

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



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

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

LA MODERNIZACION DEL ESTADO ECUATORIANO  
LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR  
LCDO. GUILLERMO ENRIQUEZ B.

1991-1992



## INDICE

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCION . . . . .                                                             | 1  |
| CAPITULO I . . . . .                                                               | 5  |
| 1. DEBATE TEORICO DOCTRINARIO SOBRE REFORMA Y MODERNIZACION<br>DEL ESTADO. . . . . | 5  |
| 1.1. ESTADO Y SISTEMA POLITICO . . . . .                                           | 5  |
| 1.2. "NI LO PRIVADO NI LO ESTATAL; LO PUBLICO" . . . . .                           | 10 |
| 1.2.1. COMENTARIO. . . . .                                                         | 34 |
| 1.3. "¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO FOR LA DEMOCRACIA?" . . . . .                     | 35 |
| 1.3.1. COMENTARIO. . . . .                                                         | 56 |
| CAPITULO II . . . . .                                                              | 58 |
| 2. "LA CENTRALIZACION" . . . . .                                                   | 58 |
| 2.1. ANTECEDENTES METODOLOGICOS Y TECNICOS . . . . .                               | 58 |
| 2.2. EL ESTUDIO DEL CENTRALISMO. . . . .                                           | 65 |
| 2.3. EVOLUCION HISTORICA. . . . .                                                  | 67 |
| 2.3.1. LA DECADA DEL CUARENTA. . . . .                                             | 67 |
| 2.3.2. LA DECADA DEL CINCUENTA . . . . .                                           | 69 |
| 2.3.3. LA DECADA DEL SESENTA . . . . .                                             | 72 |
| 2.3.4. LA DECADA DEL SETENTA . . . . .                                             | 77 |
| 2.3.5. LA DECADA DEL OCHENTA, LA CRISIS . . . . .                                  | 80 |
| 2.4. CONCLUSIONES . . . . .                                                        | 84 |
| CAPITULO III . . . . .                                                             | 88 |
| 3. "LA DESCENTRALIZACION" . . . . .                                                | 88 |
| 3.1. EXPLICACION . . . . .                                                         | 88 |

|      |                                                                     |     |
|------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2. | ASPECTOS CONCEPTUALES. . . . .                                      | 88  |
| 3.3. | SINTESIS Y FUNDAMENTACION DE LA PROPUESTA. CONCLU-<br>SION. . . . . | 97  |
|      | BIBLIOGRAFIA. . . . .                                               | 102 |

## INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene la característica de una monografía; es decir no es una tesis en la medida que no se ha trabajado con hipótesis.

Para ello he hecho uso de fuentes secundarias de diverso tipo; en lo que corresponde al debate teórico doctrinario del primer capítulo; hay una combinación de exposiciones; una primera parte correspondiente a un artículo-reflexión sobre el análisis del modelo político ecuatoriano, sus implicaciones en la conciencia social, el régimen de partidos, el juego político y el papel del Estado de la autoría exclusiva del cursante de esta Monografía. En este mismo capítulo se reproducen varios artículos con la característica de ser de diversos autores, estos son de gran actualidad, profundos y que topan aspectos medulares en el marco del análisis político; sobre ellos me permito realizar pequeños aportes a manera de crítica.

Es indispensable aclarar que en lo correspondiente a este primer capítulo, aunque es el toro de toda la temática, cual es la cantidad de libros, artículos y opiniones calificadas, hay sobre el tema de la "Reforma del Estado", lo convierten en un tema ampliamente debatido y el grado de complejidad que concentra es tan alto que el tema exige, definitivamente, un tratamiento altamente calificado.

He entendido al problema de la "Reforma del Estado" como un

fenómeno político, expuesto a una evaluación, esto porque la crisis en que ha devenido el Estado en el Ecuador y en América Latina ha experimentado una variedad tan amplia de acontecimientos, muchos de los cuales han sido tratados como estudios, cuyas formulaciones tratan de ver la problemática en el conjunto de la realidad latinoamericana, pero sin duda, existen particularidades.

De todos modos, como se ha señalado, los aportes existentes son enormes, al extremo que puede ser considerada como una especialidad en el conocimiento de las Ciencias Políticas.

En este contexto, el aporte personal sin duda es limitado más aún si consideramos que no se ha formulado todavía una tesis que esté a la altura de la realidad latinoamericana y pueda ser aplicada con significativas probabilidades de éxito. Sin duda no podemos soslayar diversas experiencias en nuestro continente, muchas aún en el plano de la hipótesis o con efectos que aunque han generado expectativas, no dejan de arrojar dudas sobre su éxito.

Lo que ocurre es que nuestra América Latina, subdesarrolleda y atomizada, es un continente en el que se forjan aún las nacionalidades, sobre todo la cultura, especialmente la cultura política, el sistema democrática presidencialista y la tendencia contralizadora que procuraba definir la unidad nacional y planes de desarrollo, parecen desactualizarse en un mundo liberal y sobre todo sujeto a los intereses de los países mas desarrollados.

Por todo esto se hace necesario revisar conceptos y hasta

paradigmas, elaborar propuestas y experimentar modelos.

