

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**XX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO**

TRABAJO DE INVESTIGACION

**" LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, EN EL CONTEXTO DE LA DI-
VISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ECUADOR".**

ECON. FERNANDO HINOJOSA

DR. WILSON SALAS

LCDA. PATRICIA ZURITA G.

1992 - 1993

INDICE

| <u>CONTENIDO</u> | <u>PAGINAS</u> |
|--|----------------|
| <u>INTRODUCCION</u> | v |
| | |
| CAPITULO I | |
| 1. <u>ANTECEDENTES HISTORICOS DE</u> | 1 |
| <u>LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA</u> | |
| 1.1. PREHISTORIA | 1 |
| 1.2. COLONIA | 5 |
| 1.3. EPOCA REPUBLICANA | 7 |
| 1.3.1. <u>Década del 40</u> | 12 |
| 1.3.2. <u>Década del 50</u> | 13 |
| 1.3.3. <u>Década del 60</u> | 13 |
| 1.3.4. <u>Década del 70</u> | 13 |
| 1.3.5. <u>Década del 80</u> | 13 |
| 1.3.6. <u>Década del 90</u> | 13 |
| | |
| CAPITULO II | |
| 2. <u>EL ESTADO ECUATORIANO</u> | 15 |
| 2.1. CONCEPCION | 16 |
| 2.2. ESTRUCTURA ORGANICA | 17 |
| 2.2.1. <u>Función Ejecutiva</u> | 17 |
| 2.2.2. <u>La Función Legislativa</u> | 19 |
| 2.2.3. <u>La Función Judicial</u> | 20 |
| 2.2.4. <u>Organismos del Estado</u> | 22 |
| 2.3. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO | 24 |
| 2.4. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR | 25 |
| 2.5. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL | 28 |
| 2.6. LEY DE REGIMEN PROVINCIAL | 31 |

CAPITULO III

| | | |
|----------|---|----|
| 3. | <u>CENTRALISMO</u> | 33 |
| 3.1. | CONCEPTO | 33 |
| 3.2. | ANTECEDENTES | 33 |
| 3.2.1. | <u>Primera Etapa de la Centralización</u> | 33 |
| 3.2.2. | <u>Segunda Etapa de la Centralización</u> | 37 |
| 3.2.3. | <u>Tercera Etapa de la Centralización</u> | 41 |
| 3.2.3.1. | El Estado y el manejo de la economía | 42 |
| 3.2.3.2. | El alcance de la reforma | 43 |
| 3.2.3.3. | Relación del Estado con la sociedad civil | 43 |
| 3.3. | SITUACION ACTUAL | 44 |
| 3.3.1. | <u>Estructura Juridica</u> | 45 |
| 3.3.2. | <u>Prestación de Servicios</u> | 45 |
| 3.3.3. | <u>Relación del Gobierno Central</u> | 46 |
| 3.4. | VENTAJAS DEL CENTRALISMO | 48 |
| 3.5. | DESVENTAJAS DEL CENTRALISMO | 48 |
| 3.5.1. | <u>Problemática</u> | 48 |

CAPITULO IV

| | | |
|--------|---|----|
| 4. | <u>DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION</u> | 51 |
| 4.1. | ANTECEDENTES | 51 |
| 4.1.1. | <u>Experiencias en América Latina</u> | 51 |
| 4.1.2. | <u>Situación Ecuatoriana</u> | 56 |
| 4.2. | FUNDAMENTOS | 60 |
| 4.2.1. | <u>Concepto de Descentralización</u> | 60 |
| 4.2.2. | <u>Concepto de Desconcentración</u> | 61 |
| 4.2.3. | <u>Proyecto de Modernización del Estado</u> | 64 |

| | | |
|----------|--|----|
| 4.2.4. | <u>Análisis al Proyecto de Ley de Modernización del Estado</u> | 67 |
| 4.3. | PERSPECTIVAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA | 73 |
| 4.3.1. | <u>Parámetros Conceptuales</u> | 73 |
| 4.3.2. | <u>Objetivos de la Descentralización</u> | 75 |
| 4.3.3. | <u>Políticas para la Descentralización</u> | 77 |
| 4.3.4. | <u>Acciones para la Descentralización</u> | 80 |
| 4.3.4.1. | Base legal | 80 |
| 4.3.4.2. | Análisis de la demanda | 81 |
| 4.3.4.3. | Análisis Institucional | 81 |
| 4.3.4.4. | Categorización de organismos seccionales | 82 |
| 4.3.4.5. | Análisis económico financiero | 82 |
| 4.3.5. | <u>Áreas Susceptibles de Descentralización</u> | 83 |
| 4.3.5.1. | Educación | 84 |
| 4.3.5.2. | Salud | 84 |
| 4.3.5.3. | Vivienda | 84 |
| 4.3.5.4. | Otros servicios | 84 |
| 4.3.6. | <u>Proceso de Descentralización</u> | 85 |
| 4.4. | VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION | 86 |
| 4.5. | DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION | 97 |
| 4.6. | CONSIDERACIONES GENERALES A LA DESCENTRALIZACION | 88 |

| | |
|--|-----|
| CAPITULO V | |
| 5. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u> | 91 |
| 5.1. CONCLUSIONES | 91 |
| 5.2. RECOMENDACIONES | 96 |
| BIBLIOGRAFIA | 100 |

INTRODUCCION

A pesar de que la descentralización, constituye uno de los mecanismos de mayor concurrencia en los actuales tiempos, por lo tanto, resulta incuestionable la importancia y trascendencia del tema elegido, mas aún cuando el país se encuentra en un proceso modernizador que involucra como uno de sus pilares fundamentales la descentralización.

Para comprender de mejor manera el contenido de la presente investigación, es necesario determinar algunas concepciones y ámbitos, así tenemos que en términos muy amplios descentralizar presume la transferencia a organismos situados en la base de la estructura social, las funciones reservadas al poder concentrado, sin desmedro de la necesaria unidad del Estado.

La descentralización puede ser: política-administrativa, administrativa funcional y territorial.

Cuando se involucran instancias político-institucionales y administrativas y desplaza de modo integral actividades y atribuciones del Gobierno Central a otro nivel inferior del Estado, sin consideraciones de índole territorial; se considera una descentralización política-administrativa.

La descentralización administrativa-funcional, se origina cuando se da una cesión absoluta de funciones administrativas a otra instancia de jerarquía inferior desde el Gobierno Central, sin jurisdicción territorial.

Una descentralización territorial, se considera cuando complementa a una de las dos descentralizaciones antes señaladas, con la traslación física y plena de atribuciones.

Además de la detenida consideración de esta gama de posibilidades de conformidad con cada caso específico, el proceso descentralizador implica la comprensión de los siguientes condicionantes: Qué descentralizar ?, A quién descentralizar ?, y Cómo descentralizar ?; interrogantes planteadas en la presente investigación y a las cuales aspiramos a dar respuesta.

Afirmación que hacemos en consideración a que nunca antes en la vida democrática de nuestro país, hubo una predisposición de todos los actores sociales a incorporarse en un proceso de modernización integral.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA

1.1. PREHISTORIA

El establecimiento de los orígenes de la administración pública ecuatoriana nos hace remontar a las iniciales manifestaciones de organización social del hombre.

La horda, a la cual Del Vechio conceptúa como " el grupo de individuos agregados sin ninguna regla fija viviendo en régimen de promiscuidad" (1) , vinculados básicamente por necesidades de protección y supervivencia; de costumbres nómadas y dedicados a la cacería y recolección de frutos.

Posteriormente se fue estructurando una pequeña sociedad formada por parientes consanguíneos descendientes de un antepasado común real o supuesto entre los cuales no podían procrear; esta comunidad es conocida como ayllu, palabra quichua equivalente en castellano a familia, parentela, linaje. Los ayllus se diferenciaban entre sí fundamentalmente por tener una divinidad o tótem común protector como el puma, el cóndor, la serpiente, etc.; su régimen económico se basaba en la propiedad colectiva de la tierra y el trabajo asociado.

La unión voluntaria u obligada de varios ayllus dio origen a la tribu, la misma que dispone de un territorio, que comparte un dialecto e ideas religiosas; y,

(1) Del Vechio G. Citado en Principios de Derecho Político y Constitucional. Dr. Rodrigo Borja C.

que posee un gobierno integrado o con participación de todos los ayllus, en igualdad de derechos. Además la tribu se caracteriza por el establecimiento de un régimen de vida sedentario, consolidado y de una economía básicamente agrícola.

Por necesidades comunes en unos casos, y por acción de la fuerza en otras, las tribus se unieron formando confederaciones, sociedades mucho más complejas gobernadas por un Consejo Federal compuesto por los jefes de todas las tribus; la propiedad era comunitaria y existía un sólido vínculo territorial. Pese a lo manifestado cada tribu confederada, mantenía cierta autonomía social, económica y religiosa. En el territorio que actualmente es Ecuador se puede citar como las más importantes confederaciones, la Cañari, la Caranqui, la Quito-Panzaleo y la Puruhá- Tiquisambi.

Lentamente la unificación de las tribus, fue diluyendo particularidades e individualidades de éstas, a favor de un acervo cultural común a toda la confederación; y, consolidando el liderazgo de castas más ricas, más fuertes y mejor organizadas; así se originó la dinastía de la familia Duchicela entre los Puruháes y las de los Shyris habitantes del litoral que sojuzgaron a los primitivos quiteños.

Si consideramos el hecho que la confederación permanente de tribu constituye el primer paso hacia la formación de naciones, debemos aceptar que los Incas y posteriormente los españoles truncaron el proceso social de consolidación y nacimiento de una nacionalidad que pudo haber sido la Cara o Quiteña.

Se estima que entre los años 1455 y 1460, el inca Tupac Yupanqui inició de manera decisiva la conquista de los territorios ubicados al norte del imperio Inca, de conformidad con los lineamientos expansionistas de sus antepasados. El mayor poder y desarrollo de su cultura les permitió una fácil dominación de tribus menores que poco a poco se fueron sometiendo y aceptando incorporarse al imperio Inca.

Tupac-Yupanqui permaneció largo tiempo en Tomebamba ganándose el afecto de sus nuevos súbditos, construyendo obras y preparándose para continuar su campaña hacia Quito, allí nació el inca más poderoso Huayna Cápac, con el cual el Imperio logró alcanzar su máxima expresión, el Tahuá-Tin-Suyo, al oriente (Alto Perú - Bolivia); el Contin-Suyo, al occidente (con gran parte de la costa suroeste peruana); el Colla-Suyo al sur (Chile y parte de Argentina); y, el Chíncha-Suyo al norte (incluyendo buena parte del Perú y el Ecuador hasta el sur de Colombia).

La dominación incaica a los pobladores y territorios del actual Ecuador duró aproximadamente un siglo desde las primeras campañas expansionistas hasta la muerte de Atahualpa, sin embargo de ello su mayor grado de desarrollo influyó de manera determinante en la asimilación de su cultura, costumbres y tradiciones. Entre las principales instituciones incásicas tenemos a las siguientes:

- La disciplina como elemento sustancial a su condición guerrera.

- El trabajo como una actividad festiva y de sustento distribuido técnicamente de conformidad al sexo, edad y capacidad, buscando mayores rendimientos, mejores

inversiones de fuerza y menores sufrimientos humanos.

- Los mitimaes, sistema de reubicación geográfica que permitió al imperio poblar remotos lugares. Esta especie de destierro colaboró al control de brotes subversivos y generó en el indio una nostalgia y tristeza que se torno endémica.

- El Apu-Cuna, o Consejo Real integrado por individuos de alta posición y príncipes de sangre, el mismo que para el control de su imperio tenía un funcionario denominado Tucuricuc cuya labor consistía en viajar solucionando problemas administrativos y emitiendo instrucciones a la vez que informaba al Consejo de la situación de los pueblos, recibía disposiciones.

- Tenían los Incas estatuido comidas al aire libre cada quince días, su propósito era propender a la integración y a la confraternidad, a ello se daban cita hombres, mujeres, niños, lisiados, enfermos, sanos, soldados, etc.; sin embargo el aborígen de los territorios del actual Ecuador presentaba notoria resistencia a la adopción de sus sistemas, el socialismo incásico particularmente determinado por la propiedad estatal de la tierra, chocaba con los anteriores esquemas aborígenes que respetaban la autoridad y autonomía de las tribus confederadas y la propiedad individual de la tierra.

- En el aspecto religioso los incas y los quiteños adoraban al sol, mas la diferencia en el culto radicaba en que el Inca se consideraba su hijo y se hacía adorar como dios, mientras que en nuestro territorio sus jefes y monarcas "eran hombres" con derechos adquiridos por herencia o por elección en Asamblea de Principales.

1.2 COLONIA

El 12 de octubre de 1492 Cristóbal Colón "descubrió" el continente americano y con este hecho se inició la conquista y colonización, la misma que en el Ecuador se efectuó bajo el reinado de los emperadores Carlos V y de su hijo Felipe II, es decir en el período comprendido entre los años 1506 a 1598.

En el siglo XVII reinaron en España Felipe III, Felipe IV y Carlos II, época histórica en la cual el imperio si bien mantenía una gran presencia cultural, evidenciaba un paulatino deterioro de su economía, y una manifiesta pérdida del predominio militar en el mundo.

En el siglo XVIII se inicia el dominio de la llamada Casa de Borbón, casta que le tocó asumir la consecuencia de trascendentales hechos, entre ellos la expulsión de los jesuitas de América y la pérdida del dominio de los mares como resultado de la derrota de Trafalgar, la misma que facilitó la independencia de las colonias, producida en el reinado de Fernando VII (1808-1833).

Entre las principales instituciones coloniales creadas por España, tenemos:

- La Casa de la Contratación (1503), organismo encargado del monopolio comercial con América, responsable de llevar la contabilidad del movimiento mercantil de las colonias, de cobrar impuestos aduaneros, de resolver litigios entre mercaderes, preparar pilotos, de trazar cartas de navegación, mapas de las nuevas tierras y de compra y venta de mercadería de y hacia las colonias; en síntesis: Tribunal de Comercio, Oficina de Correos, Escuela

Naval, Instituto Geográfico, Almacén y Mercado.

- El Real y Supremo Consejo de Indias (1511), era una organismo bajo cuya responsabilidad se encontraban todas las áreas de la administración ejecutiva, legislativa y judicial, respecto de las colonias americanas.

- Los Virreynatos no tenían límites especiales sino los de las audiencias que los conformaban. Los virreyes eran en América virtualmente reyes, ya que éstos ejercían una duplicación de sus funciones; sin embargo, al término de su gestión estaban obligados a rendir cuentas sometiéndose al llamado Juicio de Residencia, durante el cual todos los súbditos del virreynato podían presentar denuncias en su contra.

- En las Capitanías Generales, se denominaban capitanes generales a los españoles que desempeñaban funciones militares estando además encargados de la conquista de tierras y al mando de fuerzas de mar y tierra, estaban situados estratégicamente y defendían las colonias de piratas y corsarios.

- Las Reales Audiencias, eran similares a las actuales Cortes de Justicia, sus miembros se llamaban Oidores y su número se establecía de acuerdo a la importancia de la audiencia. Cuando a las facultades judiciales se agregaba el poder político ejecutivo, las audiencias tomaban el nombre de presidencia como era el caso de la Presidencia de Quito.

- Gobernaciones y Corregimientos, se impedía el abuso de los encomenderos respecto de los indios bajo su tutela, se establecieron los Corregimientos, zona sobre la cual un corregidor ejercía autoridad. Se denominaban

corregimientos a poblaciones y áreas geográficas de menor significación que una provincia, en la cual ejercía autoridad el gobernador, representante en lo ejecutivo del Presidente de la Audiencia.

- Cabildos, fueron las instituciones más representativas e importantes de la América española, el establecimiento de un cabildo precedía a la fundación de una villa o ciudad, estos se encargaban de repartir entre los conquistadores la zona conquistada a la vez que intervenían en todos los asuntos relativos a la buena administración de las ciudades, de estas organizaciones protectoras y vigilantes de los fueros y privilegios locales salieron muchos de los movimientos emancipadores que pusieron término a la dominación española.

1.3 EPOCA REPUBLICANA

Como un elemento de análisis fundamental para poder interpretar la actual situación de la administración pública, y establecer sus proyecciones futuras, conviene efectuar una síntesis histórica de los acontecimientos más relevantes de su desarrollo y evolución.

