel nacional no llenan los requisitos de la planificación institucional en razón de la metodología que emplea y de los objetivos propios de la macroplanificación.

En la macroplanificación, el planificador no está en condiciones de comprender las interrelaciones entre los factores económicos, sociales y de organización que operan en los diferentes espacios geográficos del país, a este nivel se formula el marco amplio de la política de desarrollo, los detalles se definen a nivel intermedio o de región.

. . . / . . .

El otro tipo de planificación es la planificación del desarrollo regional o simplemente planificación regional. Según sus disposiciones y métodos de preparación y ejecución, pueden servir como medios para unificar el país bajo una dirección central sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad sin poner en peligro la unidad nacional.

Una de las características más sobresalientes de la planificación regional, es la coordinación en el espacio de las diferentes actividades económicas y sociales. La planificación del desarrollo regional, se inicia recogiendo la información indispensable para la realización del análisis de los problemas que plantea el desarrollo en las regiones y para la evaluación de sus posibilidades. La siguiente fase de esta planificación comprende la preparación de una serie de proyecciones y programas sobre el posible desarrollo en el futuro.

Después de evaluar las posibilidades que ofrecen

. . . / . . .

las proyecciones y programas, se eligen para la aplicación los que satisfacen mejor las metas previstas del desarrollo . Una vez que es aprobado el plan de desarrollo regional, corresponde la etapa de ejecución, durante la cual se realizan las evaluaciones necesarias, a fin de cuantificar el avance del proyecto e introducir al mismo tiempo las correcciones que sean necesarias.

C.- DESARROLLO REGIONAL

El desarrollo regional, es parte del Desarrollo General de un País, las regiones que intervienen - bajo la planificación regional son interdependientes con el conjunto del país. El Desarrollo regional por consiguiente es un proceso que ejerce influencia sobre un determinado espacio geográfico que recibe el nombre de Región.

Según las Naciones Unidas, el desarrollo regional se lo concibe como un proceso de desarrollo nacional en escala regional y se incluye las carac-

. . . / . . .

terísticas económicas, sociales y físicas del cambio en un espacio durante un período de tiempo.

El desarrollo regional, al igual que el desarrollo nacional se logra mediante cambios estructurales dentro del campo económico, social y político, para lo cual se demanda de prolongados períodos de tiempo.

La organización de las Naciones Unidas, estableció como objetivos para el decenio 1971-1980, el - acelerar el incremento del producto nacional bruto por habitante y la puesta a disposición de los frtos del desarrollo a las masas más pobres de las - naciones en desarrollo.

El logro del primer objetivo dependía en gran parte de la movilización de todos los recursos de que dispone la nación y de su asignación de manera más eficaz. Para el alcance del empleo de estos recursos, y en especial de los humanos y naturales, tendría que influir mucho la distribución espacial.

. . . / . . .

Con relación al segundo objetivo, para la división de los frutos del desarrollo entre la población, debía tenerse en cuenta la distribución de estos en el espacio. En tal virtud la consideración del aspecto espacial nos permite lograr un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo y la distribución con más uniformidad del ingreso en el territorio nacional.

"De ahí que el alcance de los objetivos principales del segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo resultará mucho más fácil si el proceso de desarrollo se organiza con dimensiones regionales".(5)

D.- DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO SOCIAL

El desarrollo social no debe ser entendido como prestación de ciertos servicios sociales por parte

(5) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Diseño de Planes Regionales.- Siglo Veintiuno Editores s.a, 1976.- Pág. 29.

del Estado, tales como la salud, educación y vivienda. Estos sectores se los ha identificado tradicionalmente como partes del sector social, pero hablar del desarrollo social se refiere a fenómenos más complejos que tienen que ver con la estructura, organización y funcionamiento de la sociedad. Cuando se plantea la superación del déficit de vivienda, nos encontramos con un indicador de desarrollo económico, el mismo que no tiene una relación directa con el desarrollo social de la comunidad.

Si al proceso de cambio social se lo entendiera correctamente, no podría existir contraposición entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Ambos son parte de un mismo proceso y si lo que se quiere dentro de la sociedad es un cambio y no un conflicto, tanto el desarrollo económico como social deben considerarseles como complementarios e interactuantes.

Los aspectos puramente económicos del proceso de cambio serán posibles atenderles, sólo cuando el -

. . . / . . .

nuevo orden social, cualquiera que éste sea, se halle consolidado.

E.- DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

Dentro del marco de la política y estrategia ganeral del Estado, la seguridad y el desarrollo se relacionan y se condicionan recíprocamente. Sin - Desarrollo no puede haber Seguridad, por consiguiente seguridad es Desarrollo. Desarrollo y Seguridad están permanente y estrechamente unidos y tienen coo objetivo el bien común.

El objetivo de todo gobierno es la satisfacción de las aspiraciones nacionales, para los países del Tercer Mundo, seguridad significa el derecho soberano de poder disponer de sus recursos humanos y naturales, así como contar con la capacidad financiera y tecnológica suficiente para alcanzar el desarrollo integral y autosostenido.

. . . / . . .

C A P I T U L O I I I

ORGANIZACION Y PARTICIPACION POPULAR

A.- MOVILIZACION SOCIAL

El conjunto de acciones que aumentan la participación popular en el proceso de desarrollo de una región determinada se conoce como movilización social. Dentro de estas acciones encontramos la elevación del porcentaje de alfabetización, participación de la población en organizaciones funcionales y en actividades políticas, elevación de los niveles de educación y acceso a los medios de comunicación social. Como resultado inmediato de la movilización social son las demandas del consumidor que crecen más rápidamente que la capacidad de las economías nacionales para satisfacerlas.

En América Latina se han implementado y proliferado una diversidad de programas dirigidos a la movilización social, los mismos que han sido estimulados por organizaciones internacionales y por los propios países. Con relación a las políticas de movilización social, no existe así mismo una política única, ocasionando duplicación y contraposición de

. . . / . . .

acciones. Normalmente los cambios de administracion traen consigo la creacion de nuevos programas, los mismos que se establecen mediante decretos presidenciales, ministeriales, decisiones administrativas de los organismos, o ante la insistencia de movimientos populares.

Los programas de movilizacion y participacion popular, en su mayoría han sido localizados en las áreas rurales y comprenden acciones de reforma agraria, de colonizacion, educacion de adultos, de organizacion campesina y en los últimos años los proyectos de Desarrollo Rural Integral, que durante un largo período se los conoció con el nombre de desarrollo de la comunidad.

El proceso de movilizacion social requiere de movilizadores externos, dada la debilidad de las unidades sociales, aunque existen otras unidades que por su sistema de produccion y relaciones de trabajo facilitan la accion colectiva. Los movilizados externos en su mayoría han sido empleados del Estado que a través de las diferentes acciones de

este han asumido esta función, así encontramos a los maestros de escuelas, trabajadoras sociales, extensionistas agrícolas etc. Sin embargo su acción a sido limitada, todos estos funcionarios de los organismos públicos provienen en su mayoría de los estratos medios urbanos, con estilo de vida, valores y motivaciones antagónicas a las tareas y a la realidad que tienen que afrontar. Este tipo de movilizador distorciona totalmente las intenciones de los programas que se ejecutan; al beneficiario lo considera objeto y no sujeto del desarrollo, asumiendo posiciones paternalistas y no permitiendo que este sujeto tenga la libertad para expresar sus preferencias.

Por otro lado es frecuente encontrar varios organismos con actividades similares que trabajan en una misma área, reduciendo la cobertura de estos y descuidando aquellas poblaciones que se encuentran dispersa de los centros urbanos.

Además de los movilizadores externos que trabajan para el Estado, existen otros constituídos por

. . . / . . .

políticos, estudiantes universitarios, sacerdotes, voluntarios internacionales, etc., los mismos que - en muchos casos han asumido el papel de líderes de la comunidad.

Como se puede observar existe una total descordi-
nación del tipo y nivel de participación deseada, - para algunos la movilización es un medio estricta--
mente limitado a la elevación de la productividad - de las unidades más débiles, a fin de que obtengan los servicios que el Estado no puede proporcionarles. Para otros es un medio que permite los cambios irreversibles en las estructuras del poder y la distribución de los ingresos producto del proceso de desarrollo y por último otros lo hacen en función procelitista, a fin de sacar dividendos políticos mediante votos o con el reclutamiento de líderes locales.

Todos los intentos de movilización social han - permitido adquirir una valiosa experiencia a través de los ensayos y errores cometidos por un lado, y - por otro han ayudado a comprender mejor los requisio

. . . / . . .

tos para una auténtica participación. Así mismo - los grupos locales resignados anteriormente a una pobreza estática y subordinada, mediante estas acciones ven la posibilidad de lograr una vida mejor, han puesto en tela de juicio, en alguna medida, los patrones del centralismo, paternalismo y abandono de la gran mayoría de la población por parte de la acción gubernativa. Se ha formado un conjunto considerable de funcionarios públicos con alguna experiencia y preparación para las acciones de movilización popular.

B.- ORGANIZACION POPULAR

Para enfrentar el proceso del desarrollo, la población necesita estar agrupada e integrada orgánicamente en un grado suficiente que le asegure un razonable nivel de consenso y de unidad de acción, en donde los intereses y valores culturales aseguren - cierto grado de cohesión que permitan sentir, actuar y proyectarse con relativa unidad. En este sentido mientras el grado de organización y de liderazgo - sea más eficiente, la comunidad estará en mayores -

. . . / . . .

condiciones de participar activamente dentro del -
proceso de desarrollo.

Dentro de la estructura de la organización social de la comunidad, se distingue la organización burocrática y la organización democrática, dentro de la primera organización elitista, se hace incapié a la jerarquía, a la autoridad, la permanencia y acceso limitado a la información; la organización democrática pone de relieve las relaciones horizontales, - la libre asociación y la absoluta libertad de información. Esta última forma de organización permite un alto grado de desarrollo social.

La comunidad puede organizarse en un sinnúmero - de formas que difieren por la naturaleza de sus miembros, los intereses o valores que los inducen a organizarse, como a sus actividades o modos de participación. El mayor o menor grado de participación dentro de la sociedad origina así mismo un mayor o menor número de organizaciones. En las sociedades altamente estructuradas los miembros de las unida-

. . . / . . .

des sociales más débiles, tienen menos vínculos orgánicos que el resto de la población, ocasionando una menor participación cuando son parte de ella.

La participación simbólica, a través de los valores comunes y del consenso, en comunidades muy grandes sin organización formal, sólo pueden alcanzar éxitos relativos en sus objetivos. Estas comunidades requieren de una organización de base o microcomunidades para constituirse posteriormente en organizaciones de interacción de segundo grado.