Otro aspecto que con frecuencia se analiza, tiene que ver con esto de quien va a llevar adelante las reformas propuestas desde diversos espacios; en este sentido pretendo no solo plantear que la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SEN-DA, sea la entidad en torno a la cual se consideren las propuestas e implemente las políticas para la modernización, sino que además me permito plantear que la SENDA ya ha iniciado esta importante tarea, a través de la Dirección de Desarrollo Institucional que ha elaborado un estudio, quizá el único en su género, que analiza la problemática; originalmente una visión histórica que estudia la centralización como un proceso determinado a un momento histórico y la influencia de factores de orden interno y externo que definen un modelo de desarrollo, cuyos efectos se los siente aún en nuestros días.

La centralización, según consta del estudio, respondía a las necesidades de un período determinado; su agotamiento es la antítesis de este período y una de las razones más acusadas de la crisis de todo el sistema.

La Descentralización, constituiría la respuesta inmediata al problema de la centralización, sin embargo, concurren varios factores, fundamentalmente de orden político; así su formulación y ejecución, irremediablemente considera aspectos como la crisis del régimen presidencialista; del régimen de partidos; de la democracia y de la participación ciudadana; se hacen apuntes sobre la

crisis de representatividad y su legitimidad; en otras palabras la descentralización convoca a todo el sistema, debería constituir la oportunidad histórica de provocar un cambio de dirección en el que se sustente incluso un modelo de desarrollo de largo aliento.

Como queda dicho el análisis de la Centralización y la Descentralización se ha hecho en base del informe de la SENDA (III Informe); sobre el cual, he formulado una permanente crítica o evaluación, coincido en el esquema de estudio y su análisis, en pocos aspectos hago mis comentarios, un poco fortaleciendo la línea de investigación formulada.

En este sentido, quizá uno de los objetivos más importantes, junto con la necesidad de difundir la temática, es la de hacer conocer el trabajo de la SENDA, un poco para fortalecer esa gran corriente de opinión que cree necesario llegar a una Reforma de Estado de orden integral.



## CAPITULO I

### 1. "DEL DEBATE TEORICO DOCTRINARIO SOBRE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO"

#### 1.1. ESTADO Y SISTEMA POLITICO:

No podemos hacer un análisis sobre el Estado y la crisis que este enfrenta sino consideramos categorías de orden político que nos permita entender el funcionamiento del sistema político, desde el ordenamiento partidista, el sistema electoral; el papel del Ejecutivo y su relación con el manejo mismo del Estado.

Probablemente en este punto encontremos la raíz misma de una crisis que amenaza con colapsar al Estado y la sociedad en su conjunto. El Ecuador y esto lo afirma la Constitución en Republicano y Presidencial; es decir todo un sistema político adquiere una característica determinada cuando partidos políticos; sistema electoral; relaciones ejecutivo-legislativo y sobre todo el papel del Presidente, definen un accionar a la política que se contrapone con los intereses de la sociedad en su conjunto.

Estamos frente a una "Crisis de Representatividad" no en el sentido formal ya que el sistema electoral legitima la autoridad y sus decisiones, sino en el sentido real; cualquier tipo de autoridad fruto de elección popular más temprano que tarde no representa y atiende intereses de la sociedad en su conjunto, entre otros aspectos que consideramos mas adelante, no existen instituciones mediadoras que representen y protejan a la sociedad civil frente al Gobierno y al Estado; hablamos así de una "Crisis de

eficacia del Estado" y de la contradicción entre el Estado y la sociedad civil.

Se agrava la situación si advertimos que "el Parlamento aparece cada vez más como una institución debilitada frente al Gobierno"<sup>1</sup>.

"El ciudadano en modo alguno aparece hoy "garantizado" por su representación parlamentaria; porque ésta se encuentra, de hecho, en gran medida "domesticada"<sup>2</sup>.

Este fenómeno se reproduce también en los partidos políticos, dada su creciente burocratización. El modelo político en que el Presidente es el centro de la acción de gobierno, es de o rigen norteamericano, aunque en latinoamérica se haya convertido en la legitimización del caudillismo o populismo. Difícilmente, salvo el caso de Oswaldo Hurtado que llega indirectamente al poder, encontraremos en los últimos años del retorno a la democracia un presidente cuyo perfil no sea muy ajeno al del populista y mas aún el manejo clientelar en los partidos políticos y las e lecciones confirma lo dicho, pero sobre todo el fenómeno de "domesticación" de las instituciones democráticas.

Así: "en qué medida puede ser el presidencialismo una de las causas de tanta inestabilidad política y fragilidad democrática en nuestros países?"<sup>3</sup>. El autor citado va mas lejos cuando

1 Nuria Cunil: "Participación Ciudadana" p. 10.

2 Ariño Ortiz G.: 1978, p. 260.

3 J. Sánchez-Parga. Ecuador Debate No. 24 p. 30.

afirma que aparece la elección de presidente como Jefe de gobierno y expresión de democracia, como símbolo de Estado, gobernando a toda la nación y por ello legitime sus actuaciones por más controvertidas que sean en nombre de toda la nación, "cuando todos sabemos que en nombre del pueblo tiene tanto derecho pronunciar-se el presidente en cuanto Jefe de gobierno como la oposición, que ambas derivan su poder del mismo voto ciudadano"<sup>4</sup>.