El 13 de mayo de 1830 se separa el Distrito Sur de la Gran Colombia, actual Ecuador. El 23 de septiembre del mismo año, se promulgó la Primera Constitución de la República que creó el Estado Ecuatoriano con sus tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca. El sector público con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La legislatura compuesta de una sola cámara integrado por 30 diputados, 10 por cada departamento, elegía al Presidente del Estado, el mismo que a su vez tenía la facultad de nombrar y remover al personal cuyos puestos los había creado el Congreso, el que también

determinaba funciones, remuneraciones y tiempo de ejercicio de los cargos públicos.

Esta Constitución establecía la existencia de un Ministro de Estado con dos áreas : Gobierno Interior, Exterior; y, la de Hacienda.

En el Régimen Seccional esta Constitución establecía el funcionamiento de Municipios, solo en las cabeceras provinciales y suprimió las Cámaras de Distrito Provinciales, las que con el devenir del tiempo se constituyeron en los Consejos Provinciales.

La Constitución de 1835, no presenta significativos cambios en la estructura del poder respecto a la de 1830, sin embargo dentro del tema de análisis cabe destacar la ampliación del sector público a tres ministerios: del Interior y Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

Uno de los graves problemas de la época fue la malversación de fondos públicos, razón por la cual incluye una disposición orientada a sancionar a los funcionarios que incurrieran en esta responsabilidad.

Esta Constitución divide al poder legislativo en dos Cámaras : Senadores y Representantes y al territorio en provincias, cantones y parroquias. Las provincias fueron las siguientes : Quito, Chimborazo, Cuenca, Imbabura, Loja, Guayaquil, Manabí y Archipiélago de Galápagos.

La Constitución de 1843 eleva el período presidencial, el de diputados y senadores, creaba un cuarto poder llamado Comisión Permanente, compuesto por cinco senadores. Establecía los Consejos Provinciales para

ayudar a los gobernadores y estatuyó el juramento a los funcionarios públicos al momento de su posesión.

La Constitución de 1845, establece el necesario equilibrio entre las funciones del Estado, reducía al ejecutivo a sus justas atribuciones, prohibía a los legisladores ser empleados públicos, al Presidente, Vicepresidente y miembros de la Función Judicial los nombraba el Congreso.

Determina que en cada cabecera cantonal el ejecutivo podía crear municipios y que de manera obligada debía existir uno en cada capital de provincia.

La Constitución de 1850, unificó a las Cámaras del Congreso formando una de 42 diputados. En cuanto al sector público mantuvo los tres ministerios antes señalados, pero fueron redefinidos en sus funciones y se los denominó: del Interior, de Relaciones Exteriores Culto e Instrucción Pública; de Hacienda y Beneficencia; de Guerra y Marina.

La Constitución de 1861 constituyó un instrumento jurídico muy avanzado en relación a las anteriores. Tomando como referencia la realidad geográfica dio a la administración una base provincial, al establecer jurídicamente las provincias y desterrar la división departamental.

Mantiene un sistema bicameral e instaura el sufragio directo de base demográfica, el gobierno es por lo tanto popular y ya no parlamentario.

Con el propósito de que la vida política se radique en cada circunscripción evitando el centralismo de

una autoridad lejana, estableció Concejos Municipales y Concejos Parroquiales, dotados de amplios poderes y atribuciones.

La Constitución de 1869 cambia la estructura del poder dándole mayor fuerza al ejecutivo, mantiene el sistema bicameral, establece las leyes de Guardias Nacionales y de Régimen Administrativo Interno.

La Constitución de 1878, difería muy poco de la de 1861, para subrogar al Jefe de Estado se creó el cargo de Designados, en número de tres, nombrados por el Congreso. Creó un municipio por cada cantón.

La Constitución de 1883, tenía un claro predominio de la Constitución de 1861; la de 1897, crea dos ministerios adicionales; la de 1906, estableció la supremacía de la Constitución sobre toda norma o disposición, y restringía a los extranjeros el desempeño de funciones públicas, hizo énfasis en aspectos relativos a la responsabilidad en el manejo de fondos públicos, separación completa de la Iglesia del Estado, consolida la organización del gobierno bajo el esquema republicano y establece los lineamientos definitivos del Régimen Seccional.

Cabe señalar que en el periodo histórico (1926 - 1929), la determinante labor cumplida por el Presidente Isidro Ayora en cuanto a la organización y modernización del Estado se refiere, así tenemos que con la concurrencia de la misión Kemmerer creó : el Banco Central del Ecuador, Banco Hipotecario, Ministerio de Previsión Social y Trabajo, Superintendencia de Bancos, Caja de Pensiones, Contraloría General de la Nación, Direcciones Generales de Aduanas, Obras Públicas, Presupuesto, Tesoro, Suministros,

Ingresos, Estancos y de la Armada.

Establece la censura de los ministros del Estado por parte de las Cámaras y rehabilita a los Consejos Provinciales abolidos desde la época de Veintimilla.

Las Constituciones de 1945 y 1946, mantienen básicamente los principios de la 1906, excepto de determinación de la facultad del Presidente de establecer el número de funciones de los ministerios que fueron necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado, conserva los organismo de Control.

La Constitución de 1967, mantiene la organización básica del Estado, consolida las autonomías administrativas y establece la Carrera Administrativa. Concomitantemente con la disposición de mayores recursos económicos generados principalmente por la exportación petrolera, el Estado asumió más funciones, mismas que fueron contempladas en la Constitución de 1978.

La Constitución de 1978; en su Art. 46, define la composición del sector publico desde el punto de vista de la economía, y en el Art. 125, determina las entidades de dicho sector, establece cuáles gozan de autonomía y en base a qué ley rigen las relaciones con el Estado sus servidores.

Por otra parte señala la distribución del poder en sus diferentes funciones, cuáles y qué labores cumplen los organismos del Estado, integración del Régimen Administrativo Seccional y Fuerza Pública.

Finalmente y de manera sucinta señalaré las principales características de la administración pública

ecuatoriana desde la prehistoria hasta nuestros días.

La prehistoria nos presenta una organización social basada fundamentalmente en la necesidad de subsistir y defenderse de amenazas a la seguridad e integridad común.

La colonia mantuvo una estructura y organización orientada exclusivamente a la explotación y usufructo a favor del imperio.

El servicio público era un derecho y patrimonio de los españoles, mismos que llegaron a vender, arrendar, e incluso rematar los cargos públicos.

Los inicios de la época republicana presenta un sector público que comprendía las tres funciones actuales: ejecutivo, legislativo, judicial; un solo ministerio; y cabildos en las cabe eras provinciales, más tarde mientras las necesidades sociales crecían las funciones y responsabilidades del Estado fueron ampliándose y adquiriendo áreas de especialización.

Un cambio definitivo se dio a raíz del advenimiento de la misión Kemmerer en 1926, misma que configuró una estructura administrativa moderna y funcional, vigente, en su mayor parte hasta nuestros días.

1.3.1. Década del 40

Este período nos presenta una administración pública incipiente, débil, no favorable a un concepto unitario de país, particularmente por la disgregación económica-social intereses regionales y locales.

1.3.2. Década del 50

Se produjo la fase inicial de la centralización. Se redefinió, creció y se diversificó la estructura estatal, de manera acorde con el naciente modelo desarrollista, producto de un sostenido incremento de las exportaciones y nuevo orden económico internacional.

1.3.3. Década del 60

En este lapso la estructura del Estado acentuó su carácter centralista, se crearon instituciones y se incrementó la burocracia. El gasto público se duplicó de 1080 a 2775 millones de sucres.

1.3.4. Década del 70

La bonanza petrolera generó un explosivo incremento del sector público, al cual se consideró el instrumento para la satisfacción de las nuevas y crecientes necesidades de bienes y servicios. Son aproximadamente 50 instituciones creadas por el Estado en esta época.

1.3.5. Década del 80

Fin de la bonanza petrolera, crisis económica, austeridad, profundización de contradicciones sociales, cúspide y descenso del centralismo y crecimiento del sector público.

1.3.6. Década del 90

Se establece la necesidad de reorganizar el Estado, particularmente el sector público,

a la realidad política social y económica del país, y su contexto internacional, en el cual interactúa y se interrelaciona. Los programas de Reforma del Estado, Desburocratización, Modernización, etc. se encuentran en los propósitos de los actuales gobiernos.

CAPITULO II

2. EL ESTADO ECUATORIANO

El artículo primero de la Constitución de la República al referirse al Ecuador manifiesta:

"El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.

La soberanía radica en el pueblo, que la ejerce por los órganos del poder público.

El idioma oficial es el castellano. El quichua y demás lenguas aborígenes forman parte de la cultura nacional.

La Bandera, el Escudo y el Himno establecidos por la ley son los símbolos de la patria.

El territorio es inalienable e irreductible, comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo" (2)

El anotado principio constitucional engloba los elementos esenciales del estado, cuales son : la población, el territorio, la soberanía y el gobierno.

(2) Constitución Política del Estado: Registro Oficial No. 763, junio 12 1984

La población comprende todo el elemento humano nacional o extranjero, que reside en el territorio ecuatoriano y sobre los cuales el estado ejerce jurisdicción.

El territorio es el espacio geográfico que circunscribe la jurisdicción del estado, es decir determina los límites dentro de los cuales el Ecuador ejerce autoridad y competencia. Dicho territorio se encuentra comprendido por el suelo, espacio aéreo que lo cubre, islas, aguas interiores, mar territorial y plataforma continental.

La soberanía, es el poder político que ejerce un estado sobre su territorio, y que se proyecta en dos ámbitos:

- Ambito interno, establecido por la facultad de administrarse; y,
- Ambito externo, que se refiere al autodeterminación e independencia del estado respecto de otros estados.

El gobierno, constituye el vínculo político bajo cuya responsabilidad se encuentra mantener el orden y dirigir al estado hacia la consecución de sus aspiraciones.

2.1 CONCEPCION

Una concepción integrada y correspondiente con la orientación de la presente tesis sobre esta realidad orgánica nos proporciona la Doctrina de Seguridad Nacional, cuando manifiesta : "Estado es la nación política y jurídicamente organizada sobre un territorio determinado,

que tiende a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales"(3)

Complementariamente cabe señalar que la organización estatal es una etapa superior de desarrollo de las sociedades. Que el estado es un organismo eminentemente dialéctico sujeto a una constante evolución. Que las sociedades adoptan diferentes tipos de estado de conformidad con los requerimientos y exigencias de las poblaciones en las cuales se instauran.

Es muy notorio los cambios y modalidades que la organización estado ha venido presentando a través de los tiempos desde un tipo de estado autocrático y represivo a un ente dinámico articulado, cuya característica fundamental es la participación, el equilibrio del poder y la concertación.

2.2 ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES

La base estructural del Estado reside en las siguientes funciones y órganos


2.2.1. Función Ejecutiva

Ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado, dura cuatro años en sus funciones y no puede ser reelegido; sus atribuciones y deberes se encuentran debidamente contemplados en el Art. 78 de la Constitución Política del Estado; entre los cuales su compromiso fundamental está dado por la obligatoriedad de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y convenios internacionales;

(3) IAEN: Manual de Doctrina de Seguridad Nacional; 1992

sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes expedidas por el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas; y, mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional.

El marco estructural bajo el cual la Función Ejecutiva desarrolla sus actividades está dado por las siguientes instituciones políticas:

- Presidencia de la República y sus dependencias
 - Vicepresidencia de la República, Consejo Nacional de Desarrollo.
 - Secretaría General de la Administración Pública.
 - Catorce Ministerios:
 - . Gobierno y Municipalidades
 - . Defensa Nacional
 - . Educación y Cultura
 - . Salud
 - . Trabajo
 - . Bienestar Social
 - . Información y Turismo
 - . Vivienda y Desarrollo Urbano
 - . Relaciones Exteriores
 - . Finanzas y Crédito Público
 - . Obras Públicas y Comunicaciones
 - . Energía y Minas
 - . Agricultura y Ganadería
- 

. Industrias Integración y Pesca

- Entidades Adscritas a los ministerios

- Régimen Seccional Dependiente (Gobernaciones, Jefaturas Políticas, y Tenencias Políticas)

2.2.2. La Función Legislativa

Es ejercida por el Congreso Nacional, órgano integrado al momento por 77 diputados, 12 elegidos por votación nacional, 2 por cada provincia a excepción de aquellas que poseen menos 100.000 habitantes, que eligen solamente uno; y, además por un diputado elegido por cada 300.000 habitantes o fracción que pase de 200.000. 2/0

Los diputados nacionales y provinciales son elegidos para cuatro y dos años, respectivamente, pudiendo ser reelegidos pasando un período legislativo.

Para cumplir con sus labores el Congreso Nacional constituye cuatro Comisiones Permanentes:

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

Estas comisiones conocen de materias afines y laboran todo el año a tiempo completo.

A parte de las comisiones señaladas, el Congreso Nacional conforma otras de acuerdo a sus necesidades y requerimientos, entre ellas tenemos a las Comisiones de Asuntos Internacionales y de Fiscalización.

Las funciones y responsabilidades que le corresponde cumplir al Congreso Nacional, se encuentran debidamente contempladas en el Art. 59 de la Constitución Política del Estado, teniendo entre sus fundamentales el expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; y, fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público.

2.2.3. La Función Judicial

Es una de las funciones del Estado cuya actividad fundamental es la administración de justicia, efectos para los cuales se rige y se ve asistida por los siguientes principios y órganos:

La Sección I del Título III de la Constitución Política del Estado señala algunos principios, por su importancia considerados básicos: Art.92 : " El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. No se sacrifica esta por la sola omisión de formalidades."(4)

Art.93 : " Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adoptarán en lo posible, el sistema oral.

El retardo injustificado en la administración de justicia es reprimido por la ley y en

(4) Constitución Política del Estado: Registro Oficial 763, 12 de junio 1984

caso de reincidencia, constituye motivo para la destitución del Magistrado o Juez quien, además, es responsable de daños y perjuicios para con las partes afectadas."(5)

Art. 94 : " La administración de justicia es gratuita. La Corte Suprema expedirá la reqlamentación correspondiente" (6)

Art. 95 : " Los juicios son públicos, salvo los casos que la ley señale, pero los Tribunales pueden deliberar en secreto. En ningún juicio hay más de tres instancias. " (7)

Art. 96 : " Los organismos de la Función Judicial son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquella.

Se establece la unidad judicial. Por consiguiente, todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y las leyes, podrá ser impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en la forma que determine la ley." (8)

Art. 97 : " Se reconoce la carrera judicial, cuyas regulaciones determinará la ley."(9)

Son órganos de esta función del Estado:

- Corte Suprema de Justicia
- Cortes Superiores
- Juzgados y Tribunales dependientes

de aquella

- Consejo Nacional de la Judicatura
- Los demás tribunales y juzgados

que las leyes establezcan

2.2.4. Organismos del Estado

Complementariamente a las funciones y órganos antes señalados, el Estado cuenta para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes organismos:

- El Tribunal Supremo Electoral, organismo de jurisdicción nacional, cuya misión fundamental es la organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, su organización, deberes y atribuciones se determinan en la ley. Para garantizar la libertad y pureza del sufragio cuenta con la colaboración de la Fuerza Pública.

- Se constituye con siete vocales elegidos por el Congreso, uno de los cuales lo preside, duran dos años en sus funciones pudiendo ser reelegidos.

- La Procuraduría General del Estado, es un organismo autónomo, su representante legal es el Procurador General quien ejerce el Ministerio Público.

- La Contraloría General del Estado, es un organismo autónomo y técnico, bajo cuya responsabilidad se encuentra el control del manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación

contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad del sector público; así como la asesoría y reglamentación para estos efectos necesarias. Su acción se extiende a las entidades de derecho privado que reciben subvenciones del Estado, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas.

- La Superintendencia de Bancos, es un organismo autónomo y técnico que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de instituciones bancarias, de seguros, financieras, de capitalización, de crédito recíproco, de la Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional y demás personas naturales y jurídicas que determine la ley.

- La Superintendencia de Compañías, es un organismo autónomo y técnico, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías, en las circunstancias y condiciones determinadas por la ley.

- El Tribunal de Garantías Constitucionales, es un ente de jurisdicción nacional bajo cuya responsabilidad se encuentra el conocer y resolver las demandas presentadas por personas naturales o jurídicas sobre leyes decreto-leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas que se considerasen inconstitucionales por el fondo o por la forma, también le corresponde conocer quejas respecto de actos de autoridades públicas que violasen derechos y libertades constitucionales.

Sus resoluciones son sometidas a conocimiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyo pronunciamiento es definitivo y de efectos generales.