De acuerdo a la forma de representatividad de la organización se identifican tres dimensiones. La una de tipo lateral, y refleja la distribución de las diversas clases de organizaciones en la población total del país, La segunda dimensión es de tipo vertical o jerárquica, y está constituida por el entrelazamiento de las relaciones a nivel nacional, regional y local, ajustándose paralelamente a la estructura jerárquica de poder de la sociedad. Por último la tercera dimensión es de tipo temporal. A

. . . / . . .

diferencia de las organizaciones jóvenes, que responden constructivamente a estímulos externos y aceptar innovaciones, las organizaciones antiguas suelen ser más rígidas y conservadoras.

En algunas condiciones resulta muy difícil el surgimiento de actitudes y motivaciones colectivas para el desarrollo. Diversas causas han ocasionado que la población pierda el grado de cohesión, los elementos más dinámicos abandonan sistemáticamente sus comunidades, el liderazgo en muchos casos está en manos de grupos políticos minoritarios sin capacidad y sin visión. Por último encontramos que el liderazgo está en manos de grupos de familias interesadas en mantener y fortalecer las condiciones de explotación y de injusticia social en favor de sus intereses eminentemente económicos.

1. LA ORGANIZACION POPULAR EN EL ECUADOR

Las primeras manifestaciones de organización social que se registran en el Ecuador se remontan a antes de la llegada de los INCAS. Es en el ayllu en donde se dan formas de propiedad in-

. . . / . . .

dividual y colectiva de la tierra, desde el punto de vista espacial se trabajaba en la agricultura en forma comunitaria. Sin embargo es en el año de 1937, ejerciendo la Jefatura Suprema del Gobierno del País el Ingeniero Federico Paéz, - cuando por primera vez se reconoce jurídicamente a la organización comunal mediante la expedición de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas; el estatuto para la aplicación de la mencionada ley es expedida por el General Alberto Enríquez, sucesor de Federico Paéz en el Gobierno.

Corresponde al mismo General Enríquez expedir el Código de Trabajo, el 5 de agosto de 1938, - instrumento que regularía las organizaciones de los trabajadores y las relaciones entre el trabajador y el patrono.

Sirvieron como antecedentes para la elaboración de este código toda la legislación dispersa que en materia laboral existía.

Paralelamente con la expedición del Código de

. . . / . . .

Trabajo se establecen en el país las centrales sindicales de trabajadores conocidas actualmente con el nombre de Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) en el año de 1938 y la Confederación de Trabajadores del Ecuador - (CTE) en el año de 1944. Posteriormente en el año de 1962 se crea la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) bajo la influencia de la Confederación Internacional de Organizaciones Libres (CIOSL) con sede en London, y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) como filial de la CIOSL - en América.

Con la expedición del Código de Trabajo y la fundación de las primeras centrales de trabajadores, la organización de los trabajadores adquiere un desarrollo significativo. Sin embargo en una investigación realizada por el Centro Latinoamericano de Investigaciones Sociales (CELADIS) y el Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social (INEDES) con relación al grado de conciencia de clase y actitudes ideológicas, sobre una muestra

. . . / . . .

de trabajadores, no se encontró relación signifi
cativa entre la convivencia de clase y la parti-
cipación sindical. Esta investigación, indican
los investigadores los llevaría a la siguiente -
conclusión:

"La posición doctrinaria, la afirmación revo-
lucionaria o transformadora son patrimonio -
de unos pocos dirigentes, frente a una masa
de trabajadores que permanece en sus intere-
ses reivindicacionistas inmediatos. Ello -
también nos explicaría cierta movilidad en -
la afiliación entre las diversas centrales,
según una u otra aparezca en el momento con
más capacidad de satisfacer a los intereses
inmediatos de los grupos de trabajadores".(5)

Otro tipo de organización popular existente -
en el Ecuador lo constituye la cooperativa, cons
tituyéndose en el país en el año de 1919 la pri-
mera cooperativa, que llevó el nombre de "Coope-
rativa de Bienestar Social Protectora del Obrero".

(5) Robalino Bolle Isabel, El Sindicalismo en el Ecua-
dor.- INEDES - INEFOS.

La primera Ley de Cooperativas se expide en el año de 1937 y un año posterior su reglamento. Correspondió al Ministerio de Previsión Social y Trabajo a través de la Sección de Asuntos Sociales asumir la responsabilidad del movimiento cooperativo en el Ecuador, la cual estaba limitada a una protección de tipo formal, no pudiendo ejercer una promoción y asesoría eficiente. Posteriormente se crea la Dirección Nacional de Cooperativas, dependiente del mismo Ministerio, como organismo especializado para el Desarrollo Cooperativo. Esta dirección se crea en el año de 1961 y cinco años más tarde en 1966 permite la expedición de la nueva Ley de Cooperativas y su Reglamento. Esta nueva Ley introduce la conformación del Consejo Cooperativo Nacional, el mismo que es conformado en el año de 1969, con representantes del Ministerio de Educación, del IERAC, del Banco de Cooperativas, del Movimiento Cooperativo, de la Junta Nacional de Planificación y del Instituto Cooperativo Ecuatoriano; este nuevo organismo lo preside el Director Na-

. . . / . . .

cional de Cooperativas.

Además de las organizaciones descritas anteriormente, existen otras formas de organización de hecho y de derecho que a través de sus actividades han contribuido al desarrollo del país; dentro de estas organizaciones tenemos a los gremios artesanales, comités barriales, federación de servidores públicos, federeación de choferes, etc.

2. LEGISLACION EXISTENTE

La limitada legislación existente en el país, no ha permitido una fácil organización popular. Los esfuerzos realizados por algunos sectores - han dado origen a organizaciones de hecho, sin ningún respaldo jurídico y por consiguiente sin ninguna participación en la solución de los problemas de la sociedad. Dentro de la legislación social en vigencia podemos mencionar a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y a la Ley de Cooperativas.

a. Ley de Organización y Régimen de Comunas

Mediante esta ley todos los centros poblados que no tienen categoría de parroquia y - con una población que no sea menor de cincuenta habitantes podrá constituirse en comuna, - con administración directa del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El estatuto jurídico de las comunidades campesinas, que regula la vida y el ejercicio de

. . . / . . .

sus derechos se lo dicta mediante Decreto Supremo N° 23 del 7 de diciembre de 1937, establece en su articulado los derechos de las comunidades campesinas; las atribuciones y deberes del Estado para hacer práctica la protección a las comunidades campesinas; y, la procuración judicial de las comunidades, ha estado sometido a una serie de reformas que le han dado un grado relativo de funcionalidad. Estas reformas han modificado al Estatuto Jurídico en cuanto a la competencia, al procedimiento, al uso, goce y propiedad de las aguas.

Las comunidades campesinas, de acuerdo con el estatuto jurídico tienen derecho a su existencia, y a desenvolverse social y económicamente bajo el amparo y protección del Estado. La protección del Estado, está dada especialmente a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien debe prestar su apoyo directo a las comunas en todo lo que se refiera a su mejoramiento material e intelectual, ayudándolas en el financiamiento económico para la adquisición de bienes colectivos, es decir tie-

. . . / . . .

rras de uso agrícola, instalación de industrias, obras de irrigación, etc.

La estructura orgánica de la organización comunal, está dada por el cabildo, que es el órgano oficial y representativo de la comuna; las Federaciones Provinciales de Comunas, que tienen como fin propender a la defensa de los intereses de las comunas asociadas y a la prestación de servicios de beneficio común; y por último la Asamblea de Representantes de las - Comunas, que es el organismo superior de la - federación y que se encarga de formular los - estatutos que serán sometidos a la aprobación del ejecutivo.

b. Ley de Cooperativas

La Ley de Cooperativas y Reglamento de la misma que se encuentran en vigencia, fueron - dictadas mediante Decreto y Acuerdo del Presidente Interino de la República señor Clemente Yerovi Indaburo con fecha 7 de septiembre de 1966.

. . . / . . .

De acuerdo a la naturaleza y fines de las Cooperativas en el Ecuador, estas organizaciones son de derecho privado, formadas - por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades - de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros.

La estructura interna y administrativa de las cooperativas, está dada a través de: -

- 1) La Asamblea General de socios, que constituye la máxima autoridad de la cooperativa, y sus decisiones son obligatorias para todos los socios.
- 2) El Consejo de Administración, que está integrado por un mínimo de tres y un máximo de nueve, elegidos por la asamblea general, constituye el organismo directivo de la cooperativa.
- 3) El consejo de Vigilancia, es el organismo fiscalizador de las actividades del

. . . / . . .

Consejo de Administración, del gerente, de los administradores, de los jefes y demás empleados de la cooperativa. El número de miembros que integran este consejo está en relación con la cantidad de socios de la cooperativa.

- 4) El gerente, es el representante legal de la cooperativa y su administrador responsable, su designación está a cargo del Consejo de Administración.

La Ley de Cooperativas determina que en todas las cooperativas y organizaciones de integración de este movimiento, deberá existir obligatoriamente la Comisión de Educación y la de Asuntos Sociales.

Según la actividad que desarrollan, las cooperativas pueden ser de producción, consumo, crédito o servicios. Las cooperativas de producción son aquellas en que los socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una empresa manejada en común; las cooperativas de consumo son aquellas que

. . . / . . .

tienen por objeto abastecer a los socios de cualquier clase de artículos o productos de libre comercio; las cooperativas del crédito, son las que reciben ahorros y depósitos, hacen descuentos y préstamos a sus socios y verifican pagos y cobros por cuenta de ellos; y, las cooperativas de servicios que se organizan con el fin de llenar diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad.

Dentro de las organizaciones de integración; el movimiento cooperativo puede integrarse en organismos de segundo grado que lo constituyen las Federaciones Nacionales de Cooperativas; y éstas a su vez en un organismo de tercer grado, la Confederación Nacional de Cooperativas que es el organismo máximo del movimiento cooperativo ecuatoriano.

3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-1984

El Plan Nacional de Desarrollo sostiene que sus objetivos prioritarios son el afianzamiento del sistema democrático, el desarrollo económico

. . . / . . .

y la justicia social. En materia de política social, el objetivo es alcanzar un desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana, para lo cual se deberán crear las condiciones para una participación real y efectiva de la población en la toma de decisiones del desarrollo socioeconómico del país.

El programa de Promoción Popular pretende que la organización y la participación popular, conjuntamente con las medidas económicas y sociales del mismo plan, van a constituir los mecanismos que posibilitarán la consolidación de una sociedad auténticamente democrática.