Pero es en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en donde constatamos con más claridad la crisis: la eterna "pugna de poderes", que se agrava mucho más si consideramos no existe un meca-nismo que pueda resolver el enfrentamiento y que es la expresión antagónica de poderes, legitimados en el accionar partidista y el sistema electoral, "lo cual transforma la vida democrática en un interminable juego o drama de vencedores y perdedores, de reven-chas y de botines, de alternativas enfrentamientos entre el gobibierno y la oposición"<sup>5</sup>, hemos sido testigos que este conflicto ha llevado al Presidente a asumir atribuciones autoritarias en nombre de ese poder que se legitimó con el voto popular y que en ocasiones ha llegado a amenazar el sistema democrático.

La oposición en el Congreso de otra parte se manifiesta, políticamente a ser una alternativa de poder"...por esa misma razón la actividad fiscalizadora del Congreso se convierte, una vez al año, en una prueba de fuerza, donde la oposición entre represalias y trofeos de guerra, censura los Ministros claves o los más que puede"<sup>6</sup>.

---

4 J. Sánchez-Farga ob-cit.

En estas condiciones es muy difícil que el partido de gobierno haga en su período de ejercicio de poder las suficientes acciones que le permitan, mediante alianzas, ampliar las bases de apoyo para hacer gobierno y garantizar mejor las condiciones de gobernabilidad. Las alianzas realmente son muy coyunturales y - tienden a corromper las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; así el papel de los partidos políticos no es gobernar si no simplemente llegar al poder; "...los mismos partidos no son más que plataforma de liderazgos personales"<sup>7</sup>.

Es importante, aunque sea en forma muy breve, señalar las diferencias con el régimen parlamentario que es más permeable a alianzas de largo aliento y la constitución de un gabinete y gobierno mismo es la síntesis de un acuerdo político, que obviamente garantiza y profundiza ese tipo de sistema democrático: la interpelación por ejemplo adquiere una dimensión muy distinta.

J. Sánchez-Parga afirman que "La Constitución presidencista, en fin, encubre principios y supuestos contradictorias: de un lado refuerza el poder del Ejecutivo frente a los intereses - particulares de los partidos representados en el Legislativo, pero de otro lado, se muestra muy suspicaz respecto de ese poder, al prohibir la reelección del Presidente".

Visto así el problema político, es evidente la relación

---

5 Sánchez-Parga, ob.cit.

6 J. Sánchez-Parga, ob.cit.

7 J. Sánchez-Parga, ob.cit.

existente entre la fragilidad del sistema democrático presidencial y la crisis del Estado; la reforma del Estado incluye el saneamiento del régimen de partidos políticos y del papel mismo del régimen presidencial.

No es posible atender la crisis del Estado sin advertir, que el concepto de gobierno está cuestionado en su raíz misma; el mecanismo a través del cual se expresa el poder, está dado por el manejo del Estado, el manejo de la "cosa pública"; la crisis, de eficacia del Estado tiene íntima relación con la crisis de representatividad. Lo legítimo del poder no solo tiene que ver con lo que ha conquistado el voto sino también con la defensa de los intereses de la sociedad civil y la eficiencia de la Administración Pública, para de este modo cerrar el círculo que integra la auténtica razón de ser de la democracia.

1.2. NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO\*

LAS POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO DEBERIAN SER VISTAS COMO UN BUEN NEGOCIO POR EL CAPITAL EMPRESARIO, YA QUE MEJORAN LA UTILIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO.

PRIMERA PROVOCACION:

Y ahora resulta ser que el Estado es el causante de todos los males que aquejan a nuestros países y por el contrario la empresa privada el paradigma de bondad, éxito y eficiencia. Esta argumentación maniquea, reduccionista y "extremista" es claramente compatible con aquella que -en el límite- propugna la "privatización del Estado", o en todo caso el desmantelamiento y reducción no sólo de su tamaño sino de las funciones, especialmente la de acumulación.

En estas condiciones aquellos que tímidamente defienden un Estado necesario aparecen como extraterrestres, extraños a la "corriente mundial" que propugna la casi desaparición del Estado. Estas posiciones y discusiones no han surgido de la imaginación o de la pura ideología sino que parten de constataciones -aisladas pero no por ello insignificantes- referentes a arbitrariedades de la burocracia, ineficiencia administrativa, fracasos en la gestión económica, etc.

---

\* Reproducción textual del artículo de Lautaro Ojeda S. "Ecuador Debate No. 24".

Los pretextos para reiniciar un ataque en no pocos casos obsesivo y hasta paranoico contra el Estado parece haber profundizado una deliberada amnesia colectiva especialmente en quienes disfrutaron más cercanamente de los favores estatales. Así parece ser conveniente olvidar la labor que el Estado ha realizado y realiza en el ámbito de la infraestructura producida (represas, canales de riego, carreteras, silos, etc), de la infraestructura social (escuelas, hospitales, sistemas de agua potable y alcantarillado, etc), de apoyo crediticio (sucretización de la deuda externa privada, condonación u "olvido" de créditos denominados impagables o no recuperables) de la legislación de "fomento y protección de la inversión privada; y, en estos últimos días solicitando la intervención estatal para regular los precios del banano, entre las principales acciones que el Estado ecuatoriano ha desarrollado.