2.3. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

En forma previa al análisis de las disposiciones de la Constitución del Estado que guardan relación con el tema de la presente investigación, cabe señalar la trascendencia de este cuerpo legal expresado su Art. 135 que dice:

"La Constitución es la ley suprema del estado. Las normas secundarias y de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que de cualquier modo estuviesen en contradicción con la Constitución o alternen sus prescripciones." (10)

Expresada su trascendencia y obligatoriedad paso a señalar los lineamientos establecidos por la Constitución para propiciar la descentralización administrativa y desconcentración nacional.

Art. 117 "El territorio del estado es indivisible. No obstante para el gobierno nacional se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio" (11).

Dentro del marco antes señalado se establecen dos regímenes administrativos. El régimen seccional dependiente integrado por gobernaciones en el ámbito provincial, jefatura política en el ámbito cantonal, y tenencia política en el ámbito parroquial; y, el régimen

seccional autónomo que los conforman los Consejos Provinciales y Concejos Municipales, bajo la jurisdicción provincial y cantonal respectivamente.

Estos dos tipos de entidades según lo expone la Constitución gozan de autonomía funcional, económica y administrativa, para el ejercicio de la cual están facultadas en su jurisdicción de conformidad con la ley, a establecer impuestos, tasas, contribuciones, etc., a recibir rentas regulares de conformidad con las particulares condiciones de cada organismo seccional; a dictar sus leyes internas y locales dentro de su ámbito de acción; y, de hacer prevalecer su autonomía funcional respecto de otras entidades del estado las cuales solo pueden imponerles deberes y regulaciones en virtud de ley.

Entre los propósitos que persigue la Constitución con el establecimiento de este régimen administrativo y seccional, se encuentra el propiciar un armónico desarrollo del territorio nacional y la racionalización en la distribución de recursos y servicios, a la vez que el Estado consigue disminuir el peso del gobierno central en instancias locales ubicadas en la base de la sociedad. Esta transferencia de derechos y obligaciones clarifica que debe implementarse sin desmedro de la necesaria unidad del Estado.

2.4. DIVISION POLITICO - ADMINISTRATIVA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

El antecedente de la actual División Político - Administrativa del Ecuador, es la Ley de División Territorial dictada el 26 de marzo de 1897, en base a la cual el Instituto Nacional de Estadística y Censos ha

venido regularmente actualizando la información relativa a las nuevas circunscripciones territoriales que se establecieren legalmente. La División Política del Ecuador incluyendo provincias y cantones, hasta la fecha presenta la siguiente estructura:

- Provincia del Azuay. Cuenca, Girón, Gualaceo, Nabón, Paute, Pucará, San Fernando, Santa Isabel, Sigsig, Oña, Chordeleg, Sevilla de Oro, El Pan.

- Provincia de Bolívar. Guaranda, Chillanes, Chimbo, Echeandía, San Miguel, Caluma, Las Naves.

- Provincia de Cañar. Azogues, Biblián, Cañar, La Troncal, El Tambo, Deleg.

- Provincia del Carchi. Tulcán, Bolívar, Espejo, Mira, Montúfar.

- Provincia del Cotopaxi. Latacunga, La Maná, Pangua, Fujilí, Salcedo, Saquisilí, Sigchos.

- Provincia Chimborazo. Riobamba, Alausí, Colta, Chambo, Chunchi, Guamote, Guano, Pallatanga, Penipe, Cumandá.

- Provincia de El Oro. Machala, Arenillas, Atahualpa, Balsas, Chilla, El Guabo, Huaquillas, Marcabelí, Pasaje, Piñas, Portovelo, Santa Rosa, Zaruma, Las Lajas.

- Provincia de Esmeraldas. Esmeraldas, Eloy Alfaro, Muisne, Quinindé, San Lorenzo, Atacames.

- Provincia del Guayas. Guayaquil, Alfredo Baquerizo Moreno, Balao, Balzar, Colimes, Daule, Durán, El

Empalme, El Triunfo, Milagro, Naranjal, Naranjito, Palestina, Pedro Carbo, Salinas, Samborondón, Santa Elena, Santa Lucía, Urbina Jado, Yahuachi, Playas, Simón Bolívar, Crnel. Marcelino Maridueñas, Nobol, Lomas de Sargentillo, La Libertad.

- Provincia de Imbabura. Ibarra, Antonio Ante, Cotacachi, Otavalo, Pimampiro, San Miguel de Urcuquí.

- Provincia de Loja. Loja, Catamayo, Calvas, Celica, Chahuarpamba, Espíndola, Gonzanamá, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Zapotillo, Pindal, Quilanga.

- Provincia de Los Ríos. Babahoyo, Baba, Montalvo, Pueblo Viejo, Quevedo, Urdaneta, Ventanas, Vinces, Palenque.

- Provincia de Manabí. Portoviejo, Bolívar, Chone, El Carmen, Flavio Alfaro, Jipijapa, Junín, Montecristi, Paján, Pichincha, Rocafuerte, Santa Ana, Sucre, Tosagua, 24 de Mayo, Pedernales.

- Provincia de Morona Santiago. Morona, Gualaquiza, Limón-Indanza, Palora, Santiago, Sucúa, Huamboya, San Juan Bosco.

- Provincia de Napo. Tena, Aguarico, Archidona, El Chaco, La Joya de los Sachas, Orellana, Quijos, Loreto.

- Provincia de Pastaza. Pastaza, Mera, Santa Clara.

- Provincia de Fichincha. Quito, Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Rumiñahui, Santo Domingo, San Miguel

de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado.

- Provincia de Tungurahua. Ambato, Baños, Cevallos, Mocha, Patate, Quero, San Pedro de Pelileo, Santiago de Pillaro, Tisaleo.

- Provincia de Zamora Chinchipe. Zamora, Chinchipe, Nangaritza, Yacuambi, Yantzaza, El Pangui.

- Provincia de Galápagos. San Cristóbal, Isabela, Santa Cruz.

- Provincia de Sucumbíos. Lago Agrio (Nueva Loja), Gonzalo Pizarro, Putumayo, Shushufindi, Sucumbíos, Cascales.

2.5. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

La ley de Régimen Municipal norma un sistema de organización social que nuestro país conoció desde la época de la conquista y colonización: los cabildos, la administración del vecindario.

- Las autoridades nombradas por el imperio español estaban obligadas a respetar la autonomía de los cabildos, particularmente en los procesos de designación de sus personeros y desarrollo de gestiones tendientes al cumplimiento de sus fines: Administración de justicia en el contexto de su delegación, policía y vigilancia, abastecimiento de víveres, control de pesas y medidas, higiene y salubridad, urbanización, etc.

Los cabildos constituyeron válidas e iniciales manifestaciones de democracia desde los cuales se desarrollaron acciones que por su tendencia autónoma fueron

desembocando en protestas y rebeliones en contra del centralismo representado en ese entonces por la Corona Española.

En la actualidad se define a los municipios como una sociedad política de derecho público, subordinada al orden constitucional, que se desenvuelve en un territorio determinado, con autonomía funcional, económica y administrativa, cuya tarea fundamental es la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales, efectos para los cuales los concejos se organizan en comisiones permanentes y especiales, de conformidad con los diversos ramos y necesidades de la actividad municipal.

Estos lineamientos los establece la Constitución del Estado y la Ley de Régimen Municipal, sin embargo, en lo que a autonomía se referiré, este amplio enunciado evidencia notables limitaciones respecto de su alcance y aplicación práctica. Un factor determinante de esta situación es el generalizado déficit económico que en muchos casos no les permiten ni siquiera financiar sus gastos de operación, determinando la intervención del gobierno central y con esta la disminución de su autonomía, a lo expuesto se suma la frecuente creación de entidades que a nivel nacional, seccional o local cumplen similares labores que las que por ley les corresponden desarrollar a los municipios, lo cual merma considerablemente su capacidad de gestión, y nuevamente su autonomía.

El territorio ecuatoriano está dividido en 21 provincias, estas en 192 cantones en los cuales de conformidad con la ley, deben funcionar un municipio regido por el Concejo Municipal, cuyos miembros alcalde y/o Presidente Municipal y concejales son elegidos en sufragio

universal y secreto.

Las diferencias entre cantones, extensión, población y tipos de problemas que deben afrontar los municipios establecen la siguiente clasificación:

- Municipios de mayor tamaño y complejidad, Quito y Guayaquil, centro de atracción nacional de la sierra y de la costa.

- Municipios de mediano tamaño ubicados en las cabeceras provinciales, ejercen influencia regional en sus entornos rurales; y,

- Municipios de pequeño tamaño y baja complejidad, que funcionan en ciudades de reducida densidad de población y predominantemente rurales.

El requisito básico para la cantonización de una parroquia y consecuentemente establecimiento de un municipio es contar con una población no menor de 50.000 habitantes, de los cuales por lo menos 10.000 deben residir en el centro urbano, que ha de constituirse en la cabecera cantonal; contar con un territorio y recursos proporcionales a la población y demandas de la administración y prestación de servicios; petición expresa de los moradores; y no privar en la consecución de esta aspiración de las características y requisitos mínimos a otro cantón.

Finalmente cabe señalar que por mandato de la Ley están exentos de estos requisitos las provincias fronterizas, las de la región amazónica y la de Galápagos.

La linderación de territorios cantonales y la constitución de municipios es de responsabilidad del Congreso Nacional.

2.6. LEY DE REGIMEN PROVINCIAL

Esta ley rige la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos Provinciales, entidades de derecho público, que según lo establece el Art. 112 de la Constitución Política del Estado, y concomitantemente su Art. 7 gozan de autonomía funcional, económica y administrativa; y, representan a la provincia.

En cada provincia hay un Consejo Provincial, con sede en su capital, sus miembros tanto los Consejeros como el Prefecto Provincial son elegidos por votación popular directa y secreta.

Art. 2 : " Los Consejos Provinciales se constituirán con nueve miembros en las provincias de Azuay, Guayas, Manabí y Pichincha; con siete, en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Loja, Los Ríos y Tungurahua; y con cinco, en las demás provincias. Estarán presididos por el respectivo Prefecto Provincial." (12)

La misión fundamental de estas entidades es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, colaboran con el Estado y municipalidades de su jurisdicción para la realización de los fines nacionales.

Según se desprende del articulado de esta ley, los objetivos perseguidos por el Estado con el establecimiento de los Consejos Provinciales son el desarrollo armónico de todas sus regiones, la distribución racional de recursos y servicios, la desconcentración

nacional y descentralización administrativa, de conformidad con las circunscripciones territoriales.

Sin embargo de lo cual entre sus serias limitantes se encuentra el contar con una ley anacrónica, que ha tornado a estos organismos conflictivos, lentos e ineficaces, en su mayor parte; por otro lado se encuentra la grave situación económica generada principalmente por la imposibilidad de acceder a recursos propios suficientes, hecho que ha afectado fundamentalmente su autonomía, ya que esta subsiste en este tipo de entidades, mientras existan los recursos económicos que la sustenten.

CAPITULO III

3. CENTRALISMO

3.1. CONCEPTO

El centralismo, según la Real Academia Española de la Lengua es la doctrina de los centralistas, quienes a su vez son los partidarios de la centralización política o administrativa. La centralización es la acción y efecto de centralizar o centralizarse, mientras centralizar es reunir varias cosas en un solo centro común o hacerlas depender de un poder central o alternativamente asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales (14).

La centralización tiene relación con la ubicación sistemática y consistente de la autoridad, el poder y la responsabilidad para las decisiones en la gestión de los sistemas administrativos.

3.2. ANTECEDENTES

3.2.1. Primera Etapa de la Centralización

Hasta la segunda mitad de la década del 40, la estructura administrativa, era incipiente y débil para generar desde el sector público medidas conducentes a apoyar un proyecto nacional, dado que la disgregación económica, social y política volvía intrascendente una legislación corporativa e integradora. El poder se procesaba en universos específicos que respondían a intereses regionales, microregionales o locales.

(14) Efectos de las Reformas y ajustes macroeconómicos en documentos de políticas sociales.

El país en aquella época se acercaba al gran salto de la modernidad, que entre otras causas se produjo por:

- El reordenamiento de la relación centro-periferia, como consecuencia de la post-querria.

- Un modelo de crecimiento que no posibilitaba el reparto democrático de la izquierda: y.

- La existencia de una estructura pública disfuncional, para la aplicación de políticas desarrollistas semejantes a aquellas que se implementan en la mayoría de gobiernos latinoamericanos.

Este proceso vinculó al país al régimen capitalista de acumulación, diversificó las funciones del Estado, complejizó la estructura administrativa y desarrolló el centralismo.

En la década de los cincuenta, se advierte una formación social ecuatoriana, que adopta un modelo desarrollista, sustentado en la agroexportación. Esta coyuntura consolidó bloques de poder (agroexportador, agroindustrial, importador), pero no solucionó la crisis del agro, en especial el serrano, pues los ejes básicos de las relaciones sociales no se afectaron. En correspondencia, los indicadores económicos evidenciaron recomposición y permitieron acuerdos estabilizadores entre las minorías dominantes; pero, como los problemas de las clases dominadas no fueron resueltos, se produjo, pese a la ampliación del mercado externo, la restricción de la capacidad del consumo y una nueva fase con decrecimiento e inestabilidad que adquiriría un carácter explosivo en la década del sesenta.

En cuanto a las funciones y organización del aparato estatal, la estructura del sector debía adecuarse a los requerimientos que surgían con el avance del país a la modernidad:

- El primer resultado directo fue el crecimiento y diversificación del aparato estatal, su estructura resultaba disfuncional para responder a los imperativos emanados del modelo en marcha. H
S1

- El Estado adecua su estructura y funciones a la administración del negocio bananero, creándose instancias orgánicas para apoyar a los cultivadores de cacao y café entre otros. Para prestar asistencia al pequeño y mediano productor involucrado más en la producción y la comercialización, se hizo necesaria la reacción de organismos de crédito y el fomento de la producción. El Instituto de Fomento y Corporación de Fomento en 1953, da origen al Banco Nacional de Fomento, que impulsó el papel protagónico de la actividad agroexportadora. La Comisión de Valores en 1965, se transformó en la Corporación Financiera Nacional. De igual manera se dieron cambios en el Ministerio de Hacienda que constituye el actual Ministerio de Finanzas; el Ministerio de Agricultura; Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Industrias Comercio Integración y Pesca. S1
3

- Como respuesta a las presiones para adecuar el aparato productivo y administrativo, con miras al otorgamiento del crédito, así como, para formular sistemáticamente planes de desarrollo en el orden social y económico, tanto a nivel local como nacional, en el año de 1954, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

- En este período, ante la necesidad que el Estado centralice y responda planificadamente a las aspiraciones locales, se crean las entidades autónomas, para normar la relación del poder central con el local o regional. Para fortalecer la incidencia y control del ejecutivo en las áreas estratégicas de la economía, a inicios de la década del sesenta, se crea INECEL, para unificar los esfuerzos hasta ese momento aislados de los municipios para tratar el problema del suministro eléctrico.

- Las primeras manifestaciones de tecnificación administrativa en esta área tienen sus orígenes en un informe de la misión KEMMERER (1924), que recomienda al Estado implementar cambios en la organización administrativa, tendientes a fortalecer el sistema bancario y romper los privilegios de ciertos sectores agroexportadores ubicados en el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil; entre las sugerencias constaba la creación del Banco Central del Ecuador, la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos; además, se estableció el marco jurídico para viabilizar estos cambios como la Ley Orgánica de Hacienda, la Ley General de Bancos, la Ley Orgánica de Aduanas, la Ley de Régimen Monetario y la Ley de Cambios Internacionales.

- El punto IV, propone la implementación de los presupuestos por programas y la instalación de las oficinas de organización y métodos en los diferentes ministerios.

- En lo relacionado a la política de recursos humanos, observamos que es precisamente el señor Presidente Galo Plaza, quien solicita a una comisión de expertos extranjeros, la elaboración de un Proyecto de Ley

de Carrera Administrativa y su Reclamo, que fueron aprobados por el Congreso de 1952.

En este contexto, las políticas concentradoras fueron las que se aplicaron al modelo desarrollista que proyectó al país a la modernidad, concepción que guió las siguientes dos décadas de la organización estatal del Ecuador.