Los objetivos del Programa de Promoción Popular, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

- I. Ampliar la incorporación de la población a las formas de organización y participación populares, e incrementar su número, sin descuidar el fortalecimiento de las organizaciones de base existentes actualmente;
- II. Elevar los niveles de participación para que a las organizaciones populares trascienda la perspectiva gremialista de su accionar y se proyecten en todo el contexto social;

. . . / . . .

- III. Desterrar la práctica paternalista y asistencialista de las entidades públicas encargadas de promover la organización y participación popular;
- IV. Desarrollar la capacidad de dirección democrática en las organizaciones populares e impulsar la autogestión de sus asociados;
- V. Promover formas autogestionarias de producción y servicios mediante la creación de empresas comunitarias y el apoyo a las existentes (cooperativas y ótras);
- VI. Crear los mecanismos jurídicos y las estructuras administrativas indispensables para que, trabajando en forma coordinada entre sí, alienten la organización popular, confiriendo especial énfasis a las tareas de educación capacitación y asistencia técnica y financiera".

El mismo Plan de Desarrollo dentro de las políticas y programas sectoriales, dentro del subprograma Jurídico Institucional propone:

- " - Dar vigencia a un marco jurídico institucional que otorgue atribuciones y respaldo a los comités barriales, comités parroquiales y demás organizaciones de base existentes y que se crearen.
- Facilitar la creación y funcionamiento de organizaciones populares así como la participación de las mismas en actividades sectoriales a nivel local, provincial y nacional.
- Investigar la legislación social vigente . . . / . . .

te a fin de elaborar propuestas de leyes y reglamentos.

- Elaborar, en 1980, la Ley y Reglamento de las organizaciones populares para lo cual se realizarán 20 seminarios y reuniones, uno por cada provincia en los que se recogerán criterios y opiniones de representantes de dichos organismos.
- Publicar textos de divulgación de normas, leyes y reglamentos sociales.
- Celebrar 20 seminarios, uno por cada provincia, con la participación de representantes de organizaciones populares y de instituciones gubernamentales, para facilitar la aplicación de las "nuevas disposiciones".

El subprograma de Fortalecimiento de las organizaciones populares persigue los siguientes objetivos:

- " - Vigorizar las organizaciones populares existentes sobre la base de la consolidación del proceso democrático y la participación popular en todos los ámbitos e instancias de la vida nacional.
- Promover la creación de nuevas organizaciones populares prioritariamente en áreas marginales, que induzcan a una participación conjunta en la toma de decisiones y acciones que atañen a su bienestar.
- Determinar los ámbitos de competencia administrativa y apoyo técnico de las cooperativas agrícolas y comunas por parte de los ministerios de Agricultu-

. . . / . . .

ra y Bienestar Social y Promoción Popular.

- Promover la formación de organizaciones de segundo (uniones y federaciones) y tercer grado (confederaciones), con el propósito de fortalecer el sistema nacional de participación y promoción popular.
- Ampliar las bases de interacción entre las comunas campesinas y las demás formas de organización popular.
- Promover la creación de 400 nuevas organizaciones populares.
- Promover la creación de 5 organismos de segundo y tercer grado por año.
- Elaborar durante 1980 un proyecto de reformas legales tendientes a la promoción de los ámbitos administrativos y técnicos con respecto a las comunas y cooperativas agrícolas dependientes de los ministerios de Agricultura y Bienestar Social y Promoción Popular". (5)

Como se puede observar el Plan de Desarrollo, propone la realización de fundamentales cambios estructurales que posibiliten la alteración de -

(5) Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, Segunda Parte, Tomo III. Políticas y Programas Sectoriales.

las relaciones sociales vigentes. En el proceso de implementación de las acciones para conseguir estos propósitos, los sectores más retardatarios y conservadores del actual sistema de cosas imperantes en el país, han asumido una posición beligerante con respecto al actual Gobierno, calificándolo como estatista y socializante. Muchos de los proyectos de Ley que se tramitan en la Cámara Nacional de Representantes, están pasando por un lento proceso en el trámite de los mismos y en otros casos han tenido que ser archivados por la oposición que han recibido.

4. PROYECTOS DE LEY DE ORGANIZACION Y PARTICIPACION POPULAR.

El Presidente Constitucional de la República abogado Jaime Roldós Aguilera, acogiendo el Artículo 65 de la Constitución, presentó a la Cámara Nacional de Representantes tres proyectos de ley que tienen relación con la organización y participación popular. Estos tres proyectos son: Proyecto de Ley de Comunas, Proyecto de Ley de

. . . / . . .

ción Barrial.

a. Proyecto de Ley de Comunas

Este proyecto de ley al ser aprobado por el organismo pertinente reemplaza a la Ley de Comunas y al Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas en vigencia. El proyecto de Ley se inspira en el considerando de que el campesino ecuatoriano es víctima de violación de sus derechos constitucionales y legales, como consecuencia de una estructura económica y social opresiva, que está determinando que, con frecuencia, las autoridades y servidores públicos no cumplan la obligación de atender los reclamos de los campesinos y administrarlos justicia.

De acuerdo con el Proyecto de Ley:

"El objetivo general de la comuna es el aprovechamiento de los recursos mediante el trabajo común de sus integrantes, la ayuda mutua y la realización de actividades encaminadas al mejoramiento de sus condiciones de vida, y a la gestión y representación de sus intereses, problemas . . . / . . .

y aspiraciones frente al Gobierno Nacional, - a las entidades del Sector Público y a cualquier persona o entidad privada". (6).

La participación del Estado dentro de la organización comunal, está dada a través de los siguientes organismos públicos:

El Ministerio de Bienestar Social, quien es el responsable de la Promoción, desarrollo y fortalecimiento de la organización comunal así como la coordinación de las funciones y actividades de los organismos públicos en relación con los fines de la Organización Comunal. En la Ley vigente el organismo encargado de la aprobación de la existencia legal de las comunas es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el proyecto da esta responsabilidad al Ministerio de Bienestar Social, al mismo, que pasaran a depender los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería que vienen laborando en esta actividad.

(6) Ministerio de Bienestar Social, Departamento de Relaciones Públicas, Proyecto de Ley, "Organización - Barrial", Iniciativa Popular", "Comunas", Quito, - 1981.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro de sus funciones proporcionará asistencia técnica y velará por la adecuada utilización de los recursos naturales renovables pertenecientes a las comunas, en procura del desarrollo agropecuario de las mismas.

La Secretaría de Desarrollo Rural Integral, elaborará y ejecutará proyectos de Desarrollo Rural Integral en las áreas comunales.

El Banco Nacional de Fomento abrirá obligatoriamente líneas de crédito para las comunas, con un monto que se fijará anualmente.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, incorporará progresivamente las comunas al sistema de seguridad social.

Además la organización comunal gozará de las exoneraciones de los impuestos y demás contribuciones que gravan los actos y contratos; - del impuesto a la renta, que grava al capital en giro y a las transacciones mercantiles, de

. . . / . . .

los impuestos a las importaciones que realicen de maquinaria, equipos, herramientas, fertilizantes, insumos y sementales que requieran para el mejoramiento de la producción agropecuaria; y, del impuesto predial rústico.

Por otro lado el proyecto de Ley, condena las infracciones que se cometieran en contra de los comuneros campesinos, como acto de justicia ante las reiteradas violaciones de sus derechos constitucionales.

b. Proyecto de Ley de Organización Barrial

En el Ecuador no hay antecedentes de legislación, con relación a la organización jurídica de los barrios, sin embargo existen manifestaciones de organización barrial expresadas - en espíritu cívico y solidaridad social desde la época de la colonia.

Las organizaciones barriales en el Ecuador, tienen la característica de ser organizaciones de hecho y se han autoidentificado como

. . . / . . .

Comités Pro-mejoras y Comités Pro-festejos.

Los comités pro-mejoras de los barrios, per siguen la solución de sus necesidades sentidas en el campo de la infraestructura comunal, co mo la dotación de agua potable, energía eléc- trica, construcción de escuelas y lugares de práctica religiosa, etc.

Los comités pro-festejos de los barrios, - tienen como misión la organización y realiza- ción de las festividades populares del barrio, estos comités juégan un papel muy importante en cuanto al mantenimiento de las manifesta-- ciones culturales del pueblo.

El Proyecto de la Ley de Organización Ba- rrial, se afianza en el artículo 30 de la Cons- titución Política vigente y que tiene relación con la obligación que tiene el Estado de con- tribuir a la organización y promoción de los diversos sectores populares. Por otro lado - entre sus considerandos, establece;

. . . / . . .

" Que es necesario que nuestro sistema democrático se asiente sobre bases sólidas de participación activa y permanente de todos los ciudadanos en la deliberación y solución de los asuntos que interesan a la vida en comunidad, de modo que sus derechos políticos no se reduzcan a la integración de los órganos del poder público mediante elecciones". (7)

Mediante este proyecto, el Comité Barrial constituye un organismo social de finalidad pública; persona jurídica de derecho privado; autónomo e independiente de los poderes del Estado; siendo su objeto fundamental la gestión y representación de los intereses, problemas o aspiraciones de la comunidad barrial ante las entidades públicas o semi-públicas.

c. Proyecto de Ley de Iniciativa Popular

La Constitución Política de la República - consagra al derecho político de los ciudada--

(7) Ministerio de Bienestar Social, Departamento de Relaciones Públicas, Proyecto de Ley "Organización Barrial", "Iniciativa Popular", "Comunas", Quito, 1981.

nos, al reconocer la iniciativa popular, para introducir reformas a la misma constitución y para expedir y reformar las leyes. Al amparo de estos preceptos, el proyecto de Ley considera que la iniciativa popular debe contribuir a - que los auténticos ideales de desarrollo económico y justicia social del pueblo ecuatorial no, se materialicen en relación con las posibilidades del Estado y sin perjuicio de la - Unidad Nacional.

En este proyecto de Ley se define a la iniciativa popular, como el derecho que tienen - los ciudadanos de presentar ante la Cámara Nacional de Representantes o el plenario de las Comisiones Legislativas, proyectos de reformas a la Carta Fundamental o de reforma y expedición de leyes.

C A P I T U L O I V

CONCLUSIONES

El estado de subdesarrollo en que se encuentra el Ecuador, no es resultado de situaciones circunstanciales, es producto de todo un proceso histórico, que al momento está caracterizado como sistema capitalista.

Los modelos de Desarrollo experimentados en el país, han permitido la formación y fortalecimiento de dos polos de desarrollo, volviendo dependiente de éstos al resto de los pueblos del Ecuador. La presencia de estos polos de desarrollo a dado origen a nuevos grupos de poder - que se han desarrollado a través de la Industria y los servicios.