En la época de privatización refrescar la memoria no sólo podría ser indiscreto o incómodo sino incluso un riesgo para ser calificado de estatista y anacrónico. Puesto que no es posible - en el extremo-, la eliminación total del Estado, hay quienes aceptarán su existencia limitada al desempeño de funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, la administración de justicia la defensa territorial y algunas otras más que no efecten al funcionamiento libre del mercado.

PUNTO DE PARTIDA:

La lectura e interpretación que sobre el Estado democrático

co realizamos en este ensayo tiene como punto de partida las prácticas de las políticas sociales, antes que el debate desde la ciencia política<sup>1</sup>.

Esta posición no contiene, ni de lejos, una intencionalidad desvalorizadora de la necesaria y profunda reflexión teórica que se desarrolla en las ciencias sociales contemporáneas, sino que busca contribuir a una mejor comprensión del funcionamiento del Estado en su faceta de políticas públicas durante la época de crisis.

Si bien el eje central de la discusión sobre el Estado se sitúa alrededor de las funciones económicas, las políticas sociales en momentos de agudización de la pobreza y de incertidumbre, con el presente, se articulan en tal forma con las primeras que se vuelven indiscernibles entre sí o, con diferencias de énfasis: las economías, en problemas relacionados al proceso de generación de recursos; las sociales, preocupadas particularmente por la distribución. Esta interrelación es tan profunda que, en algunos casos se podría decir que es intergenética, lo cual lleva a sostener que quien hace política económica hace al mismo tiempo política social y viceversa (E.Bustelo/E.Isuani, 1984: 344).

1 En relación con este debate véase: A. Solari, R. Franco, J. Jutkowitz. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México 1982 (2a edición); J. Graciarena y R. Franco, Formaciones y estructuras de poder en América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1981 y Heinz Sonntag. Héctor Valecillos. El Estado y el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI editores (8va. Edición), México, 1988.



INTERPRETACIONES SOBRE EL ESTADO:

Dentro de la intencionalidad precisada agrupamos en tres grandes conjuntos las diferentes interpretaciones del Estado: una, de origen liberal, actualmente remozada con el neoliberalismo o neoconservadorismo, perspectivas que definen el mercado como único regulador de la economía, y por lo tanto, cuestionan la intervención del Estado y de sus instituciones que interfieren la "eficiencia" del mercado; otro de origen cepalino-estructuralista que concede al Estado un rol central como agente de cambios que busca una adecuada combinación de crecimiento económico, modernización social y democracia política; y, finalmente una tercera que parte de la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, y plantea la superación de la dicotomía "estatal"- "privado" con -- "lo público", entendiendo como "un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones" (Portantiero, 1989:83).

Recordemos, brevemente, los elementos fundamentales que caracterizan a estas interpretaciones dentro del marco de nuestra preocupación principal: la relación del Estado con las políticas sociales, en época de crisis.

NEOLIBERALISMO:

Fiel a su predecesor, el liberalismo, esta perspectiva cuestiona el papel interventor y regulador del Estado sobre el

mercado, así como su autonomía, entendida como la capacidad institucional de señalar metas propias, tomar decisiones y ejecutarlas. En este sentido puntualiza Mancero (1982: 21) la "sociedad civil" es percibida solamente como mercado y la autonomía estatal como una amenaza a la soberanía popular. El Estado -según la nueva versión neoliberal- no puede ser un ente cohesionador del sistema global, sino un "actor" más de comportamiento impredecible pues está penetrado por una diversidad de intereses (Idem:21).

Un balance de la aplicación de la perspectiva neoliberal en América Latina revela que sus postulados teóricos y las políticas económicas y sociales han llevado a una mayor concentración de la propiedad y del ingreso: ha acentuado las desigualdades sociales, ha disminuído drásticamente los niveles de vida y consumo de las capas mayoritarias de la población (Vuskovic Pedro, citado por Muñoz Ledo, 1987:15).

Es común atribuir al pensamiento de la CEPAL la centralidad que otorga al Estado y a la planeación en la creación, la apropiación y sobre todo la distribución del excedente económico, posición por la que se le ha acusado de propiciar un estatismo socializante, burocrático e ineficaz. En efecto el "cepalismo" enfatizó la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de desarrollo, no solamente a través de políticas proteccionistas de las industrias nacientes y fomentadoras de la "modernización" del sector primario-exportador, sino también como ente planificador, visualizándose el Estado como complementario al individuo y básicamente en su institucionalidad y, por ende, en su carácter de una

estructura adicional (H. Sonntag 1988:27).

Este modelo pone el acento en el diagnóstico de los problemas estructurales y en la proposición de políticas capaces de superarlos. A partir de este énfasis este modelo ha sido calificado de estructuralista así como las reformas que ha propugnado: educativa, agraria y la del Estado.

LO PUBLICO COMO DIMENSION CONCEPTUAL QUE CUESTIONA EL PARADIGMATICO DUALISMO ENTRE LO "PRIVADO" CAPITALISTA Y "LO ESTATAL"<sup>2</sup>.