3.2.2. Segunda Etapa de la Centralización

Durante la década de los 60, se presentaron algunos problemas en el agro, se profundizó la brecha campo-ciudad, surgieron nuevos sectores sociales, lo que constituyó la base de una crisis que se caracterizó por la inestabilidad política. Por otra parte, fue notoria la agudización de la pobreza en las zonas rurales. El Estado, como respuesta de la crisis en 1964, expide la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Abolición de Trabajo Precario, destinados a lograr la modernización del agro y la integración del campesino a la vida nacional: sin embargo, no se consiguió los resultados esperados, debido a que la entrega de tierras no fue acompañada por medidas colaterales como: asesoría técnica, política crediticia y apertura de redes viales para la comercialización. La aplicación de estas leyes profundizó la diferenciación del campesino e inició las grandes migraciones campo-ciudades afectando al crecimiento de los principales centros urbanos del país donde se crearon grandes cinturones de miseria.

A nivel urbano, fue notoria la tendencia al desarrollo industrial, que fue posible debido a la oferta de mano de obra de bajo costo proveniente del agro, la integración del país al Acuerdo de Cartagena y las facilidades encontradas para iniciar la transferencia de

tecnologías atrasadas de los centros hegemónicos para estimular la modernización de los países periféricos.

El sector público durante la década de los 60, acentuó su carácter centralista y generó instrumentos administrativo-jurídicos para dar eficiencia a su gestión. Lo que produjo un incremento burocrático y el surgimiento de nuevas instituciones.

La bonanza petrolera, fue el paso final de la modernización y vino acompañada de la mas importante inversión extranjera, sin embargo el modelo no permitía un reparto democrático de la riqueza; la bonanza económica, beneficios para unos, no significó nada para la mayoría. En la década de los 70, se producen enfrentamientos entre los intereses de las clases sociales emergentes (asalariados agrícolas, obreros fabriles, estrato popular urbano, clases medias, etc.), con sus contrarios en el poder (industriales, financieros, comerciales). La inestabilidad social sólo pudo detenerse con la ruptura del régimen constitucional sucediéndoles gobiernos de facto que en su filosofía de acción se proclamaron: "nacionalistas y revolucionarios".

En dicho período se aplicó el ensayo reformista presidido por el General Rodríguez Lara, quien otorga al Estado no sólo un rol canalizador de rentas del sector privado; sino también, un papel distributivo de la misma hacia los sectores de menos recursos, siendo éste último bastante utópico, ya que el gobierno nunca clarificó los mecanismos para canalizar la participación de los sectores sociales.

Depuesto el General Rodríguez, la Junta que lo sucedió proclamó el fin de la euforia petrolera y

tuvo que enfrentar continuas manifestaciones de varios grupos sociales exigiendo reformas y mayor participación, factores que fueron determinantes para forzar el retorno al régimen de derecho en el que se pondrían a prueba las nuevas estructuras.

La reestructuración jurídica del Estado, denotó la crisis del modelo desarrollista y propuso que, en adelante, la relación Estado Sociedad, debía utilizar instrumentos que permitan la aplicación de estrategias económicas emergentes, a la vez que, se garantice el control e institucionalice la protesta social, este fue el espíritu con el que se creó la Ley de Seguridad Nacional (1960).

Así el modelo del Estado centralizado llegaba a su pináculo, sustentado a través del plebiscito realizado en agosto de 1979, en el que se aprueba la nueva Constitución, instrumento en el que se plasmó la reorientación del proyecto estatal liberal-agroexportador a una forma de Estado centralizado e interventor capaz de asumir su papel de promotor del interés general. El modelo estatal respondía a las características de un ejecutivo fuerte con amplitud de poderes.

El aparato estatal evolucionó tanto, se crearon nuevas instituciones; otras, diversificaron funciones y, en consecuencia el gasto fiscal mantuvo una tendencia ascendente; cada vez se hizo mas importante la presencia del Estado en la conducción de la economía, la construcción de obras de infraestructura y la inversión directa sobre importantes regiones de la industria.

El Estado interviene en áreas consideradas estratégicas para la economía nacional como en

el sector energético, el transporte aéreo y las comunicaciones. De igual manera se advierte la importancia que van adquiriendo las entidades financieras en el ordenamiento de la economía nacional. La Corporación Financiera Nacional, es una de las instituciones que más típicamente responde a la visión del Estado, participa del desarrollo económico para lo cual es necesario que se convierta en impulsor y "benefactor" de la actividad industrial y en regulador del aparato productivo nacional.

La planificación adquiere mayor presencia como instrumento para la elaboración de las políticas gubernamentales; pero además, se advierte el interés porque en lo posible se incorporen los avances tecnológicos más significativos del entorno internacional, con esta perspectiva se fundan: el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC; entre otros.

Además la participación del Estado se diversifica hacia sectores en los que tradicionalmente no había intervenido; así por ejemplo, según el Catastro de Empresas Estatales que publica la SENDA hasta 1970, existían 51 empresas; en el período 1970-1979, se fundan 65 que orientan su acción al sector industrial y agroindustrial preferentemente. Un dato muy significativo es la presencia de las Fuerzas Armadas en la actividad empresarial, creando en dicho período 15 empresas.

En el ámbito institucional, se fundan organismos destinados a garantizar la adecuada comunicación y prestación de los servicios del Estado a la sociedad civil, entre otros casos, se trataba de operacionalizar el control central de espacios hasta entonces inéditos en el

ámbito gubernamental, tal es el caso de organismos como: el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, la Dirección Nacional de Deportes, DINADER.

La política de organización del sector público, especialmente en la dictadura del General Rodríguez Lara, privilegia una estructura piramidal: en la que, la toma de decisiones, se efectúa en el vértice copado por el Ejecutivo. Se establecen figuras jurídicas como la adscripción y la autonomía que permitía autodeterminación técnica, financiera, administrativa y legal de la institución amparada bajo este régimen, lo que permitió que varias entidades manejen con libertad las políticas de contratación y remuneración de sus recursos humanos: este mecanismo otorgó mayores instrumentos de centralización de las decisiones al poder ejecutivo, acaparando múltiples funciones con el consecuente debilitamiento de las instituciones del régimen seccional autónomo.

3.2.3. Tercera Etapa de la Centralización

En la década de los (60), la crisis es el síntoma de doce años de democracia. Este periodo se inicia con el Plan de Retorno que propuso como objetivo central "la reestructuración jurídica del estado".

Esta crisis se ve afectada por cuanto el país no logra una relación equilibrada en los términos de intercambio con el entorno internacional, el terrible peso de la deuda externa, la transferencia de tecnología que cada vez nos hace más dependientes, se experimenta una terrible caída de los precios del petróleo producto base de nuestra economía.

A nivel social, los efectos de la crisis económica se reflejaron en sucesivos planes de austeridad que intentaron poner freno al despilfarro que casi se institucionalizó en el pasado; profundizándose algunos efectos de pobreza como:

- Crecimiento del sector informal, incremento de barrios marginales en las urbes e indicadores negativos en el acceso al empleo de la población económicamente activa.

- Agudización de la crisis del agro; reducción de sus niveles de producción.

- Disminución del presupuesto gubernamental hacia las áreas sociales: educación, salud, vivienda, bienestar, etc.

- Incremento de los índices de delincuencia y apareamiento de mayores sectores sociales pobres que forman grandes cinturones de miseria alrededor de las urbes.

El rol del Estado, a fin de superar la crisis cobró vigencia y priorizó tres aspectos:

3.2.3.1. El Estado y el manejo de la economía

El neoliberalismo, propone el alejamiento del Estado de la gestión económica, se prioriza el papel de los agentes privados, relegando al Estado. Si la crisis se explica solamente por el desmedido crecimiento estatal, las alternativas económicas para superarla, encuentran en la privatización, un mecanismo idóneo con el

que simultáneamente se logra: debilitar la acción estatal, inyectar eficiencia al manejo económico y desarrollar la libre iniciativa del sector privado, visión de coyuntura publicitada por el Frente de Reconstrucción Nacional.

Otras corrientes que han gobernado el país como la Izquierda Democrática y Democracia Popular, han planteado que el Estado mantenga el control de los sectores estratégicos de la producción, privatizando la inversión de riesgo (como la fase exploratoria de petróleo). Paralelamente, se estimulaba y protegía el capital nacional, pero sin negarse a la introducción de capitales frescos.

3.2.3.2. El alcance de la reforma

El modelo adoptado por el país hasta la década de los 70, cada vez dificultaba el crecimiento por lo que se hace viable reformas: educativa, administrativa, financiera, tributaria y fiscal. Pero para unos las reformas debían limitar el crecimiento, el rol y las funciones del sector público; para otros, la solución era racionalizar su funcionamiento; por último, tendencias minoritarias proponían que la reforma sea parte de un proceso, que con una visión integral, reformule la totalidad de la estructura estatal. En la práctica, el denominador común fueron ensayos aislados, separados del entorno general.

3.2.3.3. Relación del Estado con la sociedad civil

Es importante establecer si las funciones, objetivos, finalidades y políticas institucionales corresponden a las demandas sociales en el

campo y la ciudad, ante la variedad de intereses que cada sector social representa, las posiciones son las mas polarizadas.

El sector público en la última década se vio abocado al pago de la deuda externa, en la que se utilizó gran parte de los ingresos fiscales, sin embargo el crecimiento del sector público se mantuvo en los tres períodos de gobiernos democráticos.

3.3. SITUACION ACTUAL

La estructura del Estado en la actualidad es altamente centralizada, el poder total está en la capital, los Municipios y Consejos Provinciales alguna autonomía tienen pero dependen casi exclusivamente de los fondos del Estado; el 70% de los gastos corrientes y de inversión de los Municipios del país es financiado por el presupuesto del Estado y en el caso de los Consejos Provinciales el 93% tiene aporte estatal. Según el criterio especializado, el centralismo se expresa en la contradicción poder central-poder local.

Para otros, el centralismo está en función de la estructura adoptada por el Estado en su desarrollo, que por la relación de éste con el espacio regional o microregional; su implantación se justifica en la medida que el país debió adecuar su estructura de crecimiento a los requerimientos emanados dentro del nuevo orden económico internacional. Nuestro país aplicó la centralización y descentralización en distintas etapas de la historia, en la que por los resultados obtenidos se encuentran inconsistencias.

Para consolidar la unidad nacional y superar la hegemonía de algunos grupos o el cacicazgo, (herencias del régimen hacendario), se implementaron políticas orientadas a establecer un Estado de Ejecutivo fuerte que de prioridad a los ejes económicos, políticos y sociales y, discipline la acción de los sectores productivos, el problema es que de un estado fuerte se ha pasado a un modelo de centralización en las divisiones del Estado, cumpliéndose algunos objetivos (crecimiento industrial); pero de ninguna manera se mejoró el nivel de vida de los sectores mas deprimidos.

Entre las formas que adopta el centralismo se puede identificar a: la estructura jurídica, la prestación de servicios; y, finalmente, la relación del gobierno central con otras entidades del régimen seccional dependiente.

3.3.1. Estructura Jurídica

El área jurídica se ha incrementado terriblemente, con una discordinación institucional, cada Ministerio u organismo emite Acuerdos o disposiciones, lo que hace imposible una correcta aplicación de éstas, haciendo cada vez mas complejo el sistema jurídico.

3.3.2. Prestación de Servicios

En cuanto a la prestación de servicios, no existe una correspondencia entre la planificación y la acción del gobierno. La entidad del gobierno encargada de la planificación trabaja con una visión a mediano y largo plazo, las entidades administrativas trabajan con una visión coyuntural, lo que dificulta y en ocasiones imposibilita una prestación de servicios eficiente, eficaz

del Estado a la sociedad civil.

3.3.3. Relación del Gobierno Central

La relación del gobierno central con otras entidades desconcentradas y con los organismos de desarrollo regional agudizan el centralismo y provocan el crecimiento de la estructura burocrática.

La burocracia constituye la expresión del centralismo en el sector público, en determinados casos constituye un poder informal que debilita la capacidad de acción de los gobernantes, dado el carácter político de los nombramientos, el crecimiento irracional del sector público y la falta de capacitación profesional.

El poder burocrático se encuentra concentrado en los mandos medios con menor capacidad de decisión. El sindicalismo paulatinamente adquiere poder decisorio en el sector público, se adapta al modelo burocrático y en ocasiones tiene más capacidad operativa que muchos de los modestos municipios de las zonas alejadas, llegando a pesar más; su estructura no se ha renovado, ha generado privilegios y diferenciado al trabajador público. El movimiento sindical se ha politizado peligrosamente.

A la actual estructura administrativa del sector público ecuatoriano no se la podría definir como centralizada, descentralizada, regional o de otro tipo ya que no se encuentra una definición clara de su verdadera organización.

El crecimiento desordenado del sector público dio lugar para que a inicios de los años 60

existan alrededor de 1.400 entidades autónomas y semiautónomas que administraban el 65% de los ingresos del sector público.

Los directivos de los organismos descentralizados y autónomos no han comprendido que la potestad pública de un estado soberano es única y que a través del Gobierno Central se deben controlar y coordinar las actividades de los organismos descentralizados y autónomos, entendiéndose que este tipo de coordinación debe ser más estrecha en el caso de los entes descentralizados.

En contraposición, para inicios de la presente década, se aplicó una aparente política de centralización, a través de la cual se ligó a las entidades descentralizadas directa o indirectamente a los Ministerios del Estado.

En lo concerniente a la función legislativa se considera que corresponde a un régimen totalmente centralizado, como se observa en la expedición, modificación e interpretación de la legislación nacional, así como la fiscalización y enjuiciamiento de actos de las otras funciones del estado.

En la administración de justicia, que se realiza a través de los órganos de la función judicial se observa una desconcentración administrativa "basada en la perfecta delimitación de competencias entre los diferentes niveles, en vista quizá de su relación directa con las diversas instancias judiciales que así lo exige.

Pese a que a través de los órganos que integran las funciones básicas del Estado se ha procurado un equilibrio para el ejercicio del poder político, no ha

sido posible el establecimiento de políticas uniformes tanto para la organización de cada una de las funciones como para la operación de sus sistemas administrativos.

3.4. VENTAJAS DEL CENTRALISMO

En un concepto teórico, la centralización tiene la ventaja de maximizar la uniformidad de las decisiones, en función de una política central; la eficiencia en el empleo de los recursos, mediante la eliminación de duplicaciones; y el aprovechamiento del talento de los ejecutivos responsables de la dirección al más alto nivel.

3.5. DESVENTAJAS DEL CENTRALISMO

3.5.1 Problemática

El centralismo se encuentra enraizado en los orígenes y modelado en el proceso evolutivo de la formación de la sociedad ecuatoriana, está sumergido en la tipología de las estructuras y en la naturaleza y contenido de los aspectos económicos, sociales, culturales políticos y administrativos del país; por lo que resulta imposible precisar los problemas en torno a él, si bien el fenómeno existe, la confusión y complejidad de sus interpretaciones y de los conceptos correlacionados como el de concentración, centralización, descentralización, autonomía adscripción y regionalización entre otros limitan su explicación.

Al ser un fenómeno histórico constante, la estructura política de carácter unitaria adoptada por el Estado ecuatoriano, se estableció por la necesidad de consolidar la soberanía dentro del territorio nacional, para asegurar su supervivencia, antes que por la de

aprovechar los recursos existentes para un desarrollo equilibrado de carácter nacional.

Las diferencias ecológicas propias de cada una de las zonas geográficas que conforman el territorio nacional: recursos naturales, topografía, localización, clima, cultivos, etc., han dificultado la atención proporcional de los gobiernos a las necesidades de cada una de las zonas del país. En la mayoría de los casos la atención han recibido aquellas zonas o sectores con mayores posibilidades, agudizando los desequilibrios que han caracterizado a la sociedad ecuatoriana a través de su historia.

La ausencia de un modelo de desarrollo que considere estas desigualdades, ha facilitado que unas regiones más que otras canalicen para si la mayor parte del esfuerzo productivo del Ecuador.

Una muestra más práctica del centralismo se puede encontrar en el orden económico: a través del análisis de las estructuras de los principales indicadores ligados a su distribución espacial, se aprecian diferentes grados de centralización; así por ejemplo en la distribución del ingreso, de la propiedad, de la población, de la vivienda, de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, de la inversión, del crédito, de la infraestructura urbana y de comunicaciones. Los efectos negativos de esta realidad se han vuelto patentes especialmente en el campo social con manifestaciones muy claras como: la indigencia, el desempleo, el suburbio, la marginalidad, etc, lo que ha originado reacciones reivindicatorias, conflictos sociales, pugnas regionalistas y crisis políticas.