Este desarrollismo no ha permitido que el crecimiento económico se distribuya equitativamente entre todos los habitantes. La concentración de las inversiones y los servicios ha estimulado la concentración de la población en estos polos, en donde el alto crecimiento demográfico es superior a la capacidad de la economía para

. . . / . . .

la dotación de los servicios.

La economía del país durante todos los tiempos se ha caracterizado por ser monoexportador. En principio se dependió del cacao, posteriormente - del banano y café, y a partir del año de 1972 con el petróleo. Esta característica hace que el - país tenga una acentuada dependencia externa, con los productos que exporta y con los de importación, en razón de la indiscriminada introducción de bie nes de capital y tecnología de los países indus-- trializados, para la modernización de ciertos sec tores de la economía con perjuicios para las acti vidades de las áreas rurales.

Como resultado de este proceso histórico, tene mos además un país sin una adecuada integración - nacional, en donde los desequilibrios regionales son muy marcados, con áreas geográficas totalmen- te aisladas de los centros vitales del país.

Los esfuerzos realizados en materia de planifi cación, no han tenido el respaldo político para - su ejecución, estos planes han quedado como traba

. . . / . . .

jos teóricos, inspirándose la acción del gobierno en la improvisación con sentido paternalista, y en la ejecución de acciones dispersas conforme los grupos interesados las han demandado.

La movilización social, dentro del sistema capitalista y de lucha de clases, se ha dado al interior de los grupos identificados, el uno por aumentar su capital, posición elitista en la sociedad y poder económico y político; y, el otro grupo por reivindicar el trabajo.

En razón del sistema económico imperante que genera marginalidad y el poco grado de conciencia social de los grandes grupos de la población no ha sido posible que estos sectores participen en la toma de decisiones con relación al desarrollo del país.

La falta de legislación para la creación y fortalecimiento de organizaciones populares, han dejado al margen a las organizaciones creadas por iniciativa propia, no permitiendo la participación de las bases populares organizadas en la

. . . / . . .

toma de decisiones a través del ejercicio del poder en todos sus campos.

Las políticas, estrategias y subprogramas, dentro del programa de promoción popular del Plan Nacional de Desarrollo, propenden a que los marginados, tengan acceso a los beneficios del desarrollo económico y social y a las decisiones políticas, así como a la adquisición de los más altos niveles de compromiso y de participación en el desarrollo del país. Aspiro a que esta intención no quede como una simple retórica, ante el poder de grupos interesados en mantener la situación actual, negándoles oportunidades a las grandes mayorías de ecuatorianos.

A N E X O S

A N E X O 1

PROYECTOS DE LEY

"ORGANIZACION BARRIAL"
"INICIATIVA POPULAR"
"COMUNAS"

QUITO - ECUADOR
1981

PRESENTACION

El Ministerio de Bienestar Social tiene a bien presentar una compilación de tres Proyectos de Ley sobre "Iniciativa Popular", "Organización Barrial " y "Comunas", los mismos que fueron remitidos por el Ejecutivo a la Cámara Nacional de Representantes, cuando ejercía la Primera Magistratura de la Nación, el abogado Jaime Roldós Aguilera.

En los citados Proyectos se avizora, en buena medida, el espíritu que animó al fallecido Presidente de la República, en lo referente a la necesidad de proporcionar los instrumentos jurídicos necesarios, que propicien la organización popular, elemento vital para el "cambio", tesis que sustentó el abogado Roldós Aguilera.

Mediante esta publicación, aspiramos que los sectores de opinión y los grupos sociales que podrían ser influenciados por estos Proyectos de Ley, emitan su criterio en torno a la proyección y alcance de los mismos, lo que servirá de elemento de juicio para que la Cámara Nacional de Representantes adopte una resolución sobre los mismos, la que, entendemos, se enmarcará en los requerimientos de organización de los sectores populares.

DEPARTAMENTO DE RELACIONES PUBLICAS
MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

Quito-Ecuador

Año 1981

Quito, septiembre 5 de 1980

Señor Ingeniero
RAUL BACA CARBO,
Presidente de la H. Cámara Nacional de Representantes
En Su Despacho.-

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad de iniciativa en la expedición de leyes que me confiere el Artículo 65 de la Constitución, presento a usted y, por su intermedio, a la consideración, conocimiento, discusión y resolución de la H. Cámara Nacional de Representantes el Proyecto de "LEY DE ORGANIZACION BARRIAL", cuyo texto con la correspondiente Exposición de Motivos en documentos anexos adjunto.

Sírvase usted, señor Presidente de la H. Cámara Nacional de Representantes, darle a esta solicitud el trámite pertinente.

*Muy atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD*

*JAIME ROLDOS AGUILERA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA.*

Proyecto de Organización Barrial

LA CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el Art. 30 de la Constitución Política vigente, el Estado tiene la obligación de contribuir a la organización y promoción de los diversos sectores populares;

Que no obstante su falta de organización jurídica, los barrios constituyen en nuestro país, desde la época colonial, una de las más altas expresiones de solidaridad social, conciencia democrática y espíritu cívico;

Que el crecimiento urbano ha determinado que los problemas inherentes a las concentraciones poblacionales se agudicen, tornando insuficiente el actual ordenamiento político y administrativo para hacerles frente, porque fue concebido en otro contexto histórico y social;

Que es necesario que nuestro sistema democrático se asiente sobre bases sólidas de participación activa y permanente de todos los ciudadanos en la deliberación y solución de los asuntos que interesan a la vida en comunidad, de modo que sus derechos políticos no se reduzcan a la integración de los órganos del poder público mediante elecciones;

Que para lograr este objetivo es indispensable dotar de base legal a los organismos que tradicionalmente han representado los intereses y aspiraciones de los barrios, como son los Comités Barriales y las Ligas o Federaciones que los agrupan, con el fin de que formen parte del ordenamiento jurídico del país y sus atribuciones sean obligatoriamente reconocidas;

Que los Comités y las Ligas o Federaciones Barriales pueden contribuir eficazmente a la realización de los planes de desarrollo económico y social en

De la decisión que cree, modifique o suprima un barrio, los vecinos podrán apelar para ante el respectivo Consejo Provincial, cuya resolución causará ejecutoria.

Art. 3.- La creación, supresión o modificación de barrios constará de ordenanza municipal, cuya sanción corresponderá exclusivamente al Gobernador de la respectiva provincia. Si su decisión fuere desfavorable, el Concejo o los vecinos afectados podrán apelar para ante el Ministerio de Bienestar Social, cuya resolución causará ejecutoria.

En la provincia de Pichincha, la sanción de esta clase de ordenanza corresponderá al Ministerio de Bienestar Social.

Las demás ordenanzas municipales relativas a la organización barrial serán sancionadas asimismo por el procedimiento establecido en este artículo.

CAPITULO II

DE LA CONSTITUCION DE LOS COMITES BARRIALES

Art. 4.- Cada barrio tiene derecho a la organización y funcionamiento de un Comité Barrial. Sin embargo, en consideración a los factores enumerados en el Artículo 2 de esta Ley u otros similares, el Comité podrá establecer sub-comités barriales a los cuales delegará el cumplimiento de sus fines en determinadas zonas o sectores del barrio, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto apruebe y que deberá ser sancionada por el Concejo Municipal.

Art. 5.- Para la constitución de un Comité Barrial se requiere:

- a) Existencia jurídica del barrio;*
- b) Asamblea pública de los vecinos para constituir el Comité,*

Art. 9.- Cada Comité dispondrá de un estatuto que determine su estructura orgánica y funcional y de los reglamentos internos que precise, sancionados por la autoridad municipal competente.

CAPITULO III

DE LOS FINES DE LOS COMITES BARRIALES

Art. 10.- Son fines de los Comités Barriales:

- a) Establecer y mantener actualizado el registro de las necesidades, problemas y aspiraciones del barrio;
- b) Solicitar la realización de obras públicas y la dotación de establecimientos o servicios fiscales, municipales o sociales; colaborar en su construcción u organización; velar por su adecuada utilización; y formular, al efecto, las denuncias, reclamos o planteamientos que sean necesarios;
- c) Efectuar observaciones acerca de los planes de desarrollo urbano, uso del suelo, parcelaciones y reestructuraciones parcelarias, declaratorias de utilidad pública, donación de terrenos fiscales o municipales, espacios para fines públicos o sociales, bienes de dominio público, construcción de obras; y, en general, sobre todos los asuntos que compete regular al Municipio y al Estado en el área territorial urbana;
- d) Colaborar con las autoridades y organismos públicos para proteger el medio ambiente y la salud de la población; para el control y mantenimiento del orden público, especialmente en lo relativo a la seguridad de las personas y sus bienes; y para la preservación de la moral y las buenas costumbres;

- m) *Los demás que les confieran esta Ley o que complementariamente les asignen el reglamento general y las ordenanzas municipales.*

Art. 11.- El Comité Barrial promoverá la organización de empresas, cooperativas, establecimientos, clubes o comités destinados a la realización de los objetivos sociales del barrio o de la comunidad, cuya constitución y funcionamiento se regirán exclusivamente por los reglamentos que para cada caso expida el Presidente de la República y las regulaciones que apruebe el Comité.

Art. 12.- Es obligación de los Concejos Municipales, Gobierno Nacional y demás entidades públicas o semi-públicas, resolver las solicitudes, denuncias, reclamos u observaciones que les formulen los Comités Barriales.

Están obligados, así mismo, a contar con la decisión, participación o colaboración de dichos Comités en los casos y formas determinados por esta Ley.