Las discusiones teóricas y pragmáticas contemporáneas han concentrado la atención de académicos, políticos y tecnócratas respecto de la dicotomía: "privada" - "estatal". La experiencia latinoamericana va desmitificando esta aparente disyuntiva al enseñarnos que estas expresiones son en realidad dos caras de la misma razón instrumental: ninguna propone otra cosa que un poder anclado en una vasta multitud de dominados pues "lo estatal ha terminado siendo eficaz para los controladores del Estado y lo privado capitalista para los controladores del capital en desmedro de los más débiles" (Quijano, 1988: 33 y 1989: 23).

---

2 Aníbal Quijano distingue lo "privado capitalista" de lo "privado no capitalista". Al referirse a este último destaca la experiencia de las comunidades andinas, anteriores a su adaptación al poder mercantil. Recuerda que en estas comunidades se desarrollan instituciones privadas en el sentido que están fuera del Estado, en ellas -continúa- aprendió Arguedas a que rer la alegría del trabajo colectivo, la libertad de las relaciones decididas por todos, la eficacia de la reciprocidad. Estas prácticas fundadas en la reciprocidad, equidad y solidaridad colectiva y señala más adelante, se encuentran actualmente en el seno mismo de las ciudades latinoamericanas (1988:23-24).

Dentro de esta dimensión, el Estado deja de absorber a lo público para transformarse en un núcleo regulador<sup>3</sup>, en el que distintas alternativas generadas en la sociedad pueden tener expresión: de esta forma, dice Portantiero, el Estado se descongestiona de demandas y de poderes que pasan a ser autoadministrados por la comunidad sin transformarse en parte del mundo de la mercancía. La forma de ésta democratización -agrega- en lo económico y social es la cogestión, la cooperativización que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomatización de las decisiones (1989:93).

Este planteamiento demanda reformas institucionales profundas que atraviesan toda la organización estatal e instituciones privadas capitalistas. En síntesis, se trata de una propuesta cuyo debate está incipientemente planteado pero que parecería constituir una alternativa de democratización de las relaciones del Estado y la sociedad y de redefinición de las funciones básicas del Estado.

Interpretaciones contemporáneas sobre las políticas sociales.-

Las políticas sociales emergen a mediados del siglo pasado, como una reacción al desarrollo capitalista industrial que tuvo como centro principal a Inglaterra y rápidamente se extendió por el mundo (Franco, 82:106). El Estado capitalista en búsqueda de legitimación de su dominación y de mantener la armonía social

---

<sup>3</sup> Benicio Viero Schmidt amplía ésta idea cuando desarrolla la "teoría de la Regulación" en su trabajo "Estado en crisis e Paradigmas em debate".

se ve forzado a crear instancias, mecanismos y acciones, que por una parte faciliten la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra, la acumulación de capital. En otros términos las políticas sociales surgen como un instrumento del Estado capitalista para a mortiguar o atenuar sus propios conflictos y contradicciones. Ellas constituyen "el sustituto de la mano invisible de Adam Smith" (Fournier y Questiau, 1981:9). En condiciones en las que los mecanismos de la economía liberal son incapaces de resolver los problemas generados por ella misma, la mano visible del poder político toma a cargo la solución.

En su concepción inicial, las políticas sociales buscaron cumplir una doble función: enfrentar las tensiones engendradas por el capitalismo y conseguir que la colectividad se haga cargo de un cierto número de actividades necesarias para el funcionamiento de la economía, que aseguren la reproducción cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo.

El límite de estas acciones u otras estará dado por la estabilidad del sistema. Dicho de otra manera, el momento en que las políticas sociales constituyan un peligro para el funcionamiento, perderán el apoyo estatal e incluso podrían ser restringidas.

En consecuencia, en los inicios del capitalismo se hablaba de políticas sociales en referencia a la intervención política deliberada del Estado que buscaba organizar y dirigir la vida colectiva con miras a corregir y "humanizar" (en algunos casos) los productos de la actividad económica.

De lo dicho se desprende que las políticas sociales emergen imbuidas de un espíritu caritativo que se manifiesta en prácticas benéficas que, paulatinamente fueron incorporándose a la legislación positiva. El legislador se vió forzado a convertir determinados deberes morales y prácticas caritativas en derechos sociales. De esta manera deberes de índole religioso, personal y comunitario, fueron transformándose en derechos a: la educación, la salud, la protección social de niños, ancianos e impedidos. Posteriormente lo harán derechos relativos al trabajo y a la participación social. Debe destacarse en este sentido el papel que desempeñó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que constituyó un antecedente importante en el desarrollo del derecho social.

#### LIBERALISMO Y POLITICAS SOCIALES:

La conquista de estos derechos sociales, en su mayoría anteriores a las políticas sociales, constituirá uno de los argumentos para su legitimación, para la planificación y programación para la concreción fiscal y presupuestaria.

La forma de presentación de la trayectoria histórica de las políticas sociales en el capitalismo, con frecuencia no tiene en cuenta las diversas posiciones existentes tanto al interior de los ideólogos del capitalismo, como de las de sus opositores. A fin de tener una idea aproximada del debate teórico y político ae se desarrolló, desde sus inicios, sobre el tema, veamos a continuación el contenido de las principales tendencias.