En el plano de los recursos humanos también se observa mayor concentración del personal calificado en determinadas zonas del país, al igual que los centros de educación e institutos de capacitación y perfeccionamiento, localizándose correlativamente el mayor mercado de trabajo, con graves repercusiones en las demás localidades del territorio nacional; ante la ausencia de una política nacional que busque el desarrollo equilibrado.

El centralismo no es un fenómeno puramente administrativo, por lo que su tratamiento no debería circunscribirse únicamente a éste ámbito, aún cuando conjuntamente con la centralización constituye una especie de macroproblema que se presenta al analizar los componentes de la administración nacional, presentes en la palpable desproporción en cuanto a la asignación de recursos humanos, financieros y físicos, en el funcionamiento de sus sistemas, en la operación de los trámites y procedimientos administrativos, y, aún en la propia composición orgánico funcional del sector público.

La división política del Estado, en su concepción tradicional, no responde generalmente a las necesidades de desarrollo económico imperantes en el estado moderno. En la actualidad el Estado debe constituir un ente activo que orienta, dirige y controla a través de la estructura gubernamental la marcha de la sociedad, como responsable principal de la gestión tendiente al logro de los objetivos de desarrollo nacional; por lo que, resulta un paso imprescindible la modernización del Estado mediante un mecanismo tendiente a lograr la descentralización y desconcentración de la administración pública.

CAPITULO IV

4. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

4.1 ANTECEDENTES

4.1.1 Experiencias en América Latina

En primer lugar, crisis en América Latina hubo siempre, sería subjetivo ahora levantar el tema de la crisis como si estuviéramos descubriéndolo este momento. Pobres, desigualdades sociales, dictaduras, gran concentración del poder económico en pocas manos, una democracia irrepresentativa que en la mayoría de los casos solo está presente en el día de las elecciones, pero incapaz de permitir a la población de cada país una presencia activa a las decisiones, de tal modo que, no estamos hablando efectivamente de la crisis, sino de una fase de la crisis, de un momento histórico determinado de la misma.

En América Latina se comprueba una evolución histórica resultante en una distorsión y anulación de formas tradicionales de cooperación popular. Se aprecian fenómenos de centralismo en el manejo de los asuntos públicos; una débil autonomía municipal, por falta de adecuadas competencias técnicas y administrativas y por la incapacidad de atender a los municipios como un gobierno local; y la existencia de servicios públicos deficientes debido a la incapacidad de los gobiernos locales para costear los mismos, explicable por el centralismo y la falta de participación ciudadana.

La descentralización es factible en lo que respecta a la relación existente entre la tributación y el producto nacional en los países latinoamericanos. La

recaudación promedio en América Latina es relativamente baja en comparación con la de países desarrollados. En años recientes se ha contemplado una tendencia saludable, dirigida a producir cambios en la estructura tributaria, con miras a una administración eficiente. Con ello podrían fortalecerse los gobiernos locales en lo que respecta a su capacidad económica. La descentralización fiscal implica la renuncia por parte de los gobiernos centrales a fuentes de ingresos que podrían ser poco significativos o que pueden ser aludidas. En este caso, el gobierno local está en condición desventajosa para hacer efectivos estos ingresos. Sería necesario un estado de conciencia social favorable, junto con una eficiencia de la administración fiscal.

En el curso de la década de los ochenta, emerge en América Latina un amplio consenso sobre la necesidad de descentralizar el Estado; creando mecanismos capaces de atender la crisis social y económica, y fortalecer los procesos de democratización en curso. Sin embargo, el debate y la acción descentralizadora muestra sentidos y concreciones contradictorias y complejas.

- En Colombia se consideran dos momentos históricos con contextos estructurales diferentes, en los cuales se estudian las políticas y estrategias tendientes a crear capacidades gerenciales para las administraciones locales:

- El primero, caracterizado por una crisis de legitimidad interna del modelo económico y político de desarrollo;

- El segundo por una recomposición de esta legitimidad.

En un primer contexto histórico, la dominación internacional está definida por las directrices y políticas de las agencias internacionales de crédito. En Colombia los procesos de reforma y descentralización se iniciaron como exigencias del Banco Mundial ante las demandas financieras del gobierno colombiano. Su dinámica no es nacional ni internamente generada, tampoco corresponde a una reestructuración del Estado presionada por la emergencia de nuevas fuerzas sociales, ni es el fruto de un nuevo proyecto político. La descentralización autoritaria se realizó sin los debidos estudios ni preparación, y sin contemplar estrategias de difusión, capacitación y asistencia para los municipios que asumirían las nuevas responsabilidades.

A partir de 1988, en México se producen modificaciones en el sentido de descentralización y fortalecimiento municipal, de acuerdo a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad ; el carácter federal de la república mexicana siempre ha sido distorsionado y dominado por las tendencias prevaletentes de los poderes internacionales y nacionales. Pero en la actualidad existen condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas como para plantearse con renovadas aspiraciones las tradiciones autonomistas, libertarias y federalistas. A partir de 1988, tiene lugar en el mundo una tendencia que revierte las practicas centralistas, con una promisoría recuperación de las especificidades regionales y municipales, que alientan el viraje democrático en América Latina y el renacimiento del federalismo en México. El Presidente Salinas de Gortari continúa sus políticas de mejoramiento financiero, enmarcándolas en la estrategia de modernización integral del país que tiene como pieza clave a la Reforma del Estado. En este proceso cabe hacer mención especial del

Programa Nacional de Solidaridad, que si bien no es estrictamente un programa de fortalecimiento municipal, sino un instrumento de combate de la pobreza extrema, su incidencia en el ámbito municipal ha sido fundamental. Las acciones de solidaridad atienden los propósitos del desarrollo regional a través de la promoción de la capacidad de gestión del municipio. Sus resultados en los pocos años de experiencia han sido destacados, no sólo en el plano organizacional, sino también desde el punto de vista financiero, ya que los apoyos federales y estatales se canalizaron a través del Programa Solidaridad.

La capacidad de gestión municipal depende de su legitimación democrática, de su funcionamiento ágil, dinámico y participativo, de la eficacia de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, y de la capacidad recaudatoria y fiscal de los municipios para potenciar su gestión. Desde la perspectiva de una reforma democrática y de una recuperación del federalismo.

Recientemente se ha adelantado en Venezuela un proceso de descentralización que ha inducido cambios institucionales de gran trascendencia. Este movimiento descentralizador forma parte de un plan integral de Reforma del Estado, que propicia la modernización de las instituciones y la profundización de la democracia, mediante la transferencia del poder y competencias desde el gobierno central hacia los estados y municipios. El ordenamiento legal venezolano confiere autonomía a los municipios y les atribuye la gestión de materias de su competencia. La Ley Orgánica de Régimen Municipal asigna un espectro de funciones a los gobiernos municipales. En este nuevo ordenamiento cobra importancia la figura del Alcalde, y se pone de manifiesto la necesidad de reforzar

su liderazgo político y ampliar su capacidad de gestión. Desde el punto de vista de la participación, las nuevas disposiciones abren interesantes posibilidades, que ya se han manifestado en distintas entidades del país. Los cambios políticos iniciados señalan un horizonte esperanzador. No obstante, habrá que erradicar vicios como el clientelismo político, el burocratismo y la alta dedicación de los dirigentes a los compromisos partidistas. Será necesario superar el fuerte centralismo que causó una debilidad institucional recurrente y la minimización de las competencias del poder local.

Un campo especialmente problemático es el que concierne a la modernización administrativa de las alcaldías, sobre todo en lo que se refiere a la profesionalización de la función pública y a la reorganización del sistema de planificación y control. En términos generales, las estrategias para superar los obstáculos que se presentan deben encarar las limitantes de orden político, institucional, financiero, administrativo y de promoción social. Es preciso determinar las características del entorno municipal y sus actores; establecer un sistema de planificación adecuado a la localidad y a su capacidad de gestión; es prioritario definir una política de personal y de formación de cuadros gerenciales; se imponen correctivos en cuanto a normas y procedimientos; y se considera recomendable la creación de un sistema de información que permita difundir experiencias exitosas. Las propuestas para superar los obstáculos son de nivel general, y es necesario tomar en consideración la diversidad de realidades y la distancia que separa a uno y otro municipio.

La acción descentralizadora se percibe en Venezuela en el cambio municipal, ocurrido con la

reforma la Ley Organica de Régimen Municipal en 1989. Con el surgimiento de nuevas disposiciones, el Municipio asume su calidad de autónomo y se desliga del Distrito geográficamente considerado, de conformidad con la Ley de División Politico- Territorial del Estado. En esta reforma, las Parroquias adquieren una imagen de expresión descentralizadora, a nivel de administración y de participación ciudadana en favor de la mejor prestación de los servicios públicos locales.

4.1.2 Situación Ecuatoriana

Nuestro país ha recorrido un verdadero "viacrucis" desde su iniciación como República democrática e independiente. La independencia ha sido mal concebida: una democrática repartición de los recursos y bienes del Estado, entre los politiqueros coidearios, politiqueros de turno y politicaistros de siempre, que han visto en las arcas del Estado un verdadero botín, al que hay que saquearlo para obtener la compensación a los " grandes sacrificios" de la campaña aún a costa de grandes sacrificios y humillaciones al pueblo ecuatoriano, quien a cambio de nada confió su voto "al mejor candidato" para alcanzar una vida digna con salud, educación, servicios básicos indispensables, luz, agua, alcantarillado y, prioritariamente una alimentación básica para sus hijos, llamados en las peroratas políticas " hasta alcanzar el poder", como el "futuro de la patria", en ellos habrá de asegurarse la nueva sociedad, los nuevos sistemas de vida y la vida misma.

Todo gobierno ha extendido sus ofrecimientos a la masa desposeída de la gran población ecuatoriana; ha insertado en sus planes mediatos e inmediatos, una transformación radical del estado, ha

permanecido siempre en la mente de los gobernantes, que se debe achicar el tamaño del Estado, ya que es un gigantesco elefante blanco que ataca permanentemente los escasos recursos de la caja fiscal sin retribuir nada, a cambio ha sido el "corre ve y dile" entre los científicos económicos allegados al poder. Ha sido "delirio tremens" de los gobernantes de todos los tiempos, el arrancar de raíz el desempleo, el analfabetismo, la insalubridad, aplicando para ello modernas políticas para la transformación social y económica, estas técnicas han sido siempre los consabidos paquetazos económicos, concebidos y maquinados por el Fondo Monetario Internacional, los cuales han succionado el pequeño hábito de vida de los ecuatorianos, siempre han actuado bajo el pretexto de que existe una poderosa inflación, que la moneda ha perdido el poder adquisitivo, que el estado carece de recursos, que se debe pagar la deuda externa, caso contrario los organismos de crédito no atenderán nuestros pedidos de préstamos a largo plazo y tasas de interés preferenciales que se requieren para obras de infraestructura, reactivación y desarrollo del aparato productivo.

Una consabida demagogia que se repite año tras año, pero que no ha tenido una real solución, han sido los ofrecimientos de campaña, el pueblo sigue reclamando justicia, sigue y seguirá viviendo en la más profunda desocupación, hambre e ignorancia.

Conviene aprender que una política de descentralización no flota en el espacio, está inserta en la realidad y la realidad es tan cruel, que tiene una presencia dominante en forma cotidiana y nos obliga permanentemente a discutir cada política en términos de realidad, en términos de cambio en la organización política y social del Estado. Sino existen políticas sin base

estructural que las sostengan, no existe proposición de transformación del estado; sin sociedad que la contenga, no existe proyecto político para transformar a nuestra sociedad sin reconocer el momento histórico que transita nuestra sociedad. Entonces, una propuesta histórica, despegada de la sociedad; simplemente formal desde el punto de vista de su enunciación, no solo carece de identidad, no tiene legitimidad en si mismo, sino que seguramente va a fracasar.

Partiendo de este concepto, nos interesa más discutir hoy, antes que de la descentralización en si mismo, sobre la cual se ha escrito lo suficiente; es ¿ Qué es lo que está sucediendo en América Latina, para que a alguien se le ocurra hablar de la descentralización?. Es decir, ¿Por qué se habla de descentralización? ¿Quién la pone sobre la mesa ? y ¿ Cuáles son los fenómenos de raíz histórico estructural que están impulsando el debate en torno a la descentralización?. Se dice comúnmente, que desde los políticos más connotados, el sector de la iglesia, los presidentes de las cámaras de la producción, los embajadores de los países centrales, gremios profesionales y el pueblo en general, que hay una crisis. Es decir, que nos está envolviendo una crisis.

El Gobierno ecuatoriano ha iniciado un conjunto de proyectos relacionados con la descentralización, que comprenden aspectos financieros, tributarios, administrativos y jurídicos. Entre ellos se destaca el Programa de Desarrollo Municipal, cuyos componentes fundamentales son: la infraestructura urbana, el desarrollo institucional y la capacitación. En el ámbito jurídico cabe señalar la reforma estructural del sistema tributario, la ley de presupuesto público y el

nuevo sistema de administración de recursos humanos.

En estos proyectos es necesario destacar la contribución del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Agencia Internacional para el Desarrollo. Se concluye que el gobierno central debe asumir la representación política del Estado unitario y nacional como proyecto histórico, tanto a nivel interno como en el contexto internacional.

En relación con el espacio receptor de la estrategia descentralizada, es necesario el replanteamiento del desarrollo nacional, privilegiando la capacidad de los factores endógenos y locales. Así mismo, es fundamental el fortalecimiento y dinamización del sistema político sobre la base de una concepción democrática, de la participación plena y de una transferencia real de competencias hacia los niveles locales.

El Estado está obligado a revisar profundamente su rol y su presencia, reajustar sus políticas públicas porque las demandas cambian de signo con enorme velocidad y gran magnitud y tiene que estar alerta, que en el caso ecuatoriano lamentablemente todavía hemos aprendido muy poco para comprender que es lo que pasa en el mundo. El mundo cambia en muchas direcciones, para bien o para mal ya que no todo es realidad, que la caída del muro de Berlín sería la solución a los problemas de Europa Occidental, de todas maneras hay que comprender cada vez más que sucede en el extremo occidente en vez del extremo oriente como lo manifiestan muchos politólogos, nos coloca marginales, nos coloca afuera, nos expulsa y no podemos ser expulsados.

Tenemos que dotar a nuestras instituciones como el Estado, del vigor que exigía David, de la fuerza, capacidad de decisión, flexibilidad, rapidez, eficacia y eficiencia para enfrentar esta nueva realidad. La descentralización, puede ser una política pública que efectivamente coopere en esa dirección, como puede ser una política pública que haga no solo mantener la situación como está, sino ahondar las debilidades estructurales, las deficiencias, y las respectivas crisis.

4.2 FUNDAMENTOS

4.2.1 Concepto de Descentralización

Cuando hablamos de descentralización, no hablamos simplemente de una figura administrativa formal, estamos hablando de una cosa viva, de una cosa que se mueve, que cambia, que se transforma y que se modifica según el país, la ciudad, el municipio, según la circunstancia histórica, flexible, acomodada a estas circunstancias, capaz de dotar de poder a quienes hoy día no lo tienen, hacer descender de la cúspide a la base del poder y escuchar a la base, porque estamos acostumbrados muchas veces a hablar, a querer hacernos oír y encontrar mucha sordera por ahí.

La descentralización debe ser impulsada por todos los sectores y no exclusivamente por el gobierno central.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, define que : " La descentralización debe concebirse como un proceso dinámico y flexible que indistintamente puede aplicarse del Estado a gobierno regional, microregional o viceversa, dando

prioridad a la dimensión económica productiva como la base de instalación de poderes político administrativa; es decir, debe ser ejecutada desde nivel seccional hacia el Estado". (15)

Se conoce también como descentralización al proceso de transferencias de competencias, funciones y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos seccionales y entes jurídicos de la sociedad civil.

4.2.2. Concepto de Desconcentración

Se puede definir como desconcentración al procedimiento propio del nivel intragubernamental que se supone contempla sobre todo la delegación en la ejecutoriedad de las tareas del desarrollo, en función del proceso, iniciaría el traslado de funciones a las extensiones provinciales racionalizando la acción del sector público en el espacio local, además de propiciar una mejor coordinación en el nivel intragubernamental.

Según la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SENDA, la desconcentración es: "Un proceso de delegación de atribuciones, funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central hacia sus dependencias en provincias, cantones y parroquias". (16)

El tema de descentralización y desconcentración de las políticas reviste una gran

(15) Foro Descentralización, Desarrollo Local y Municipios: CLAD 1991, Punta del Este.