CAPITULO IV

DE LOS ORGANOS DEL COMITE BARRIAL

Art. 13.- Son órganos de gobierno del Comité Barrial;

- a) La asamblea barrial;*
- b) La directiva del Comité;*
- c) Los sub-comités, cuando sean necesarios; y,*
- d) Las comisiones de vecinos permanentes y ocasionales que se establezcan de conformidad con esta Ley.*

- f) *Aprobar el plan de acción y el presupuesto de ingresos y egresos del Comité;*
- g) *Fijar cuotas extraordinarias a los vecinos;*
- h) *Conocer el informe de actividades que trimestralmente deberá presentarle la directiva del Comité y, cuando se reuñiere extraordinariamente, el informe sobre los asuntos que motivaren su convocatoria; e*
- i) *Las demás que le asignen esta Ley, el reglamento general y las ordenanzas municipales.*

Art. 16.- Son atribuciones de la directiva del Comité:

- a) *Conocer y resolver todos los asuntos que le competan de conformidad con esta Ley, su reglamento general, las ordenanzas municipales y los estatutos del Comité;*
- b) *Formular solicitudes, reclamos, denuncias u observaciones, según el caso, al Concejo Municipal, Gobierno Nacional y demás entidades públicas o semi-públicas, en representación del barrio;*
- c) *Previa solicitud al funcionario o autoridad responsable, realizar visitas a los establecimientos o servicios públicos situados en el barrio para constatar su organización y funcionamiento;*
- d) *Elaborar, para su aprobación por la asamblea barrial, los proyectos de estatuto y reglamentos internos o sus reformas;*
- e) *Expedir o aprobar, según el caso, los estatutos o reglamentos internos de las organizaciones que estén adscritas al Comité;*

- b) *Proponer a la directiva del Comité o a la asamblea barrial la resolución de los problemas que les estén encomendados;*
- c) *Emitir, a pedido del Comité, informe sobre las cuestiones relativas a los literales a) y b) de este artículo;*
- d) *Realizar las tareas o trabajos que les señale el Comité; y,*
- e) *Las demás que les asignen los estatutos del Comité o que les determinen la directiva del Comité y la asamblea barrial.*

CAPITULO V

DE LA INTEGRACION Y ELECCION DEL COMITE BARRIAL

Art. 19.- La directiva de todo Comité Barrial estará integrada por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Secretario, y un mínimo de cinco vocales principales, con derecho a voz y voto. Por cada vocal principal habrá dos suplentes. El desempeño de estas dignidades es obligatorio y gratuito.

Son, así mismo, miembros natos del Comité Barrial, con derecho a voz y voto, los representantes legales o estatutarios de los clubes, comités de empresa o sindicatos de trabajadores, cooperativas u otras organizaciones sociales localizadas en el barrio, que reconozca el Comité. Para este reconocimiento sólo se tendrá en cuenta el interés general de la comunidad.

Art. 20.- La directiva del Comité será elegida por mayoría simple de votos, mediante sufragio directo y secreto; o por la asamblea barrial, mediante votación oral.

Cuando el Comité se constituya por primera vez, la elección se hará directamente por dicha asamblea.

dos en el Artículo 18; pero adoptará libremente sus decisiones aún cuando no recibiere de ellas los informes, proposiciones o sugerencias que les competen.

Art. 26.- *La directiva del sub-comité barrial tendrá derecho a voz y voto dentro de la directiva del Comité Barrial en todos los asuntos que conciernen a la zona o sector urbano en el que cumpla sus funciones, y podrá, adicionalmente a las comisiones permanentes, ejercer las atribuciones de éstas en dichos asuntos.*

En los asuntos generales del barrio, la directiva del sub-comité participará con voz en las reuniones de la directiva del Comité.

CAPITULO VI

DEL HABER DEL COMITE BARRIAL

Art. 27.- *Constituyen el haber del comité barrial:*

- a) *los fondos o subvenciones que le asignen el Concejo Municipal, el Gobierno Nacional y las demás entidades públicas o semi-públicas;*
- b) *Los bienes muebles e inmuebles que adquiera;*
- c) *Herencias y legados; y las donaciones que, sin fines políticos ni de lucro, reciba de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras;*
- d) *Los ingresos que obtenga por los establecimientos o servicios de su propiedad que administre; y,*
- e) *Las cuotas ordinarias y extraordinarias que aporten los vecinos.*

La estructura orgánica y funcional de la Ligas o Federaciones estará determinada en sus estatutos.

Art. 31.- Las Ligas o Federaciones tienen los mismos fines que los Comités Barriales en lo que respecta a la gestión y representación de los intereses, problemas y aspiraciones de los barrios que agrupan y, por consiguiente, sus mismos derechos y obligaciones. Para el efecto requieren únicamente del consentimiento y aprobación de sus actos por parte de dichos Comités.

Art. 32.- Son atribuciones de la asamblea general:

- a) Revocar o reformar, según el caso, las decisiones adoptadas por la directiva de la Liga o Federación que considere inconvenientes a los intereses de la institución;*
- b) Encomendar a la directiva la realización de misiones o actividades que estime necesarias para el adelanto y bienestar de los barrios que la Liga o Federación representa;*
- c) Aprobar, reformar o derogar el estatuto y los reglamentos internos de la Liga o Federación;*
- d) Aprobar el plan de acción y el presupuesto de ingresos de la Liga o Federación;*
- e) Fijar cuotas extraordinarias a los Comités; y,*
- f) Las demás que le asignen esta Ley, el reglamento general y las ordenanzas municipales.*

Art. 33.- Son atribuciones de la directiva de la Liga o Federación Barrial:

- a) Coordinar los planes, programas y actividades de los Comités Barriales asociados;*

laciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las Ligas o Federaciones Barriales.

Art. 36.- Las Ligas o Federaciones de una misma ciudad o provincia y, en general, del país, pueden llevar a cabo asambleas o congresos con el fin de deliberar y adoptar resoluciones acerca de los problemas que les son comunes.

Tales reuniones se atenderán a las regulaciones que ellas establezcan.

CAPITULO VIII

DEL ORDENAMIENTO PUBLICO Y LA ORGANIZACION BARRIAL

Art. 37.- En relación con la organización barrial, son atribuciones de los Concejos Municipales:

- a) Crear, modificar o suprimir barrios, de conformidad con el artículo 2 de esta Ley;*
- b) Promover la organización y fortalecimiento de los Comités y Ligas o Federaciones Barriales y precautelar su normal funcionamiento;*
- c) Determinar, mediante ordenanza y dentro del espíritu de esta Ley y su reglamento general, la participación de los Comités y Ligas o Federaciones Barriales, en la realización de fines, funciones o actividades que corresponden al municipio;*
- d) Expedir, mediante ordenanza y de conformidad con esta Ley y su reglamento general, las regulaciones que sean necesarias para adecuar la organización y funcionamiento de*

Art. 39.- Los Concejos Municipales podrán autorizar, mediante ordenanza, la constitución e integración de organizaciones de menor jerarquía que los Comités Barriales, cuando una zona o sector urbano no reúna los requisitos necesarios para alcanzar la categoría de barrio; conferirles fines y atribuciones propias de éstos; y regular su organización y funcionamiento en concordancia con esta Ley y su reglamento general.

Art. 40.- Cuando un Comité Barrial estuviere en afección y por cualquier causa no se hubiere reunido la asamblea barrial o llevado a cabo nuevas elecciones, el Concejo Municipal tomará las providencias necesarias con el objeto de que se organice, integre y funcione de conformidad con esta Ley.

Igual atribución tiene el Concejo Municipal respecto a las Ligas o Federaciones Barriales, siempre que los Comités Barriales filiales soliciten su intervención.

Art. 41.- En los Concejos Municipales de los cantones donde exista organización barrial jurídicamente establecida, habrá un departamento, sección u oficina de promoción barrial integrada por personal especializado que tenga a su cargo los asuntos relacionados con esta Ley.

Art. 42.- Son atribuciones del Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular:

- a) Promover el desarrollo y fortalecimiento de la participación, solidaridad y responsabilidad comunitarias, a través de la organización barrial u otras afines y en coordinación con los Concejos Municipales;
- b) Programar y coordinar la participación de los Comités y Ligas o Federaciones Barriales, en la ejecución de los planes de desarrollo económico y social y de promoción popular del Estado;

Art. 44.- La Secretaría Nacional de Información Pública cederá a los Concejos Municipales y a los organismos barriales reconocidos por esta Ley, la utilización de espacios gratuitos en los medios de comunicación social, de los que dispone el Gobierno Nacional, para destinarlos a la información y promoción de los fines y actividades de la organización barrial.

Art. 45.- Sin perjuicio de la existencia de las organizaciones sociales reconocidas por otras leyes, el Estado Ecuatoriano sólo reconoce y garantiza como representativos de la comunidad barrial, a los Comités y Ligas o Federaciones Barriales, constituidos e integrados de conformidad con esta Ley.

Art. 46.- Corresponde al Presidente de la República expedir y promulgar el reglamento general a esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Art. 47.- Esta Ley, como especial, prevalecerá sobre las demás normas o disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que se le opongan.

Art. 48.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

DADO, en el Palacio Legislativo, en Quito.

Quito, 29 de Abril de 1981

Señor Ingeniero
RAUL BACA CARBO,
PRESIDENTE DE LA H. CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES
En su Despacho.-

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad de iniciativa en la expedición de leyes que me concede el Art. 65 de Constitución, presento a usted y, por su digno intermedio, a la consideración, conocimiento, discusión y resolución del Plenario de las Comisiones Legislativas, el Proyecto de "LEY DE INICIATIVA POPULAR", cuyo texto con la correspondiente exposición de motivos acompaño en documentos anexos.

Sírvase usted, señor Presidente de la H. Cámara Nacional de Representantes, darle a esta solicitud el trámite de ley.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, el testimonio de mi consideración más distinguida.

Muy Atentamente
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,

JAIME ROLDOS AGUILERA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Proyecto de Iniciativa Popular

CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

CONSIDERANDO:

Que los Arts. 32 y 65 de la Constitución consagran un importante derecho político de los ciudadanos, al reconocer la iniciativa popular para reformar la Carta Fundamental y para expedir y reformar leyes, derecho que debe ser legalmente regulado.

Que es necesario consolidar y robustecer el sistema democrático mediante la participación activa de los diferentes sectores sociales en la conformación de las instituciones públicas, en la expedición de los instrumentos jurídicos que confieran efectiva vigencia a las normas constitucionales y en la dirección de los destinos políticos del país;

Que la iniciativa popular debe ser un derecho político responsablemente ejercido, para cuyo efecto la elaboración de los proyectos, su promoción y presentación deben estar a cargo de organismos idóneos que garanticen a los ciudadanos la necesaria correspondencia entre sus aspiraciones y los procedimientos empleados;

Que la iniciativa popular debe contribuir a que los auténticos ideales de desarrollo económico y justicia social del pueblo ecuatoriano, se materialicen en relación con las posibilidades del Estado y sin perjuicio de la unidad nacional;

Que con el fin de precautelar que la iniciativa popular responda a estos principios, es menester que determinados órganos constitucionales estén

- b) *Promoverlo mediante su divulgación por los medios de comunicación social, reuniones, manifestaciones u otras formas de publicidad permitidas por las ley;*
- c) *Solicitar la contribución económica de los ciudadanos, con estos propósitos;*
- ch) *Reunir las firmas exigidas por esta Ley para la presentación del proyecto; y,*
- d) *Presentar el proyecto al Tribunal de Garantías Constitucionales, al Tribunal Supremo Electoral y a la H. Cámara Nacional de Representantes o al Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso.*

Art. 4.- Todo proyecto contendrá los considerandos que lo motiven y las normas dispositivas elaboradas en forma de artículos numerados y redactados con precisión y claridad.