Para no pocos liberales, el surgimiento de medidas sociales por parte del Estado constituyeron una forma de intervención e incluso de "subversión al orden social natural" del mercado. En cambio para los defensores de las políticas sociales, estas significaron el empleo de mecanismos idóneos para la defensa del nuevo sistema.

Estas posiciones irán con el tiempo flexibilizándose al punto de encontrarnos, según Franco, con dos orientaciones dentro del liberalismo: la economía y la política.

#### LIBERALISMO ECONOMICO:

La primera (Friedman y otros neoliberales) afirman que el mercado competitivo aseguran la libertad en el uso de las capacidades y las propiedades individuales. El afán de lucro, según ellos, constituye el dinamizador fundamental de la conducta humana de allí que el intervencionismo estatal expresado en el caso de las políticas sociales, en la asistencia y protección directa del Estado al desempleo marginal, constituirá un atentado al funcionamiento y estabilidad del sector privado y por ende del sistema de mercado. Estos razonamientos llevan a concluir que las políticas sociales, de corte distribucionista, distorsionan el crecimiento "normal" del mercado. Plantean, en cambio que las políticas sociales deberían concentrarse en la formación de recursos humanos, particularmente en el ámbito técnico, idea coherente con la necesidad de disponer de fuerza de trabajo "capacitada" a costa del Estado.

Convertida la capacitación en un componente estatal de las políticas sociales se ve con claridad su funcionalidad en relación con los objetivos de la empresa privada, ésto es aumentar sus ganancias, recuperar el "desgaste" y asumir los riesgos que sufren el trabajador. De esta manera el Estado, a través de los servicios de salud, educación, vivienda, bienestar social, busca, abaratar la fuerza de trabajo, facilita que el capitalismo pueda pagar salarios bajos o "mínimos", puesto que las necesidades básicas son atendidas por las "políticas sociales" estatales. Sabemos, por ejemplo, que cuando un trabajador consume un servicio de salud, no solo está disfrutando individualmente, sino que objetivamente está poniéndose en mejores condiciones de participar en el proceso de producción; al reponer su salud, su energía puede continuar siendo utilizada por el capital, sin que el empresario haya tenido que asumir directamente los costos de reposición del desgaste ni los riesgos de salud<sup>4</sup>. Dentro de esta perspectiva, las políticas sociales pueden ser vistas como "un buen negocio" del empresario capitalista, pues además de significar un ahorro, aumenta la utilidad.

Vemos así como el gasto estatal en servicios sociales, constituye un ahorro para el empresario, particularmente de "inversión en capacitación técnica de los recursos humanos. Dicha "contribución" del Estado al empresario, además de facilitar el mejoramiento e incremento de la producción, refuerza la "disciplina social" en síntesis fortalece la sociedad de mercado (Franco, 1982: 108).

---

4 Cabe en este punto una aclaración en el sentido que el empresario a través de los impuestos asume indirectamente parte de tales costos, pues el Estado a través de los programas sociales en cierta forma le devuelve buena parte de los impuestos.



En suma, las políticas sociales encuentran -según la corriente liberal- su legitimación en el apoyo y reforzamiento del mercado, el mismo que sería capaz de corregir incluso los extremos negativos de funcionamiento del sistema -especialmente el de la pobreza; lo cual no significa, de ninguna manera, que tales políticas tengan un carácter distributivo, sino simplemente compensatorio.

#### LIBERALISMO POLITICO:

Para la corriente calificada del liberalismo político, las políticas sociales son "un mecanismo de reintegración cívica de la fuerza de trabajo".

Sus sustentadores consideran que la oposición de intereses de clase podría ser menguado o superada a través de la promoción de identidad de intereses de todos los grupos expresada por las políticas sociales.

De hecho -señalan sus defensores- estas políticas han logrado, mediante un conjunto de programas y acciones, volver menos dramáticos los desajustes o violencia del mercado; en otros términos, las políticas sociales constituyen un mecanismo poderoso para la pacificación social y para el perfeccionamiento de mano de obra técnicamente competente. Estos argumentos conducen a la misma conclusión de los liberales económicos; esto es, que la inversión en recursos humanos constituye uno de los elementos fundamentales para el mantenimiento y desarrollo del sistema.

CORRIENTES MARXISTAS:

Para la mayoría de las corrientes marxistas, según Franco (1982:106), las políticas sociales fueron consideradas inicialmente como instrumentos de los que se valía la clase dominante para impedir u obstaculizar transformaciones radicales que conducirían a la destrucción de la sociedad capitalista. Para tales tendencias, la política social sería puro asistencialismo, una nueva forma de engaño o de enmascaramiento para el mantenimiento del sistema. Estas políticas se han convertido en el nuevo "opio del pueblo", pues detrás de términos como "justicia social", "protección social", "derechos humanos" se esconden los verdaderos intereses de lucro y dominación del empresario capitalista.