(16) Administración Pública Ecuatoriana: 10 Problemas Básicos; SENDA 1989.

trascendencia. De acuerdo con la doctrina tradicional se puede plantear una perspectiva institucional, entendiendo por tal la proveniente de las ciencias políticas y del Derecho Público, y una perspectiva específicamente administrativa. La ventaja de la doctrina tradicional es que permite aportar un planteamiento del tema que no prejuzga acerca de su bondad. No existe una lógica unívora en los procesos de descentralización y desconcentración, ya que las dinámicas de estos procesos dependerán de las raíces históricas de cada país y del consenso de la sociedad en cuanto a la distribución espacial del poder del estado, así como de la voluntad política de manutención de esta distribución. Debe tomarse en cuenta la especificidad de los procesos en cada país, y para el caso de América Latina, el régimen presidencial como contexto para la sociedad política y la sociedad civil.

Para la comprensión cabal del tema es preciso distinguir entre centralización administrativa de lo social y descentralización territorial, conceptos que no sólo no son incompatibles sino complementarios. La descentralización de la política social debe tomar en consideración las diferentes opciones de descentralización, las exigencias relacionadas con la administración central y con el resto de la Administración Pública. Los obstáculos que se oponen a la descentralización derivan de los sectores sociales y del espacio de aplicación de las estrategias, de la heterogeneidad espacial y sectorial, y de la problemática de la intersectorialidad.

Para la formulación de una estrategia es condición indispensable contar con un buen diagnóstico de la realidad, que debe incluir el conocimiento de la fortaleza o debilidad de la burocracia, del grado de vigorización de los grupos participantes en el proceso, el

conocimiento pormenorizado de los sectores sociales y la matriz institucional vigente acerca del gobierno de cada espacio nacional. Las opciones teóricas, en la práctica latinoamericana, se concentran en torno a la centralización desconcentrada y a la descentralización territorial.

La política social descentralizada corresponde a un modelo global, al cual no se llega por medio de cambios involuntarios o sus competencias descentralizadas en el seno de modelos centralmente desconcentrados. En la implementación de la estrategia debe analizarse su génesis, la coherencia básica y la innovación.

Hay que señalar la presencia en los países Latinoamericanos y del Caribe de profundos desequilibrios en la distribución del ingreso, de altos índices de extrema pobreza, de sistemas democráticos frágiles y segregadores y de grupos económicos que no se han comprometido a largo plazo con el desarrollo. Cualquiera sea el camino que se adopte para una nueva estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe, éste tendrá que pasar necesariamente por consideraciones acerca de la estructura urbana y regional de la región en general y de los países en particular.

La evidente mala distribución espacial de las actividades productivas y de la población, asociadas a una rápida urbanización y al fenómeno de la metropolización, se constituyen en factores que obstaculizan el desarrollo por las graves deseconomías que producen, se generan serios impactos sobre la deuda pública, se afecta fuertemente el proceso inflacionario y se exacerban los desequilibrios macroeconómicos.

Los procesos de modernización de los sistemas democráticos eficientes que incentivan el surgimiento de nuevas modalidades de organización y de concertación social. En este contexto, la desconcentración y la descentralización de las actividades y de la población tienen un rol de vital importancia. La coordinación interagencial es un requisito importante para racionalizar la aplicación de las inversiones financieras y económicas destinadas a la región. Estas deberán estar vinculadas directa y simultáneamente con los objetivos de modernización y los de erradicación de la pobreza, bajo una directriz orientada hacia la concentración de recursos en proyectos de gran impacto social. Ambos objetivos sin embargo deben estar estrechamente vinculados con las metas descentralizadoras y desconcentradoras.

América Latina en su conjunto dispone ya de la capacidad para la adaptación de modelos de descentralización y desconcentración de actividades y de población, así como de la capacidad para generar sus propios modelos adecuados a las realidades económicas sociales y culturales de cada país de la región.

4.2.3. Proyecto de Modernización del Estado

La actual política del gobierno dentro de sus propuestas de campaña consideró la Modernización del Estado, para lo cual mediante Decreto Ejecutivo No. 143, publicado en el Registro Oficial No. 042 de octubre 7 de 1992, conformó el Consejo Nacional de Modernización del Estado -CONAM, organismo conformado por: el Presidente de la República, Vicepresidente, Ministro de Finanzas, Ministro de Defensa, Secretario del CONADE, Secretario de la SENDA, un representante de las Cámaras de la Producción de la Costa y Galápagos y un representante de las Cámaras

de la Producción de la Sierra y el Oriente.

El CONAM elaboró un PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, compuesto por 23 artículos, que tiene su base jurídica en la Constitución de la República en los artículos 2, 45, 46, 78, 118, 120 y 125; el proyecto de ley señala, que es de vital importancia centrar la Modernización del Estado en tres principios básicos y urgentes que requiere la nación estos son:

- LA DESCENTRALIZACION
- LA RACIONALIZACION
- LA PRIVATIZACION

En lo referente a la descentralización y desconcentración, el proyecto de ley estipula lo siguiente:

Artículo 4) " PRINCIPIOS DE MODERNIZACION.- Los procesos de modernización se sujetarán a los principios de eficiencia agilidad, transparencia y coparticipación en la gestión pública".

Artículo 5) " OBJETIVO.- ... incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en las funciones que tiene a cargo el estado..."

Artículo 6) " ELEMENTOS DEL PROCESO ...
a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente, las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades y organismos; b) la descentralización y desconcentración de las actividades del sector público..."

Artículo 7) " RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION ...identificarán las funciones que se desarrollan en forma repetitiva y los trámites administrativos y controles que resulten injustificados, a fin de tomar acciones que agiliten y mejoren la administración pública".

Artículo 8) "DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LAS FUNCIONES PUBLICAS .- El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico y administrativo del gobierno central a los gobiernos seccionales; y, las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias y responsabilidades del gobierno central a sus propias dependencias provinciales".(17)

En resumen, el indicado proyecto consta de cinco capítulos que contienen lo siguiente:

En el capítulo primero se determina la finalidad, el ámbito, el organismo rector y los principios de modernización respecto a la ley.

En el capítulo segundo que dice de la modernización del Estado, estipula los objetivos y los elementos del proceso.

El capítulo tercero explica los procesos de racionalización, simplificación, descentralización, desmonopolización y privatización de las actividades del estado ; modalidades de

(17) Proyecto de Ley de Modernización del Estado, 18 de febrero de 1993.

desmonopolitización, privatización y prohibiciones.

El capítulo cuarto estipula de los participantes, de la compensación por separación voluntaria y compra de renunciadas.

En el capítulo quinto se especifica los procedimientos y controles, sus principios, la valoración, los procedimientos para las modalidades de desmonopolitización y privatización, control del proceso de modernización, destino de los recursos, tratamiento de las controversias, exenciones, responsabilidades, reglamentaciones y derogatorias.

Estos principios serán los lineamientos bajo los cuales el Estado entrará en un real proceso de modernización para que el Estado sea un ente planificador, regulador, controlador y no un estado interventor y empresario.

4.2.4 Análisis al Proyecto de Ley de Modernización del Estado.

Entendiéndose por modernizar el dar un aspecto nuevo a cosas antiguas y que moderno en su primera acepción, significa que existe desde hace poco tiempo.

Bajo esta concepción, la modernización del Estado Ecuatoriano perseguiría los siguientes objetivos: especializar al Estado en las funciones que le son propias; garantizar la producción, provisión y prestación de aquellos servicios complementarios a las actividades de los sectores económicos, relacionados especialmente con la política de modernización de la economía; mejorar la productividad en el uso de los

recursos publicos, eliminando los elementos estructurales e institucionales que limita la operación de mecanismos competitivos de mercado y dificulta la asignación y el uso eficiente de los recursos de la economía; y, descentralizar las funciones y los servicios cuya ocupación local presenta ventajas comparativas.

El actual proyecto de modernización del Estado, en su exposición de motivos que fundamenta la mencionada ley, parte de la critica de un Estado intervencionista y proteccionista que ha obstruido las iniciativas del individuo y que ha inducido en la sociedad ecuatoriana un peligroso letargo. La propuesta plantea crear las condiciones para que el ciudadano, con su capacidad de iniciativa individual, se convierta en el principal promotor del desarrollo nacional.

En las consideraciones generales del proyecto, se debería plantear algunos temas que son en realidad las grandes metas de la modernización como:

- Hacer que la economía responda a principios de eficiencia, justicia social y que optimice la prestación de servicios públicos; sin embargo, el proyecto de ley no contempla los aspectos de educación, salud, seguridad social a través de la racionalización y la descentralización; pero si pone énfasis en la privatización de los servicios públicos.

- Transferir competencias, funciones y responsabilidades del gobierno central a sus dependencias provinciales y a los gobiernos seccionales, a fin de encontrar respuestas apropiadas a las necesidades de las comunidades y ampliar la participación de la población en las decisiones y control de resultados; el proyecto de ley,

no especifica mecanismos a ser utilizados para lograr dicho objetivo como tampoco determina la forma y fuente de financiamiento.

- Promover, facilitar y fortalecer la coparticipación del sector privado en las áreas de explotación económica reservadas al Estado y en otras en las que el sector público ha incursionado; antes de remitirse a profundidad a temas tan complejos como los de descentralización, simplificación, desconcentración y/o modernizar las empresas estatales y privadas para hacerlas eficientes y productivas.

- Señalar las áreas que deben ser de responsabilidad absoluta del Estado, precautelando las estratégicas que tienen y deben ser de carácter nacional, como la extracción petrolera y ciertos sectores de prestación de servicios, que no son especificados.

- Considerar el desarrollo científico y tecnológico, que es responsabilidad fundamental del Estado y que es la base de la modernidad, sobre lo cual no estipula ningún mecanismo; no señala el rol de las empresas multinacionales o transnacionales, ni las áreas en que su presencia es necesaria, considerando que poseen ciencia y tecnología.

- Definir el nuevo rol que el Estado desempeñaría, cual sería su función en áreas de su responsabilidad y cual su relación con los organismos del sector privado; respecto de lo cual el proyecto de ley no señala nada.

Por las consideraciones señaladas, la propuesta por parte del Ejecutivo para la Modernización del Estado se concentra en un proyecto de ley cuyo articulado

pretende en su contenido la privatización de las empresas del sector público como el mecanismo más idóneo para lograr la modernización del Estado. Esto ha dado origen a un gran debate nacional, cuyo resultado ha sido una respuesta general y unánime de críticas al proyecto de ley, cuyo resultado es la propuesta de un nuevo proyecto de ley por parte del Congreso Nacional, ya no como "Ley de Modernización del Estado", sino como "Ley de Privatizaciones y Concesión de Servicios".

El objetivo del nuevo proyecto de ley es determinar las normas que regulen el proceso de privatización y concesión de servicios, entendiéndose por éste el conjunto de procedimientos para evaluar las actividades económicas que actualmente desarrolla el Estado, y las circunstancias dentro de las cuales admita su cesión al sector privado, sea a través de la enajenación del patrimonio público, a través de concesiones o, de la creación de libre competencia.

Como se puede apreciar, tanto el proyecto original del Ejecutivo como el elaborado por el Congreso Nacional, no contempla mecanismos que permitan lograr la modernización del Estado a través de una descentralización y desconcentración de la administración pública; pues considera que en otro momento, otorgándose un plazo determinado a través de la participación social más amplia de las instituciones, gobiernos seccionales, se debería abordar la elaboración de un cuerpo legal especial referido a la descentralización y simplificación del sector público, sin dejar de señalar que al momento el propio Ejecutivo podría desarrollar las políticas en base a leyes existentes y Decretos Ejecutivos.

Uno de los mecanismos para lograr la descentralización y desconcentración administrativa, y por ende la modernización del Estado, ha sido la " Ley de Presupuestos del Sector Público", promulgada y aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional el 26 de noviembre de 1992; publicada mediante Registro Oficial No. 76 de noviembre 30 de 1992.

La ley, contempla que el Presupuesto se dictará anualmente y contendrá todos los ingresos y egresos del Estado, incluyendo a las entidades autónomas destinadas a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social con el objeto de contar con una ley que, en lo normativo, regule el sistema de presupuestos públicos a fin de lograr la modernización del Estado a través de la centralización normativa y descentralización operativa, en materia presupuestaria pública.

El objetivo fundamental que persigue la ley es el de establecer normas generales que rigen: "la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público. Las normas técnicas serán establecidas por la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en los términos previstos en esta Ley y en su Reglamento".(18)

Las disposiciones se aplicarán a los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado y a las personas jurídicas creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de

(18) Ley de Presupuestos del Sector Público: Registro Oficial No. 76; 30 noviembre 1992

servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado.

Para efecto de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema nacional de presupuesto público con el sistema de planificación pública y los programas de gobierno, el sector público se encuentra conformado por: "El Gobierno Central que comprende a las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva incluidas las entidades adscritas, los programas especiales, Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal de Garantías Constitucionales; las entidades y organismos del Estado referidas en el literal c) del artículo 125 de la Constitución Política del Estado; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; las empresas públicas cuyo patrimonio pertenece al Estado o a las entidades u organismos del sector público y las entidades financieras públicas"(19).

Respecto a la actual Ley de Presupuestos del Sector Público, se puede apreciar que ésta permite cuantificar los ingresos y egresos del sector público en su totalidad, facilitando de esta manera el control y la optimización de los recursos financieros del sector Estatal, a través de la centralización normativa. Por otro lado facilita la aplicación presupuestaria al garantizar la descentralización operativa; permitiendo de esta manera mayor agilidad a las entidades y organismos del sector público; sin embargo, a pesar de ser una ley que permite la modernización del Estado ésta depende de la voluntad política del gobierno y de su Ministro de Finanzas, la ley conlleva a constituir a esa Cartera de Estado en un verdadero " SUPER MINISTERIO", como ya ha sido calificado por connotados analistas económicos.

(19) op.cit. pág. 71

4.3. PERSPECTIVAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

4.3.1. Parámetros Conceptuales

El desarrollo del país en los años 70, se caracterizó por ser concentrador, excluyente y no homogéneo. Su crecimiento se fundamentó en los recursos provenientes de la explotación y explotación del petróleo, siendo el endeudamiento externo quien posibilita una estructura distorsionada del sector público.

Las características espectaculares de crecimiento que tuvo la nación, permitieron la concentración de competencias, funciones y responsabilidades por parte del gobierno central, constituyéndose en el generador de fuentes de trabajo, asignación de recursos, funciones sociales redistributivas y fomentar una cultura paternalista que se tradujo en ineficiencia económica y administrativa, con una absoluta falta de control y efectividad del aparato público.

El Estado centralista, carente de información económica y social necesarias, producto de su protagonismo exacerbado, toma decisiones que tienden a ser soluciones homogéneas a realidades políticas, económicas, sociales, culturales y aún regionales que son totalmente heterogéneas, incidiendo de esta forma en el dispendio de los recursos fiscales.

"Se impulsaron en la mayoría de los casos, iniciativas superpuestas y poco coordinadas que otorgaban un papel pasivo al sujeto social que a su vez desactivo la búsqueda de respuestas colectivas y, aparentemente, hasta se acostumbró a demandar y recibir del Estado soluciones a sus problemas sociales. El Estado

aparecía como el ente capaz de resolver todas las demandas sociales".(20) Esta orientación de desarrollo hipertrofiado del Estado se refleja en disímiles procesos de concentración urbana y elevadas tasas de migración rural-urbana; el desarrollo poblacional no es homogéneo y se manifiesta con desequilibrios en los polos de atracción urbana (Quito y Guayaquil), con déficit de infraestructura y servicios urbanos que limitan las actividades económicas y tienden a disminuir su capacidad de generación de empleo a mediano y largo plazo.

El poder de atracción de las principales ciudades del país se refleja, más que por la disponibilidad de servicios básicos, por la existencia de oportunidades de empleo, este proceso expulsión-atracción agudiza los déficits de infraestructura y equipamiento de las ciudades.

Según el censo de 1990, la cobertura en el país de agua potable es del 63%, de alcantarillado el 39.5%, siendo la cobertura de agua potable en el área urbana del 79.8% y de alcantarillado el 62.4%. En la zona rural la cobertura de agua potable es del 40% y de alcantarillado el 8.9%.

A fin de evitar esta concentración bipolar de la población urbana que genera problemas, es urgente tomar medidas para mejorar la calidad de vida de los habitantes, principalmente de los cantones y en especial de las ciudades medianas y pequeñas del país. Sin embargo para transformar esta situación, no será posible en la medida que se tenga una tendencia decreciente de

(20) Emilio Tenti: Estado Democrático y Política Social; Buenos Aires 1989.

participación de los gobiernos seccionales en el gasto total público.