El proyecto estará acompañado de la correspondiente exposición de motivos, que versará principalmente sobre el contenido del articulado.

Art. 5.- No se podrá presentar mediante iniciativa popular proyectos de reforma constitucional o de ley relativos a la división territorial del Estado.

Los proyectos de ley que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto del Estado, determinarán las rentas que sustituyan o aumenten las existentes.

Art. 6.- Todo proyecto de reforma constitucional será de carácter nacional y estará firmado por lo menos por el 0.5 o/o de los ciudadanos registrados en los padrones electorales de todo el país.

El proyecto de ley nacional y los que presenten las instituciones mencionadas en el Art. 8 de esta Ley, estarán firmados, por lo menos, por el

TUNGURAHUA	135.926	2.718(1)	3.524
BOLIVAR	51.937	1.039(1)	3.524
CHIMBORAZO	121.235	2.425(1)	3.524
CAÑAR	50.807	1.016(1)	3.524
AZUAY	150.799	3.016(1)	3.524
LOJA	134.016	2.680(1)	3.524
ESMERALDAS	63.139	1.263(1)	3.524
MANABI	254.251	5.085	5.085
LOS RIOS	116.909	2.338(1)	3.524
GUAYAS	724.781	14.496(4)	7.047
EL ORO	134.896	2.698(1)	3.524
NAPO	20.018	400(2)	2.000
PASTAZA	10.053	201(2)	2.000
MORONA SANTIAGO	18.026	361(2)	2.000
ZAMORA CHINCHIPE	13.646	273(2)	2.000
GALAPAGOS	2.047	41(3)	500

(1) Los proyectos originados en estas provincias requieren de un mínimo de 3.524 firmas, correspondientes al 50 o/o de firmas necesarias para un proyecto de finalidad nacional, conforme a la cifra constante en el ejemplo No. 2.

(2) En estas provincias se requieren 2.000 firmas para la presentación de un proyecto de finalidad provincial.

(3) En esta provincia el mínimo es de 500 firmas para la presentación de un proyecto de finalidad provincial.

(4) En estas provincias, el 2 o/o excede del mínimo requerido para un proyecto de finalidad nacional, según el ejemplo No. 2. En consecuencia, un proyecto de finalidad provincial originado en ellas, requerirá únicamente de 7.047 firmas, según el mismo ejemplo.

Art. 7.- Para que un proyecto de ley de iniciativa popular sea considerado de significación provincial, deberá ser auspiciado por una Comisión

El Tribunal, mediante resolución que se publicará en los principales diarios del país, dará curso al proyecto y, en caso necesario, formulará observaciones, pero objetará su prosecución si se refiere a la división territorial o no corresponde a los que pueden promover las organizaciones determinadas en el Art. 8.

La Comisión Promotora podrá incorporar al proyecto, total o parcialmente, las observaciones del Tribunal.

Art. 11.- El Tribunal de Garantías Constitucionales considerará inaplazablemente el proyecto en la sesión inmediatamente siguiente a su presentación y en el plazo máximo de ocho días emitirá su resolución. Si no le hiciere en este plazo, se entenderá que su pronunciamiento es favorable y el proyecto seguirá su curso.

Art. 12.- Si el proyecto no fuere objetado, el Tribunal de Garantías Constitucionales dispondrá su publicación obligatoria por la Secretaría Nacional de Información Pública en los principales diarios del país.

Si el Tribunal no emitiera su resolución en el plazo establecido, la Comisión Promotora lo entregará a dicha Secretaría para su publicación en la forma indicada en el inciso anterior.

Art. 13.- Concluída la recolección de firmas, la Comisión Promotora entregará un ejemplar completo del proyecto al Tribunal Supremo Electoral, para que, en el plazo de 30 días, y con la participación de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, verifique la autenticidad de los datos consignados por los firmantes.

es favorable y el proyecto seguirá su trámite, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 14 y sin necesidad de que preceda notificación de dicho Tribunal.

Art. 16.- El plazo para la promoción, recolección de firmas y presentación del proyecto se extiende a todo el ciclo de cinco años de duración de la Cámara.

Si este trámite no concluyere en dicho ciclo, el proyecto caducará, la Comisión se extinguirá y un proyecto similar sólo podrá ser promovido y presentado en un nuevo ciclo legislativo.

Lo dispuesto en el inciso anterior rige también para los casos en que el proyecto sea rechazado por la Cámara u objetado por el Presidente de la República, en este último caso, con sujeción a lo previsto en el Art. 69 de la Constitución.

Art. 17.- El Presidente de la República podrá someter a referéndum los proyectos de iniciativa popular, con sujeción a lo establecido en la Constitución.

Art. 18.- La Comisión Promotora podrá desistir del proyecto antes de su presentación al Tribunal Supremo Electoral, cuando el número de firmas recogidas fuere inferior al 70 o/o del mínimo legal requerido.

La Comisión participará su decisión al Tribunal Supremo Electoral, el cual la hará pública por los principales diarios del país.

- a) Registrar la Comisión Promotora y los organismos facultados para promover y presentar proyectos de reforma constitucional o de ley;
- b) Garantizar, conforme a esta Ley, el cumplimiento de los fines de los organismos promotores y vigilar su desenvolvimiento;
- c) Fiscalizar el manejo de los fondos que recaude la Comisión Promotora y hacer efectivas las responsabilidades legales; y,
- ch) Las demás que le confieren esta Ley y su reglamento.

Art. 22.- En el caso de ciudadanos analfabetos que respalden un proyecto, su huella digital equivaldrá a la firma.

Art. 23.- Fuera de los casos previstos en esta Ley, los ciudadanos podrán formular solicitudes, planteamientos, denuncias o reclamos a los órganos del poder público, en ejercicio del derecho constitucional de petición.

DADO, en Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas de la H. Cámara Nacional de Representantes.

Quito, 30 de abril de 1981

Señor Ingeniero
RAUL BACA CARBO,
Presidente de la H. Cámara Nacional de Representantes
En Su Despacho.-

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad de iniciativa en la expedición de leyes que me concede el Artículo 65 de la Constitución, presento a usted y, por su digno intermedio, a la consideración, conocimiento, discusión y resolución del Plenario de la Comisiones Legislativas, el proyecto de "LEY DE COMUNAS", cuyo texto con la correspondiente exposición de motivos acompaño en documentos anexos.

Sírvase usted, señor Presidente de la H. Cámara Nacional de Representantes, darle a esta solicitud el trámite de Ley.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, el testimonio de mi consideración más distinguida.

*Muy atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD*

*JAIME ROLDOS AGUILERA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA.*

Proyecto de Ley de Comunas

CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

CONSIDERANDO:

Que la comuna constituye una de las principales formas de organización social del campo. aglutinante de la población rural de menos recursos que, no obstante, se ha regido por instrumentos jurídicos que se han tornado insuficientes por el desarrollo económico y social experimentado por el país;

Que, por consiguiente, es imperiosa la necesidad de que la organización comunal se rija por un cuerpo legal que contemple los cambios operados, que le reconozca los fines eminentemente sociales que tiene y que, mediante un conjunto de garantías e incentivos, la convierta en factor fundamental de producción agropecuaria;

Que la vida de la comuna gira en torno a su patrimonio territorial colectivamente explotado, cuya integridad debe ser protegida por el Estado, y que se deben establecer mecanismos tendientes a incrementarlo, reordenarlo o transformarlo en función de los planes de reforma agraria, de proyectos específicos de desarrollo económico y de la construcción o dotación de obras o servicios públicos;

Que el campesino ecuatoriano es víctima de violación de sus derechos constitucionales y legales, a consecuencia de una estructura económica y social opresiva, que determina que, frecuentemente, las autoridades y

Art. 3.- Todos los integrantes de un asentamiento rural que cuente con más de cien habitantes podrán organizarse en comuna, con sujeción a esta ley.

Art. 4.- Para la constitución de una comuna se requiere :

- a.- Asamblea de por lo menos veinte habitantes rurales mayores de catorce años, residentes en el mismo territorio;
- b.- Acta constitutiva que contenga la nómina de los asistentes a la asamblea;
- c.- Designación del cabildo;
- ch.- Determinación por la asamblea del patrimonio comunal; y,
- d.- Registro en el Ministerio de Bienestar Social.

Art. 5.- Para efecto del registro de la comuna, la documentación que se indica en el artículo anterior será entregada en papel simple, directamente al Ministerio de Bienestar Social o a través de la jefatura política del cantón al que pertenezca la comuna, para que a las veinte y cuatro horas siguientes sea remitida a dicho Ministerio, el cual hará el registro y su notificación a los interesados, dentro de quince días de recibida.

Dicho registro da inicio a la existencia legal de la comuna.

Art. 6.- El Estado fomentará y garantizará la organización comunal.

Art. 7.- No puede ser comunero si no quien haya nacido y resida en el territorio de la comuna.

Podrá también ser comunero :

- a.- Quien se encuentre residiendo en el territorio de la comu-

- b.- Realizar las acciones conducentes a la solución de sus problemas, necesidades y aspiraciones;
- c.- Propender al mejoramiento de sus condiciones de vida, mediante la ayuda mutua y la colaboración en actividades productivas y de gestión;
- ch.- Mantener y defender su identidad grupal, vida cultural y valores propios;
- d.- Promover, al interior de la comuna, con fines específicos, formas asociativas de participación de todos sus miembros que contribuyan a fortalecer los vínculos comunales;
- e.- Lograr la dotación de bienes y servicios públicos sociales necesarios para el bienestar comunal, velando por su adecuada distribución y utilización, así como la asistencia técnica y crediticia y determinar su aprovechamiento;
- f.- Promover, elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural en beneficio de sus asociados;
- g.- Realizar y participar en actividades sociales, educativas, culturales, deportivas y, en general, las que tengan por objeto estimular el espíritu comunitario; y,
- h.- Los demás que establezca esta ley y el estatuto comunal.

CAPITULO III

DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA COMUNA

Art. 11.- Son órganos de gobierno de la comuna:

- a.- La asamblea; y,

- j.- Decidir la afiliación o desafiliación a otros organismos sociales;
- k.- Revocar cualquier decisión adoptada por el cabildo;
- l.- Determinar la retribución que corresponda por el uso de bienes muebles comunales;
- m.- Aprobar los informes y cuentas del cabildo;
- n.- Establecer sistemas de ordenamiento, protección y vigilancia comunales, subordinados a los de carácter público;
- ñ.- Resolver la disolución de la comuna, de acuerdo a lo establecido en esta ley; y,
- o.- Las demás que le fijen esta ley, el reglamento y el estatuto comunal.