CRISIS Y FUNCION' DISTRIBUTIVA:

Recordemos que la dimensión conceptual desarrollada inicialmente, enfatiza "lo público" entendido como el núcleo regulador de funcionamiento del Estado, y no podría ser comprendida plenamente en forma descontextualizada de los condicionamientos y efectos que la crisis actual ha generado o desatado sobre el Estado. Decimos desatado porque varios factores y elementos que se manifiestan en la crisis actual se originan o perfiguran anteriormente. Estas crisis de carácter estructural -sin duda la más profunda que se ha producido en los últimos cincuenta años- se relaciona básicamente con la agudización de la dependencia, con el papel preponderante que juega la deuda externa, se expresa con tal complejidad y profundidad en el Estado que cualquier propuesta de

solución trae aparejada una ruptura con el pasado; en otras palabras, esta crisis cuestiona el mantenimiento de un Estado que ha perdido vigencia, aunque el movimiento que se engendra sea la restauración, reacción o regeneración (Graciarena, 1984: 43-44).

Desde la perspectiva de las funciones básicas del Estado, (acumulación y legitimación)<sup>5</sup>, la crisis fiscal por la que atraviesa el continente, deteriora cada vez más la de acumulación y a la vez la de legitimación que se sustenta en la anterior. Dicha erosión mina las bases de apoyo y lealtad en las que se sustenta el Estado al punto de generar una verdadera contradicción entre estas dos funciones, puesto que el Estado debe continuar extrayendo los recursos necesarios para desarrollar sus políticas públicas, particularmente sociales -a través del proceso de acumulación- pero, la aplicación de dicha función requiere a la vez del consenso social y de la legitimación política; consenso que en condiciones de profundización de la pobreza no solo es muy difícil de conseguir sino que incluso se puede convertir en adverso al proceso de acumulación (Isuani y otros 1989:37).

---

5 Según James O'Connor, el Estado Capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas y con frecuencia contradictorias: la acumulación y la legitimación. A través de la primera, el Estado trata de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Pero a la vez buscará mantener o crear las condiciones para la armonía social que lo legitime (1974:15).

Las funciones descritas, señala Lucas Pacheco, se llevan a la práctica mediante las políticas estatales. La función de acumulación se cumple por medio de las políticas económicas y de las políticas sociales, de índole fundamentalmente distributiva (educación, seguridad social, servicios públicos) y la legitimación por las políticas asistenciales y de control social, que se encuentra al servicio de la distribución del ingreso. (1989:87, 133-136).

La contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación se agudiza aún más en un contexto en el que, a partir de 1982, la deuda externa adquiere niveles críticos. En estas condiciones, los programas de ajuste y estabilización buscarán enfrentar la situación a través de medidas que logren incrementar las exportaciones (y se disponga, por lo tanto, de más divisas para pagar la deuda), disminuir las importaciones (incluidas las necesarias para la "industria"), reducir el gasto público (especialmente los gastos de capital y por cierto los gastos sociales) entre las principales.

Los efectos económicos de tales medidas han producido en la práctica una drástica reducción de las importaciones, mas que un aumento de las exportaciones: fenómeno que, junto con otros, ha desatado procesos de recesión producida con alta inflación, y ha ampliado y profundizado la pobreza en América Latina y por cierto en el Ecuador.

Así, en el caso de nuestro país la deuda externa complica aún más el proceso de acumulación, pues obliga a éste a obtener el financiamiento necesario para pagarla: a través de impuestos indirectos, es decir, de imposiciones que afectan en forma indiscriminada a toda la población: y del impuesto inflacionario<sup>6</sup> el Estado extrae la masa monetaria requerida para el pago de dicha deuda.

---

<sup>6</sup> "Impuesto" que el gobierno carga a la población por el hecho de poseer el monopolio de la emisión monetaria. Se trata de un impuesto fácil de recaudar y que no genera resistencias políticas, al menos inmediato puesto que no requiere de legislación especial y además la gente "no suele percatarse de sus reales implicaciones".

En otros términos, paradójicamente, en época de crisis, el Estado exporta capitales expropiados internamente, a costa del deterioro de la situación económica y social y de la descapitalización nacional. Este perverso fenómeno de transferencia inversa de recursos escasos y necesarios a los acreedores determina por una parte la implantación gradual de políticas de desarrollo, y por otra, contribuye significativamente a erosionar la principal política de legitimación estatal: la política social<sup>7</sup>. (Muñoz Lledo 1987:12).

La crisis confirma la necesidad de concebir las políticas económicas y las políticas sociales como un proceso integral, así como la importancia que ha ido adquiriendo el problema de la distribución de recursos hacia los sectores más golpeados por la crisis: pero también las dificultades que enfrenta el proceso de acumulación frente a las exigencias de expatriación de esos recursos por el pago de la deuda externa. En estas condiciones, la función de legitimación -vía políticas sociales- se debilita cuando no puede responder ni siquiera a la población que venía atendiendo, peor aún a la población que se incorpora a la población pobre del país. En este marco, los problemas relacionados con ¿qué distribuir? , ¿cómo?, ¿a quién? y ¿en qué proporciones? constituyen nuevos núcleos de conflictividad que debe enfrentar el Estado<sup>8</sup>.

7 En la perspectiva de la atención del Estado a las demandas sociales a través de las políticas sociales, el pago o no pago de la deuda se convierte en un verdadero dilema hamletiano: se paga la deuda externa y de ésta manera satisface al sistema financiero internacional, o se paga la deuda social y se atiende a las demandas básicas de los sectores mayoritarios del país.