Se considera que el mecanismo que permitirá regular esta concentración de la población urbana y que a la vez permitirá una modernización de organismos y entidades del sector público, municipios y gobiernos seccionales no se logrará, si no existe la decisión política para descentralizar y desconcentrar la administración pública.

Existe el convencimiento de todos los actores sociales de que es necesario una modernización integral del Estado Ecuatoriano con el propósito de lograr mejores niveles de eficiencia principalmente en el aparato público. Como parte de este proceso se considera necesario una descentralización administrativa, que se fundamente en una desconcentración mediante la delegación de competencias del Gobierno Central a órganos jerárquicamente subordinados para alcanzar a través de este mecanismo el traspaso de competencia para la toma de decisiones.

4.3.2 Objetivos de la Descentralización

Llevar a efecto la delegación del poder político, económico, financiero y administrativo del Gobierno Central hacia las dependencias de éste en las provincias y fortalecer los otros niveles de gobierno seccionales como los municipios, para permitir una mejor gestión a nivel provincial y proporcionar mayor atención a las demandas de servicios básicos de la población.

Al transferir competencias y responsabilidades desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales, se alcanzaría los siguientes

objetivos:

- Superar el centralismo característico de la administración pública ecuatoriana en las entidades del Gobierno Central.

- Replantear el papel del Estado en la sociedad ecuatoriana, para lograr un Estado más ágil, dedicado a tareas básicas de normalización, regulación, planificación y delegar la responsabilidad de la ejecución a los organismos locales.

- Reformular el papel de la sociedad, tendiente a lograr una participación real, (no solo por sufragio) en las decisiones que le corresponde; para de esta manera superar los grandes defectos del quehacer político de nuestra patria:

- . El paternalismo del Estado y

- . El clientelismo.

Esto requiere la participación integral de la sociedad, comprometidos en tareas conjuntas, democratizando a la sociedad.

- Llegar a los sectores marginales, (el 65% de la población ecuatoriana se encuentra en el rango de la pobreza), mediante la dotación de servicios de mejor calidad, más eficaces y permitiendo que la subvención estatal beneficie a quien más lo necesita.

- Fortalecer la gestión de los gobiernos seccionales, devolver sus funciones y competencias que actualmente ejecutan entidades del

Gobierno Central, a fin de mejorar la capacidad de gestión, ya que constituyen los actores protagónicos del proceso de descentralización.

4.3.3 Políticas para la Descentralización

Una propuesta de descentralización podría ser considerando la actual estructura de los gobiernos seccionales que posibilite la creación de espacios efectivos para una real participación de la comunidad, eliminando todos los rezagos paternalistas, clientelistas, casiquistas y autocráticos.

Si bien las divisiones territoriales como provincias, cantones, parroquias y otros; responden a espacios con personalidad social y cultural; tales características no son suficientes para definir criterios referentes a la descentralización. Por lo que será necesario considerar las siguientes políticas:

- Las funciones de competencia de los gobiernos seccionales se determinarán de acuerdo con su desarrollo, de tal forma que las responsabilidades de carácter operativo y fiscal que asuman los entes descentralizados considere las diferencias en cuanto a las posibilidades de consecución de recursos. Esto deberá ser resuelto de inmediato a fin de evitar que las normas que se dicten sean inadecuadas o imposibles de aplicar.

- Para la ejecución efectiva de las funciones descentralizadas se requerirá de una transformación profunda de las estructuras orgánicas seccionales, de un proceso de capacitación de sus recursos humanos, de un incremento efectivo de recursos financieros y un autofinanciamiento a través de una actualización del

nivel y estructura de tarifas.

- Implementar un esquema de gastos para que cada ente descentralizado autofinancie los servicios que brinde. Será necesario que tenga un sistema de tarifas que cubra las necesidades de recursos de los servicios públicos que brinde a la comunidad; así cada gobierno seccional se responsabiliza de las tarifas sin recurrir a otras fuentes de financiamiento para cubrir sus déficit, eliminando así las deseconomías características en la prestación de servicios.

- Es necesario adoptar en el corto plazo estrategias al interior del gobierno cantonal que posibiliten a que éste detecte y focalice los grupos más pobres para estratificar la población y de esta forma establecer subsidios en la prestación de los servicios. El Estado a su vez, deberá asumir funciones de redistribución de ingresos para equilibrar las disponibilidades de los gobiernos seccionales.

- El proceso de descentralización contemplará una fase de cesión de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales, el cual se perfeccionará cuando los gobiernos seccionales trasladen las competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales, juntas parroquiales, juntas rurales, etc.

- Los gobiernos seccionales deberán plantear funciones de desconcentración, que posibilite su adecuación y acercamiento a la comunidad mediante la implantación de procesos organizativos y de participación de los ciudadanos; en base a una mejor atención a la colectividad en áreas de servicio, orientar el desarrollo, optimizar el recurso humano y técnico de la administración

municipal, así como la relación gobierno local y comunidad.

- La descentralización debe posibilitar una articulación entre los diferentes niveles de la administración pública y los gobiernos seccionales: gobernaciones y municipios, en cuanto a la oferta de servicios para satisfacer en forma eficiente y elevar la calidad de vida de la comunidad. " Devolver responsabilidades a los gobiernos seccionales y a los entes jurídicos de la sociedad civil por todo aquello que esté en sus manos hacer, no es otra cosa, que consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático, para que ellos definan y administren las respuestas a los problemas que enfrenten". (21)

- El Gobierno Central deberá elaborar proyectos que validen una regionalización que sirva de apoyo, consolidación y desarrollo de un proceso de descentralización política-administrativa, económica y social, así como el fortalecimiento de entidades de planificación, fomento y crédito para el desarrollo seccional.

- Será necesario un reordenamiento de las funciones y competencias de los organismos de régimen seccional, mediante una propuesta jurídica que articule y homogenice las leyes que norman el accionar de los municipios, como por ejemplo una Ley de Régimen Seccional.

- La descentralización deberá estar enmarcada en el contexto de la integralidad; esto quiere

(21) Administración del Estado, ALAP Quito-Ecuador
1992

- La descentralización deberá estar enmarcada en el contexto de la integralidad; esto quiere decir, que deberá tender a que los servicios que el Estado proporcione a la sociedad deberán corresponderse, complementarse y condicionarse, a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Estas políticas no podrán ser implementadas sin la participación de la comunidad, sin el incentivo y autogestión y fundamentalmente sin la decisión política de querer hacerlo.

4.3.4. Acciones para la Descentralización

La descentralización como mecanismo para la modernización del Estado involucra directamente a dos grandes actores: la sociedad (origen y meta del Estado) y el aparato estatal. Partiendo de esta relación interactiva de los dos sujetos implicados en este proceso de cambio, es necesario realizar un acercamiento a las necesidades de la comunidad.

4.3.4.1. Base legal

A fin de garantizar el proceso de modernización y que este tenga legitimidad y legalidad es necesario el estudio y aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Seccional, la cual permitirá una articulación entre el plan de descentralización y la Ley; será necesario reuniones de análisis entre los representantes de los organismos seccionales y los delegados del Gobierno Central.

4.3.4.2. Análisis de la demanda

El estudio deberá considerar los siguientes aspectos:

- Áreas menos atendidas e indicadores de déficit en los servicios públicos.

- Experiencia de la sociedad organizada (ONGs, organizaciones de base, gremios, etc) en el manejo de dotación de servicios sociales.

- Disposición para asumir responsabilidades en proyectos conjuntos con el Estado, sus limitaciones y potencialidades.

- Identificar la política de gobierno expresada en el Plan Nacional de Desarrollo (actualmente denominada Agenda para el Desarrollo).

- Especificación de áreas factibles de intervención, a partir de los datos ofrecidos del análisis de la oferta.

4.3.4.3. Análisis institucional

Tiene relación con la oferta estatal, tanto de las instituciones del Gobierno Central cuanto de los organismos seccionales, en los aspectos: legal, administrativo, financiero y de recursos humanos, con las siguientes consideraciones:

- Se tomará como instrumentos de referencia el plan de acción anual de las distintas instituciones y dentro de estas especialmente los

programas y proyectos de cada una.

- Se determinará las áreas del gobierno central susceptibles de ser transferidas, así como la viabilidad en ejecutarlas.

- Los resultados deberán tener correspondencia con los índices de necesidades insatisfechas de la población: "precaridad habitacional, deficiencia en los servicios de vivienda, hacinamiento, analfabetismo y carencia educacional, desnutrición infantil, carencia de cobertura en salud" (22), a fin de concentrar la acción del Estado a los sectores más deprimidos.

4.3.4.4. Categorización de organismos seccionales

Es imprescindible el realizar una categorización de los gobiernos seccionales, a fin de atender la diversidad socio-económica y cultural de nuestro país, procurando que las medidas tomadas respondan a las necesidades y expectativas de la población, así como a la capacidad institucional existente.

4.3.4.5 Análisis económico-financiero

Cada institución del sector público es un organismo que produce bienes y/o presta servicios. Los bienes y servicios que se producen son los bienes terminados y los bienes intermedios. Los bienes y servicios intermedios o insumos son aquellos que

(22) Banco Mundial: Estrategia del Sector Social para los 90; Quito 1990

condicionan la elaboración de los bienes y servicios terminados; los insumos determinan la cantidad y calidad de los bienes finales.

Para producir bienes y servicios es necesario cantidad y calidad de recursos reales, que a su vez requiere la utilización de recursos monetarios; por lo que se necesita dos elementos básicos en los procesos productivos: producción de bienes y servicios y utilización de recursos financieros. Estos elementos están íntimamente relacionados y condicionados, dando origen a la relación insumo-producto, la misma que se expresa en cada categoría programática de la estructura presupuestaria.(23)

4.3.5 Áreas Susceptibles de Descentralización

Para la implementación del proceso de descentralización es necesario definir las posibles áreas que con prioridad pueden ser intervenidas. Para lo cual podrían considerarse los siguientes parámetros:

- Que beneficie a los sectores más pobres de la población.
- Que su característica principal sea de servicio a la comunidad.
- Que responda a los parámetros internacionales de necesidades básicas insatisfechas.

(23) José P. Rossetti: Economía General; 1981

4.3.5.1 Educación

En relación con la educación en el Ecuador se puede indicar que esta tiene los siguientes índices: tasa anual de analfabetismo en el país 9.9%; población actual en edad escolar 1.7 millones, con una proyección para el año 2.000 de 2 millones; más del 90% del grupo escolar está matriculado en escuelas primarias y de éstos el 85% en escuelas públicas; se necesita 8.5 años como promedio para producir un egresado del sistema escolar. (24)

4.3.5.2 Salud

Respecto al área de la salud y concretamente en la atención primaria se tiene los siguientes indicadores: una tasa de desnutrición en menores de 5 años del 50%, de los cuales el 54.5% corresponde al área rural y el 45.45% al área urbana; una tasa bruta de mortalidad de 7.55 por cada mil habitantes y una esperanza de vida de 65 años.

4.3.5.3 Vivienda

En cuanto a vivienda el déficit estimado para 1992 fue de 1'160.000 soluciones, estimándose que el requerimiento anual es de 45.0000 viviendas.

4.3.5.4 Otros servicios

Se considera factibles a la descentralización los servicios de : agua potable ,

(24) Sergio Santiago Boiser: La Descentralización; un Tema Difuso y Confuso, ILPES 1990

alcantarillado, saneamiento ambiental, mantenimiento de caminos vecinales y vías de segundo orden, Registro Civil, tránsito y transporte, entre otros.

4.3.6. Proceso de Descentralización

Los procesos de transformación están constituidos generalmente por dos elementos: el componente social y el componente tecnológico.

Son elementos del componente social la gerencia de la organización y sus recursos humanos. El control de calidad, visto desde este componente social, significa que mediante un proceso participativo la gerencia y los funcionarios han determinado y asumido los estándares de calidad y especificaciones técnicas con las cuales deberá ofrecerse un producto o servicio.

El componente tecnológico está conformado por los procedimientos y equipos que intervienen en el proceso de transformación. El control de calidad para este componente, representan los canales de comunicación, instancias de decisión e infraestructura logística. Implica una continua supervisión y análisis de las tareas ejecutadas, sistematizadas a través de instrumentos estadísticos que permitan de manera cuantitativa el registro de los niveles de productividad y corregir las distorsiones que se presenten.

Para alcanzar los resultados previstos en el proceso de modernización a través de la descentralización administrativa, es imprescindible el contar con los recursos humanos calificados y la tecnología apropiada.

4.4 VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

La descentralización no puede ser considerada como una panacea que permitirá la modernización del Estado ecuatoriano, pues esta surge como la exigencia de establecer una nueva modalidad de relación entre el Estado y la sociedad civil, y en un sentido inmediato es un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y puesto al servicio de una verdadera democracia, "ello solo será posible mediante la dialéctica entre el Estado y la sociedad civil".(25)

Es evidente que la descentralización del Gobierno Central, gobiernos seccionales, organismos y entidades del sector público implica las siguientes ventajas:

- Constituye el mecanismo más idóneo para alcanzar la modernización integral del Estado ecuatoriano, esto es sector público y sector privado.

- Permite la coparticipación de responsabilidades entre las diferentes instituciones del estado.

- Aproxima la administración a la población, haciéndola más sensible a sus necesidades y atender de mejor manera los servicios básicos; acelera el desarrollo de las regiones más atrasadas.

- Promociona el desarrollo mediante la autogestión, autofinanciamiento, fortalecimiento seccional y eficiencia en la prestación de servicios.

(25) Carlos Rodríguez Peñaherrera: Administración Pública Ecuatoriana; 1987 Quito-Ecuador

- Facilita la interrelación entre la política de gobierno y las aspiraciones regionales en la atención conjunta a sus necesidades.

- El mejorar la calidad de los servicios y proveer los mismos, será un factor que permitirá controlar la concentración urbana de la población en las principales ciudades del país y por ende una reducción en el déficit de servicios.

- El proporcionar servicios de infraestructura básica permitirá elevar las condiciones y la calidad de vida de la población rural por lo que se logrará disminuir y controlar la migración campo ciudad.

- Facilita el manejo económico financiero mediante una concentración normativa del presupuesto y su descentralización operativa, al regular el sistema presupuestario público.

4.5 DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

Todo proceso implica riesgos y dificultades y la descentralización no puede ser la excepción, por lo que ésta tiene las siguientes desventajas:

- Descentralizar las actividades del sector público exige una serie de gastos desde el traslado de las unidades administrativas hasta el que hay que pagar por el período de transición entre dos tipos de organización y que la nueva empiece a funcionar con normalidad.

- La necesidad de un equipo gerencial que mantenga una cierta continuidad en la acción gubernamental, obliga forzosamente a trasladar a ciertos directivos, hasta

formar nuevos grupos gerenciales locales.

- Otro problema que es necesario enfrentar cuando se descentraliza es la definición respecto a las decisiones que serán descentralizadas y las que seguirán tomándose a nivel central.

- La descentralización rompe los flujos existentes de comunicación y control y exige la estructuración de nuevos sistemas, lo cual representa esfuerzo y tiempo.

- Causa problemas la ubicación de los organismos descentralizados, pues esta genera ambiciones y debates políticos, por lo que será necesario considerar criterios objetivos en las decisiones como por ejemplo: el nivel de empleo, los ingresos, la potencialidad de las regiones y la población entre otros.

- Uno de los obstáculos más representativos es la necesidad de elaborar todas las unidades centralizadas y decidir cuales serán descentralizadas, ya que no todas las unidades pueden ser idóneas a este proceso.

- Resistencia al cambio de entidades y grupos interesados, así como la falta de recursos financieros y financiamiento.

4.6 CONSIDERACIONES GENERALES A LA DESCENTRALIZACION

Conforme lo expresado hasta el presente capítulo, no es posible referirse a una experiencia concreta en relación a un proceso de descentralización administrativa en el Ecuador. Considerando que la descentralización es un conjunto de decisiones del sistema político que trata de

distribuir concientemente el poder, sin tutelajes, en búsqueda de la liberación y fortalecimiento de las capacidades autónomas para el beneficio de las comunidades locales, bajo el reconocimiento de que la participación social es un requisito *sine qua-non* de la democracia.

Sin embargo, en varios momentos si se han dado acciones de desconcentración como intentos del gobierno por aumentar la eficiencia en el cumplimiento de algunas de las responsabilidades, aunque en la mayor parte de estas acciones no ha tenido el éxito esperado.