Art. 14.- La asamblea sesionará y adoptará resoluciones obligatorias para todos los miembros de la comuna con la mitad más uno de sus miembros, por lo menos.

De no tener quórum, la asamblea podrá sesionar en segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de asistentes, dentro de los ocho días siguientes.

En cualquier caso, las resoluciones se adoptarán por mayoría simple de votos.

Art. 15.- La asamblea se reunirá ordinariamente por lo menos cada tres meses y extraordinariamente en cualquier tiempo, a solicitud del cabildo o de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la asamblea.

- e.- *Celebrar actos y contratos dentro de los límites que le fije el estatuto;*
- f.- *Designar las comisiones que sean necesarias;*
- g.- *Presentar a la asamblea los informes de trabajo y las cuentas de su gestión;*
- h.- *Cumplir y hacer cumplir los planes de trabajo e impulsar la actividad comunal;*
- i.- *Resolver los problemas que se susciten entre comuneros;*
- j.- *Efectuar el censo de los comuneros, de acuerdo a los usos y costumbres de la comuna;*
- k.- *Requerir la prestación adecuada de los servicios del Estado a la comuna;*
- l.- *Formular solicitudes, reclamos, denuncias u observaciones ante entidades, organismos y personas que corresponda; y,*
- m.- *Las demás que le fijen esta ley, el reglamento y el estatuto.*

Art. 19.- El cabildo se reunirá ordinariamente, por lo menos una vez al mes y, extraordinariamente, en cualquier tiempo, a solicitud del presidente o de la mayoría de sus miembros o de diez o más comuneros.

Art. 20.- El presidente del cabildo es el representante legal de la comuna; convoca y preside la asamblea y el cabildo, de conformidad con esta ley; moviliza, conjuntamente con el tesorero, los fondos de la comuna; realiza gastos hasta el límite que el estatuto le señale y ejerce las demás atribuciones que le fijen el estatuto y los reglamentos.

Art. 21.- En el estatuto comunal se fijarán las atribuciones y deberes de los demás miembros del cabildo.

- b.- *Atentar o cometer delitos contra la vida o propiedad de otro comunero;*
- c.- *Defraudar o utilizar ilícitamente en provecho propio, los fondos o bienes comunales; y,*
- d.- *No observar las formas de participación comunal determinadas por la asamblea, en conformidad con los estatutos y en el reglamento interno.*

CAPITULO V

DEL PATRIMONIO COMUNAL

Art. 25.- *Constituyen el patrimonio de la comuna :*

- a.- *Las tierras de su propiedad;*
- b.- *Los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan a cualquier título;*
- c.- *Las asignaciones de los organismos del sector público y sociales;*
- ch.- *Las herencias, legados y donaciones que, sin fines políticos ni de lucro, realicen en su favor personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;*
- d.- *Las cuotas de los comuneros;*
- e.- *Los ingresos provenientes de los bienes y servicios comunales;*
- f.- *Las reservas de los ejercicios económicos destinadas a fines específicos; y,*

Las tierras reivindicadas se reintegrarán inmediatamente al patrimonio de la respectiva comuna.

Art. 30.- Con el fin de dotar de tierras a las comunas que no las tengan en cantidad suficiente , siempre que sus integrantes se dediquen a actividades agropecuarias, el Ministerio de Bienestar Social requerirá del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, la adjudicación de tierras de que disponga o la afectación de las que sean necesarias.

El pago a qué hubiere lugar, en los términos previstos en la Ley de Reforma Agraria, lo hará el Ministerio de Bienestar Social con los fondos que al efecto se destinen en el Presupuesto del Estado.

CAPITULO VI

DE LA ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO COMUNAL

Art. 31.- El aprovechamiento de las tierras comunales será directo y de naturaleza colectiva, con excepción de las que, por decisión de la asamblea comunal se destinen a subsistencia familiar, dentro de los límites que fije el reglamento interno de cada comuna.

Art. 32.- Las tierras concedidas a los comuneros en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, no son susceptibles de cesión, gravamen, ni forma alguna de limitación del dominio comunal.

Art. 33.- Para los fines previstos en el Art. 31, la asamblea comunal podrá autorizar al cabildo la contratación de crédito hipotecario sobre las tierras de la comuna, con el Banco Nacional de Fomento u otras instituciones crediticias que operen con fondos públicos destinados al desarrollo, siempre que los préstamos tengan por objeto financiar planes de inversión aprobados por el Ministerio de Bienestar Social.

Con los mismos objeto, limitaciones e instituciones, las comunas podrán constituir prenda agrícola o industrial sobre las cosechas, animales,

Las mismas reglas se aplicarán a los predios de propiedad privada beneficiados por dichos proyectos.

Art. 38.- El Presidente de la República aprobará el proyecto de desarrollo y, desde entonces, las tierras comprendidas en él, no podrán enajenarse, ni serán susceptibles de gravámenes. A este efecto se notificará con el decreto a los registradores de la propiedad de los cantones en que se hallen ubicadas, para su inscripción y demás fines. Los organismos ejecutores del proyecto, con el auxilio de las autoridades competentes, adoptarán las medidas necesarias para impedir toda acción destinada a obstaculizar el reordenamiento de la tenencia de tierra previsto en esta ley.

Art. 39.- Los proyectos de desarrollo contemplarán el financiamiento necesario para el reordenamiento previsto en esta ley e incluirán, cuando fuere del caso, las cantidades que se requieran para cubrir el valor de las expropiaciones e indemnizaciones.

Art. 40.- El reordenamiento comprenderá la adjudicación y adecuación física de las tierras disponibles para fines agropecuarios y forestales, con sujeción a lo contemplado en el respectivo proyecto de desarrollo y en el orden de prioridades siguiente :

- 1a.- A las comunas legalmente constituídas que hubieren estado funcionando en el sector de conformidad con la ley y sus reglamentos;*
- 2a.- A las comunas que se constituyan de conformidad con esta ley;*
- 3a.- A otras organizaciones de trabajadores agrícolas que se obliguen a residir en el lugar, a explotar directamente la tierra y se sometan a las modalidades de utilización determinadas en el proyecto;*
- 4a.- A los anteriores propietarios de tierras en el sector, que siendo agricultores, las hubieran trabajado directamente,*

provincial, para la resolución de las controversias que se susciten entre dos o más comunas o entre éstas y terceros, relativas a sus bienes inmuebles por naturaleza o destinación. Al efecto aplicarán esta ley con criterio eminentemente social.

Se exceptúan de la disposición anterior las acciones que se originen en operaciones crediticias.

Cada gobernador actuará con un secretario abogado.

Art. 44.- Para la resolución de estas causas los gobernadores observarán el siguiente procedimiento :

La comuna o quien se creyere perjudicado, formulará su reclamo ante el Gobernador de la Provincia, con el cual se mandará a citar al demandado, concediéndole el término de diez días para que conteste.

Con la contestación o en rebeldía, se recibirán las pruebas por igual término, durante el cual se practicará las que soliciten las partes y las que el Gobernador ordene de oficio.

El Gobernador podrá disponer que el Jefe Provincial Agropecuario, el Jefe Zonal del IERAC o el Jefe de cualquier otra dependencia de la administración pública, informe sobre cuestiones de su incumbencia relativas a la controversia que se ventile.

Concluído el término de prueba, el Gobernador dictará la resolución correspondiente, que será susceptible de apelación para ante el Ministro de Bienestar Social, si las partes la interpusieren en el término de cinco días.

Art. 45.- Si los bienes comunales estuvieran situados en dos o más provincias, el Gobernador ante quien se interpusiere el reclamo, luego de practicar las diligencias establecidas en el artículo anterior, remitirá lo actuado al Ministro de Bienestar Social, para que dicte la resolución correspondiente, en única y definitiva instancia.

En los casos de los literales a) y b), el Ministro de Bienestar Social podrá declarar de oficio la disolución; y, en todos los casos deberá aprobarla, mediante acuerdo ministerial, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Al propio tiempo dispondrá la cancelación del registro de la comuna.

Art. 50.- En todos los casos en que sea posible la fusión de dos o más comunas, por mutuo interés de ellas, o como forma de evitar su liquidación, se adoptará por esta modalidad.

Art. 51.- En el caso del literal a) del artículo 49, el patrimonio comunal se distribuirá entre los comuneros con sujeción a los siguientes criterios :

a.- Las tierras de subsistencia familiar pasarán a ser propiedad de los usuarios; y,

b.- Las tierras comunales de uso y goce comunal se repartirán entre los comuneros mayores de catorce años, en el siguiente orden de prioridades :

1a.- A quienes, además de no tener tierras de subsistencia familiar, carezcan de medios de subsistencia;

2a.- A quienes, teniendo tierras de subsistencia familiar, dispongan de medios insuficientes, en relación con el número de miembros de su familia; y,

3a.- A los demás comuneros.

El plan de distribución de tierras deberá ser aprobado por el Ministro de Bienestar Social, protocolizado en una Notaría e inscrito en el correspondiente Registro de la Propiedad, actos que estarán exonerados de impuestos fiscales y municipales.

Art. 52.- En el caso del literal b) del artículo 49, se procurará la constitu-

Las asociaciones de área comunal agruparán a comunas con similares características culturales, económicas o históricas, que se hallen en las zonas geográficas o ecológicas semejantes o tengan vecindad territorial.

Las federaciones agruparán a las asociaciones de área o a comunas no asociadas de una o más provincias.

Art. 58.- Los organismos de integración comunal se regirán por sus respectivos estatutos, que entrarán en vigencia de conformidad con lo dispuesto en el Art. 9 de esta ley.

Art. 59.- Son fines de los organismos de integración comunal:

- a.- Coordinar las actividades de las comunas y procurar la solución de sus problemas;*
- b.- Promover medidas y acciones encaminadas a desarrollar y fortalecer la organización comunal;*
- c.- Plantear al Gobierno Nacional la ejecución de planes, programas y proyectos o medidas de beneficio comunal;*
- ch.- Gestionar la dotación de bienes y servicios para las comunas.*
- d.- Formular solicitudes, denuncias o reclamos ante las autoridades y organismos del Estado sobre los problemas que atañen a la organización comunal;*
- e.- Promover y ejecutar la capacitación social y técnica de la organización comunal;*
- f.- Mediar en los conflictos que surjan entre las comunas;*
- g.- Propender al establecimiento de sistemas de comercialización de los productos comunales y de abastecimiento de insumos para las comunas asociadas;*
- h.- Requerir la ejecución de medidas de reforma agraria en beneficio de las comunas;*
- i.- Coordinar y ejecutar acciones conjuntas con otros organismos sociales y populares; y,*
- j.- Los demás que les señalen los estatutos.*

Art. 60.- Las federaciones podrán integrarse en organizaciones de carácter nacional, que se regirán por sus propios estatutos.

- k.- *Proponer a los organismos públicos respectivos la participación de la organización comunal en los planes de desarrollo económico y social del Estado y velar por su ejecución;*
y,
- l.- *Las demás que le asignen esta ley y sus reglamentos.*

Art. 62.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería, respecto de la organización comunal, tendrá las siguientes funciones:

- a.- *Proporcionar asistencia técnica a las comunas para el desarrollo y mejoramiento de su producción agropecuaria;*
- b.- *Ejecutar programas de educación y capacitación comunal en los aspectos productivos;*
- c.- *Dotar de infraestructura y servicios para la producción agropecuaria en las áreas comunales;*
- ch.- *Participar, cuando el Ministro de Bienestar Social lo solicite, en las actividades de capacitación campesina;*
- d.- *Velar por la adecuada utilización de los recursos naturales renovables pertenecientes a las comunas, de conformidad con la ley;*
- e.- *Garantizar los usos y costumbres de las comunas, compatibles con el interés público, en la utilización de sus bienes y recursos;*
- f.- *Establecer centros de acopio y sistemas de almacenamiento y comercialización para la producción comunal;*
- g.- *Proveer a las comunas, a precios de costo, insumos agropecuarios y productos vitales; y,*
- h.- *Las demás determinadas en esta ley y los reglamentos.*

Art. 63.- La Secretaría de Desarrollo Rural Integral elaborará y ejecutará proyectos de desarrollo rural integral en áreas comunales.

Art. 64.- El Banco Nacional de Fomento abrirá obligatoriamente líneas de crédito para las comunas, con un monto que se fijará anualmente y lo concederá de modo preferente. Igualmente, les ase-

Art. 69.- El que como medio de extorsión o para exigir el cumplimiento de obligaciones civiles, mercantiles o laborales, privare de la libertad a comuneros o campesinos, sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal, será condenado al pago de los daños y perjuicios y, además, destituido de su cargo, si el culpable fuera empleado o funcionario público.

Art. 70.- El que cometiere cualquier forma de discriminación racial o social contra comuneros o campesinos, como impedirles el acceso a parques, plazas, edificios, dependencias u otros lugares públicos; el uso de transportes colectivos; y la utilización legal de establecimientos comerciales, será sancionado con el máximo de las penas establecidas para las contravenciones de cuarta clase y la destitución de su cargo, si el culpable fuere empleado o funcionario público.

Art. 71.- El que, con el fin de pagar precios inferiores a los justos, en el proceso de comercialización, arrebatare o hiciere arrebatar productos o animales a los comuneros o campesinos, será obligado a su restitución o al pago del triple del valor de lo arrebataado; y, además sancionado con el máximo de las penas como contraventor de cuarta clase. Si el culpable ejerciere empleo o función pública, será además destituido de su cargo.

Art. 72.- El que impidiere o difultare el ejercicio del comercio o el acceso de los comuneros o campesinos a los lugares públicos de mercadeo de productos agropecuarios o artesanales, en contravención a las ordenanzas o reglamentos, o violando la libertad de comercio, será sancionado como contraventor de cuarta clase y condenado al pago del triple de perjuicio ocasionado.

Art. 73.- El que, al comprar productos agropecuarios, alterare los pesos, medidas o precios establecidos, en perjuicio de los comuneros o campesinos, será sancionado con la cancelación de la licencia o matrícula de comerciante, si la tuviere, la restitución del triple del valor del perjuicio causado y con el máximo de las penas establecidas para las contravenciones de cuarta clase.

Art. 74.- Los usureros, expendedores de chicha o licores, tinterillos y, en

Presentado el recurso, el Presidente de la Corte ordenará la comparecencia de la autoridad acusada y del o los denunciante, en la hora y fecha que se señale, para la audiencia pública, que tendrá lugar no más tarde de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la presentación de la denuncia.

En la audiencia, el denunciante, por sí o por medio de otra persona, expondrá las causas de su reclamo y presentará las pruebas de que se considere asistido.

A continuación, se oirá a la autoridad acusada quien podrá presentar pruebas y concluirá la audiencia.

El Presidente, en el término máximo de veinte y cuatro horas, dictará su resolución, imponiendo las sanciones determinadas en esta ley o absolviendo a la autoridad denunciada, según el caso. Si la sanción fuere de destitución, oficiará a la autoridad u organismo competente, para que la ejecute. Si el Presidente de la Corte considerare que la infracción acusada constituye delito, enviará todo lo actuado al juez competente para los efectos legales. De considerar que el afectado se halla injustamente privado de su libertad, ordenará su inmediata excarcelación que se cumplirá sin más trámite, so pena de incurrir en rebelión.

Art. 78.- En todos los casos en que esta ley ordena la destitución de un empleado o funcionario público, la ejecutará la autoridad nominadora.

CAPITULO XIII

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 79.- Los actos y contratos relativos al patrimonio comunal que se realicen con violación de esta ley, son nulos y no surten ningún efecto legal.

Art. 80.- Los notarios que extiendan escrituras sobre el patrimonio co-

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El personal a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería pasará a depender del Ministerio de Bienestar Social, que calificará al que crea necesario, y aquel que no lo fuere, será indemnizado de acuerdo con la ley.

En este último Ministerio habrá una unidad administrativa destinada al cumplimiento de las funciones que le asigna esta ley, que, además, manejará y controlará el archivo relativo a comunas.

SEGUNDA .- En el plazo de un año, contado a partir de la vigencia de esta ley, el Ministerio de Bienestar Social, en los casos de duda de la existencia y funcionamiento de una comuna, dispondrá su reinscripción en el correspondiente registro.

ARTICULO FINAL

Esta ley regirá desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial y, como especial, prevalece sobre las demás normas o disposiciones legales o reglamentarias que se le opongan y deroga expresamente la Ley de Comunas y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, codificados y publicados en los Registros Oficiales Nos. 186 y 188, de 5 y 7 de octubre de 1976, respectivamente.

A N E X O 2

FORMAS DE ORGANIZACION, SEGUN LOS PRINCIPALES INTERESES
COMUNES DE SUS MIEMBROS, SUS FORMAS DE ACTIVIDAD O PAR-
TICIPACION, Y SUS PAPELES ESPECIFICOS;

1. Según los principales intereses comunes de los miembros:
 - a. como asalariados;
 - b. como productores;
 - c. como consumidores;
 - d. como residentes de una localidad;
 - e. como jefes de familia;
 - f. como beneficiarios de diversos servicios públicos de carácter social;
 - g. como partícipes de concepciones comunes, tanto religiosas como ideológicas, sobre los derechos y deberes sociales.

2. Según las principales formas de actividad o modos de participación:
 - a. negociaciones obrero-patronales apoyadas en la amenaza de huelga;
 - b. movilización electoral;
 - c. manifestaciones de protesta y desobediencia civil;
 - d. compras o ventas organizadas;
 - e. autoayuda o colaboración recíproca organizada;

. . . / . . .

f. educación y adoctrinamiento de los miembros y del público en general.

3. Según los papeles políticos, económicos, sociales u otros que den a los miembros intereses comunes y les permitan pertenecer a la organización:

a. Políticas

- el electorado, considerado como una unidad social difusa y distribuida en toda la nación a la que se moviliza para participar a intervalos periódicos;
- partidos políticos;
- organizaciones no partidistas para la educación política y la movilización del electorado;
- organizaciones que cabilden en favor de grupos de intereses.

b. Económicas u ocupacionales

- organizaciones de empleadores;
- sindicatos de obreros urbanos, principalmente de la industria, el transporte y la minería;
- sindicatos de empleados del sector privado;
- sindicatos de empleados del sector público;
- comités obrero-patronales para la dirección de las empresas;

. . . / . . .

- organizaciones de tenderos, artesanos independientes y profesionales en libre ejercicio;
- sindicatos de obreros rurales;
- asociaciones de terratenientes, arrendatarios, -
aparceros, etc.;
- cooperativas de consumidores, productores, ahorradores o inversionistas;
- organizaciones de beneficiarios de la reforma -
agraria;
- organizaciones de contribuyentes;
- organizaciones de jubilados, beneficiarios de la
asistencia social y cesantes.

c. Sociales o localistas

- organizaciones de comunidades locales o vecinales;
- organizaciones de mejoramiento cívico;
- organizaciones privadas de caridad y bienestar social;
- asociaciones deportivas o culturales;
- organizaciones de minoría étnicas o de inmigrantes;
- organizaciones de migrantes urbanos por localidad
de origen;
- organizaciones de padres o madres;
- asociaciones de padres y maestros;

. . . / . . .

- organizaciones estudiantiles;
- otras organizaciones juveniles;
- organizaciones de ancianos.

d. Religiosas

- jerarquías eclesiásticas, órdenes y comunidades religiosas;
- asociaciones de miembros laicos de denominaciones religiosas.

B I B L I O G R A F I A

Balogh, Tomas, Obstáculos al Desarrollo Económico.-
México, 1963.

Boisier, Sergio, Diseño de Planes Regionales.- España,
Colegio Oficial de Ingenieros de caminos,
canales y puertos.- España, 1976

Ecuador, Ministerio de Bienestar Social, Departamento de
Relaciones Públicas.- Proyecto de Ley "Organización Ba-
rrial", "Iniciativa Popular", "Comunas".-Quito, 1974

Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del Gobier
no Democrático, segunda parte, tomo III, Políticas y Pro-
gramas Sectoriales.

Furtado, Celso.- Dialectica del Desarrollo.- México: Fon
do de Cultura Económica, 1965.-Pág. 20.

Hurtado, Osvaldo y Herudeck, Joachim, La Organización
Popular en el Ecuador.- Quito, 1974.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y
Social, Diseño de Planes Regionales.-México: Siglo XXI,
Editores, s.a., 1971

Prebisch, Raúl, Hacia una Dinámica del Desarrollo Lati-
noamericano.-México, 1963

. . . / . . .

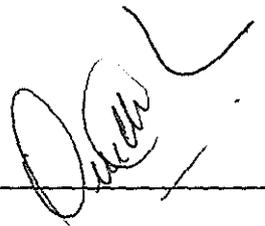
Rodríguez, Octavio, Las Interpretaciones del Desarrollo de América Latina.

Velasco, Enrique, Nociones sobre Estado y Clases Sociales.-España: Editorial Blume, 1979.

Weitz, Raanan, De Campesino a Agricultor.-México: Fondo de Cultura Económica, 1973, Pág. 183.

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su Bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura recomendada.

Quito, septiembre de 1982



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Mantilla', is written over a horizontal line.

Ing. Agr. Antonio Mantilla