La excesiva centralización, impidió siempre transferir o, al menos, delegar efectivamente atribuciones y responsabilidades generando mas bien resultados contraproducentes causados por la dispersión de unidades, el aumento de la burocracia y la frustración de las expectativas locales.

"A lo largo de la administración pública se han creado entes de la administración central en casi todas las regiones y provincias del país, pero ninguno de ellos ha podido, efectivamente, adoptar decisiones bajo su propia responsabilidad; y, menos aún administrar directamente recursos y proyectos. El grado de efectividad en su gestión ha dependido siempre de la buena voluntad y nivel de organización de la "matriz". La sola creación de estructuras con un criterio espacial, lejos de coadyuvar a la solución de problemas, los ha agudizado principalmente al estimular reacciones de mayor inconformidad". (26)

Por lo señalado se puede manifestar que la descentralización en los actuales procesos de modernización

de los estados, es un elemento indispensable. No solo en las esferas gubernamentales, sino en el campo académico, profesional, político y en la propia sociedad, se ha hecho conciencia de que el Estado responda adecuadamente ante los nuevos desafíos que exige la actual coyuntura social, económica y política del mundo.

Es palpable una falta de acercamiento entre el Estado y las sociedad civil y de una mayor participación de ésta en los distintos procesos estatales; particularmente en aquellos que se refieren a identificar y definir las demandas, la determinación de acciones y recursos, y en la gestión para atenderlas.

Es una realidad la brecha entre el Estado y la sociedad y como ésta se ha ido incrementando, ya sea porque el Estado pretende mantener el estilo concentrador que le ha caracterizado o porque la sociedad manifiesta una inconformidad en cuanto a la ineficacia de la acción estatal, conjuntamente con su adiposa burocracia que incide en la falta de cumplimiento de los objetivos del Estado.

"El centralismo está en crisis. No sólo por factores de orden estructural, sino por variables políticas y culturales. Responde a una concepción tradicional de ejercicio de poder donde la unidad se impone sobre la diversidad, sin permitir que ésta tenga canales de expresión válidas y eficaces". (27)

(27) Patricio Moncayo: Seminario sobre Descentralización del Estado: Quito 1989.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

La descentralización es viable, pero es necesario anticipar que éste proceso no puede ni debe ser tratado como un fin en sí mismo, ya que deberá desarrollarse en el mediano y largo plazo y deberá sustentarse en decisiones de carácter legal, político, social, económico y especialmente de índole cultural; que generalmente requieren de un periodo para su implementación, conforme ya fueron explicadas y analizadas explícitamente en el capítulo IV

Luego del análisis cronológico del sistema administrativo público en el Ecuador y en consideración a la política y objetivos del gobierno para modernizar el Estado ecuatoriano, se considera que la descentralización administrativa es una necesidad imperativa del estado en su conjunto, por lo que ha recibido el apoyo unánime de todos los actores sociales económicos y políticos del país; en base a lo cual se han determinado las siguientes conclusiones:

- Los organismos seccionales, instrumentos fundamentales del proceso descentralizador, funcionan con estructuras legales anacrónicas que limitan su capacidad de acción e imposibilitan el cumplimiento de los fines.

- La descentralización política-territorial del Estado, no guarda relación con la descentralización funcional-administrativa, generando serios desfases de jurisdicción y competencia.

- Es una verdad que en el contexto Latinoamericano, Ecuador junto con Paraguay, son los únicos países que en la última década no han elaborado una plan ni han emprendido un verdadero programa de descentralización administrativa del Estado. La actual política del gobierno de modernización del Estado ecuatoriano, lejos de caer en un vacío político, no solo estaría garantizada por las condiciones regionales y las fuertes dinámicas regionalistas del país, sino que hoy más que nunca aparece como un imperativo de la democratización interna del Estado, de una mayor eficacia administrativa y de gobernabilidad, y en fin del mismo desarrollo democrático de la sociedad.

- Actualmente en todos los países del mundo el Estado moderno, al mismo tiempo que se inscribe en proyectos de integración, internacionalización, para administrar los procesos macro-económicos, macro-políticos y macro-culturales; requiere descentralizarse para volver más eficaz la gestión de las micro-regiones y provincias. El tradicional modelo del Estado ha quedado totalmente reducido para el gobierno de los grandes problemas y situaciones y se ha vuelto demasiado grande para el gobierno de los problemas y situaciones micro-sociales, por lo que se concluye que en el Ecuador es imperativa la descentralización.

- La actual propuesta de modernización del Estado, en el capítulo de descentralización da la clásica definición de un proceso de transferencia de competencias, funciones y responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos seccionales y entes jurídicos de la sociedad civil. Se puede correr el riesgo que en nuestro país, como ha ocurrido en otros países, que el proyecto de descentralización se quede en un mal programa de

desconcentración; consecuentemente se hace necesario también una autonomía en el manejo de recursos y del propio presupuesto, en concordancia con la Ley de Presupuestos del Sector Público, cuyo objetivo es una centralización normativa y una descentralización operativa.

- No se debe ignorar que es necesario el determinar montos y asignaciones presupuestarias a los gobiernos seccionales y municipales dentro del gasto público, ya que en el Ecuador, como en casi todos los países de América Latina han disminuido permanentemente en las últimas décadas, pasando del 18% en 1963, al 12% en 1980 y al 4% en 1992. En conclusión las asignaciones de recursos a los gobiernos seccionales y municipales, presentan una disminución progresiva, adicionalmente en el transcurso de los seis meses del actual gobierno, la conflictividad cívico regional, provincial, cantonal o parroquial, ha adquirido frecuencia e intensidad; siendo la razón en la mayoría de los casos y porque no decirlo en su totalidad por problemas de asignaciones presupuestarias.

- El centralismo estatal ha sido un factor importante en la migración de las capitales de provincia hacia las metrópolis, marginándoles el aprovechamiento de los sectores profesionales, que mas pueden contribuir al desarrollo de cada región. Por esto, no fue casual que el gobierno mas centralista y autoritario de la década de los 80, el del señor Ing. León Febres Cordero (1984-1988), haya sido el que junto con la creación de unidades ejecutoras, dependientes de la administración central, disminuyó las asignaciones de los gobiernos locales y aumentó el financiamiento a particulares.

- La desconcentración, no sería mas que una descentralización administrativa de carácter funcional,

mientras que la descentralización político-administrativa, supone lo anterior pero completada con la autonomía de competencias de los organismos políticos electos por votación popular y cuyo ámbito de jurisdicción es un territorio determinado.

- Por muy singulares, diferentes, históricas y culturales que hayan sido las regiones en sus procesos de conformación; por muy políticos y económicos que hayan sido las razones que contribuyeron a la conformación de las diferentes provincias; no se ha logrado la construcción democrática de las regiones, por el contrario ha sido un incentivo que ha contribuido a fomentar y desarrollar un centralismo absorbente y paternalista.

- La descentralización conlleva dotar a las regiones de un aparato político-administrativo y potenciar su capacidad de organización para generar un proyecto propio de desarrollo.

- El Estado ecuatoriano es un ente centralizado, cuyas manifestaciones se detectan a nivel jurídico, social y administrativo. Concluyéndose que el centralismo en el sector público se sustenta en :

. Primacía de la Función Ejecutiva sobre las otras funciones del Estado.

. Concentración de recursos y de las decisiones, en la capital de la república y en las principales capitales de provincia, postergando la participación de la periferia.

. Reproducción de algunas distorsiones patológicas-administrativas como la duplicación y

superposición de funciones.

. El poder informal que adquirió la burocracia con la consolidación del centralismo.

- Una de las vías más idóneas para la descentralización, se considera que son las instituciones del Régimen Seccional Autónomo, en especial los Municipios, sin embargo es necesario reconocer en estos organismos sus falencias y limitaciones de tipo financiero, administrativo, técnico y político que imposibilitan el cumplimiento de las funciones que se intenta transferir. Se reconoce al municipio como la entidad natural y más cercana para el contacto entre el Estado y la sociedad civil, no obstante se advierte que la centralización restó atribuciones al poder local y debilitó su estructura.

- El trabajo comunal recobra importancia en la actualidad, ya que la clave de la descentralización son los municipios. Los problemas de transporte, contaminación, alcantarillado, aseo entre otras; son el denominador común de nuestras ciudades, de ahí que es necesario reformas administrativas y de organización para fortalecer los poderes locales y respetar su autonomía frente al poder central, considerando la potencialidad de los municipios para lograr objetivos comunes.

- Finalmente es indispensable rediseñar o eliminar la función de los consejos provinciales que se tornan entes extraños, distorcionadores de la organización del Estado, constituyendo obstáculo para una real descentralización que consolide y confiera mayor autonomía a las instituciones regionales y municipios; ya que los consejos provinciales, no solo reduplican el aparato político-administrativo estatal en cada región, sino que

generan una disputa de recursos, competencias y atribuciones, reproduciendo un micro-centralismo estatal al nivel de cada provincia.

5.2 RECOMENDACIONES

- Será necesario emprender la modernización del Estado y su proceso de descentralización, desde su perspectiva histórica, política, cultural y administrativa; analizando y tomando experiencias de procesos similares desarrollados en otros países Latinoamericanos e identificando las tendencias políticas y las propuestas económicas que formen parte de la aplicación de este proceso.

- Para la descentralización, el Gobierno Central elaborará las políticas y coordinará su planificación general, **pero sin que sea ejecutor**; ya que los gobiernos locales deberán ser ejecutores y por consiguiente disponer no solo de recursos económicos sino también humanos (técnicos y expertos), que conforman las bases sociales del desarrollo regional.

- La estructura económica, política y administrativa del Estado ecuatoriano, no responde a los intereses de la mayoría de los sectores que constituyen la nación; su base social de sustentación se ha debilitado peligrosamente y con ello el propio sistema democrático. Por lo tanto es prioritario, que todo correctivo previsto como el de la modernización del Estado y por ende su descentralización administrativa, se oriente a la solución de los problemas esenciales con un criterio de integralidad.

- La descentralización administrativa, como instrumento del proceso de modernización del Estado, tiene que ser aplicada a la sociedad en su conjunto; esto es, considerando tanto al sector público como al privado.

- La descentralización como alternativa a la modernización del Estado, debe proponer soluciones integrales que afecten los ejes fundamentales de reproducción del poder, perfeccionen el modelo democrático, activen la participación ciudadana, provoquen un crecimiento homogéneo e integren a todos los espacios regionales, provinciales, cantonales y parroquiales y a las grandes tareas de desarrollo.

- Además de la asignación de recursos, el Estado debe por su función política, enmarcar y orientar a los agentes económicos del país y de las mismas regiones, provincias, cantones y parroquias; dentro de una determinada política de inversiones y de líneas productivas.

- Simultáneamente a lo económico, se requerirá una reestructuración política administrativa de las regiones, para que no solo tengan estructuras, instancias y organismos capaces de detentar un poder real; sino también, sean grupos y sectores socialmente organizados, que se constituyan en depositarios de dicho poder, estén orgánicamente representados y pasen a ser entes de un proyecto político regional.

- La descentralización deberá ser el mecanismo que garantice a los gobiernos seccionales su capacidad de gestión y servicio a la comunidad, por lo que será necesario las siguientes acciones:

. Estudiar la evolución de la estructura municipal para conocer las causas reales de la pérdida de sus atribuciones.

. Identificar sus tendencias de crecimiento, advertir las diferencias de estas entidades en función de los indicadores demográficos, económicos, geográficos, ecológicos, así como de su conformación política, social y cultural.

. Conocer a nivel nacional, el estado actual de la estructura técnica, administrativa, política y social del ente municipal.

. Entender la problemática municipal e identificar las relaciones que establece con el consejo provincial y las instituciones del régimen seccional dependiente; analizando los mecanismos de financiamiento y posibles alternativas.

- La descentralización deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 122²²⁵ de la Constitución Política, que consagra de modo expreso la autonomía funcional, económica y administrativa de los municipios y para que la autonomía y sobre todo la económica sea efectiva, es necesario implementar los medios a fin de que los entes seccionales no dependan, o dependan en el menor grado posible del gobierno central.

- La descentralización deberá contemplar una redistribución del ingreso, una reducción del aparato estatal central y un racional crecimiento de los organismos seccionales coadyuvando de esta forma a un desarrollo más equilibrado.

- En el proceso de descentralización, el Estado Central debe asumir una rigurosa planificación y control del gasto, a fin de precautelar los recursos para que los nuevos ingresos que reciban los municipios sean debidamente utilizados.

- Será necesario reformar las Leyes de Régimen Provincial y Régimen Municipal, en atención a los nuevos condicionamientos sociales y parámetros de eficiencia y economía; para lo cual se deberá fortalecer la capacidad de gestión y respuesta al desarrollo, establecer canales de participación comunitaria; y, propender el autofinanciamiento.

- Para lograr la modernización del Estado ecuatoriano se deberá proceder a una descentralización política - administrativa que incluya un reordenamiento cultural, político-jurídico y social de los municipios.

- El Estado deberá permitir la participación de los gobiernos seccionales en las recaudaciones de impuestos a la renta, valor agregado y consumos especiales, para asegurar rentas a los gobiernos locales.

- Los municipios y gobiernos seccionales, deberán propender a la recuperación de las inversiones mediante la aplicación de tasas por servicios y contribución por mejoras.

- Instrumentar los mecanismos funcionales necesarios, tendientes a consolidar la facultad autogestionaria y competencia jurisdiccional de los organismos descentralizados y desconcentrados, con miras a la desburocratización y eficacia en la dotación de bienes y servicios.

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

Grijalva Carrión, Marco: La Reforma Administrativa para Conseguir la Eficiencia, Tecnificación, Agilidad y Descentralización Administrativa; Universidad Central del Ecuador 1981.

SENDA: Descentralización del Estado; Informe Final, 1992.

ALAP: La Burocracia Pública en el Ecuador, 1988.

Huerta Rendón, Francisco: Historia del Ecuador; Publicaciones Ariel 1963.

Benalcázar R., René: Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador; Banco Central del Ecuador 1989.

Navas Jiménez, Mario: Historia del Ecuador, 1979.

Ecuador: Leyes y Decretos; Constitución Política de la República del Ecuador, 1992.

Ecuador: Leyes y Decretos; Ley de Régimen Municipal, 1992.

SENDA: Administración Pública Ecuatoriana; 10 Problemas Básicos, 1989.

Congreso Nacional: Proyecto de Ley de Modernización del Estado, 18 de febrero de 1993.

Ecuador: Leyes y Decretos: Ley de Presupuestos del Sector Público; Registro Oficial No. 76, 30 noviembre de 1992.

Tenti, Emilio: Estado Democrático y Política Social; Buenos Aires-Argentina, 1989.

- ALAF: Administración del Estado; Quito-Ecuador, 1992.
- Banco Mundial: Estrategia del Sector Social para los 90; Quito-Ecuador, 1990.
- Rossetti, José P.: Economía General, 1981.
- Boiser, Sergio Santiago: La Descentralización; un Tema Difuso y Confuso, ILPES 1990.
- Rodríguez Peñaherrera, Carlos: Administración Pública Ecuatoriana; Quito-Ecuador, 1987.
- Moncayo, Patricio: Seminario sobre Descentralización del Estado; Quito-Ecuador, 1989.
- ALAF-SENAE: Boletín No. 22 (marzo de 1991); 23 (junio de 1991) y 25 (enero de 1992), Quito-Ecuador.
- COPRE: Opinión sobre el Proceso de Privatización; Caracas-Venezuela, junio de 1990.
- CLAD, Foro Descentralización, Desarrollo Local y Municipios, Punta del Este, 1991.
- Diccionario Enciclopédico Económico Planeta; Barcelona-España, 1980.
- Menéndez-Carrión, Amparo: Presión Política y Clientelismo en la Administración del Estado; ILDIS, Quito-Ecuador 1990.
- SEDA-ALAF: Política y Administración del Estado; ILDIS, Quito-Ecuador 1990.

Opinión Semanal: Nos. 12(agosto 13, 1990), 30(diciembre 17,1990), 37(febrero 11, 1991), 38(febrero 18, 1991), 42 (marzo 18, 1991), 44(abril 1, 1991), 49(mayo 6, 1991), 50(mayo 13 1991), 52(mayo 27,1991), Quito-Ecuador.

AUTORIZACION DE PRESENTACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, la publicacion de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la revista o como artículo para lectura recomendada.

Quito, junio 25 de 1993

Econ. Fernando Hinojosa

Dr. Wilson Salas V.

Lcda. Patricia Zurita G.