8 El problema de la distribución como modelo o como función del Estado ha sido tratado ampliamente de manera directa o indirecta en la literatura política contemporánea a propósito del

Esta nueva situación lleva a pensar que el problema de la distribución, otrora parte de la función de acumulación, ha adquirido tal importancia para el Ecuador que posiblemente obliga a tratarlo como otra de las funciones del Estado, junto con las de acumulación y legitimación<sup>9</sup>.

Incorporada la distribución como otra de las funciones del Estado, podemos comprender de mejor manera la incidencia que la crisis de acumulación y legitimidad tienen en la distribución. Así comprenderemos por qué el debilitamiento de las dos primeras se manifiesta en forma inmediata y hasta dramática en la distribución. En razón de que las tres funciones no son sino diferentes manifestaciones de un mismo proceso (Idem 347).

La profundización de los desequilibrios distributivos, la intensificación de las tensiones sociales desatadas por la crisis la fragmentación política, la mayor dependencia de los sectores populares del Estado, constituyen las principales causas y a la vez efectos del deterioro de las funciones de acumulación y legi-

---

/... populismo, como fenómeno estatal, bajo las denominaciones del "populismo nacional-popular" (Calderón 1989), "Estado de compromiso nacional-popular" (Portantiero, Touraine), "Estado de compromiso" (Lechner 1982), "Modelo redistribucionista" (Portantiero 1989), "Modelo distribucionista" (Bustelo e Isuani 1989), "Modelo solidario" (Bustelo 1990) entre otros. Dicho modelo populista, señala la mayoría de estos analistas, murió en América Latina hace mucho tiempo. Afirmación que para el caso ecuatoriano debe ser corregida en el sustituido por el desarrollo primero y luego por el neoliberalismo. Debemos aclarar que nuestra propuesta conceptual no pretende revivir el planteamiento populista-distributivo, sino enfatizar la importancia que la "función" de distribución tiene en el actual "Estado deudor".

9 Planteamiento que desarrollan Bustelo e Isuani (1984:346) a propósito del "modeo distributivo", dentro del cual la distribución aparece con la categoría de función. Por la importancia

timación que complejizan aún más la tendencia a la ingobernabilidad de la que muchos científicos sociales se preocupan actualmente.

#### EL ESTADO DISTRIBUIDOR, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO:

Modelos interpretativos del estado contemporáneo desde las políticas económicas y sociales<sup>10</sup>.

Como vimos las políticas sociales fueron materia de controversia y continúan siendo, en la medida que tienen por objeto las desigualdades sociales. Por ello es comprensible que existan múltiples interpretaciones relativas a su naturaleza, finalidad y funciones conforme al marco ideológico referencial del cual se parte.

Bustelo reconoce tres modelos de política social: asistencial, econocrático y solidario. Analiza cada uno de estos modelos a través de ocho dimensiones: igualdad económica, social y política, solidaridad, percepciones y prácticas, organizaciones sociales, creatividad, necesidades individuales y colectivas, sector público, servicios sociales e infancia.

#### MODELO ASISTENCIAL:

El punto de partida de este modelo es básicamente el indi

---

<sup>10</sup> /... que este análisis tiene para la comprensión de las políticas sociales, en el siguiente punto nos detendremos en él. En esta parte seguimos de cerca los planteamientos de Bustelo en su trabajo "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social" (1990).

viduo, es decir que cada sujeto social busca su bienestar individual. La relación que lo caracteriza es el comportamiento asistencial que descansa en la buena voluntad y en la "bondad" del donante individual o societal hacia el individuo o grupo de necesitados.

Esta concepción no admite la conflictividad y la lucha por los derechos realizadas por los necesitados, como antecedente de las políticas sociales, sino en la acción voluntaria y benéfica surgida de la bondad de quienes, por razones políticas, religiosas, caritativas o fundamentadas en la desigualdad natural, en la "inequidad biológica innata", decidieron incorporar determinados derechos y servicios dentro de la acción estatal.

Consecuente con los contenidos descritos, la pobreza no puede ser concebida como un problema estructural, sino individual: es decir, que "pobre" es aquella persona que no posee capacidad física o psíquica básica para luchar por su vida, en la que sobreviven sólo los más fuertes.

Todo el sistema de interacciones sociales es analizado en términos de mercado, espacio en donde se enfrentan y definen los intereses de los oferentes y demandantes y por lo tanto constituye el medio autorregulador de desarrollo de las políticas sociales. En suma, la función del Estado debe ser mínima, "residual" y "asistencial".

Aquellos problemas que el mercado no pudiese resolver, por



ejemplo, casos extremos de pobreza, deberían, ser solucionados-se gún este modelo- por las organizaciones privadas de caridad, mane- jadas generalmente por un voluntariado social o religioso.

En este contexto ideológico las disfuncionalidades más a- menazantes para el futuro deben ser objeto de preocupación estatal así la infancia desnutrida, abandonada, consideradas como manifes- taciones patológicas mas no estructurales, por lo tanto, en caso que los mecanismos de caridad o de asistencia no sean suficientes las instancias y mecanismos policiales deben intervenir a fin de restablecer el "orden social".

Según Bustelo, las bases teóricas de este modelo se funda- mentan -en su versión moderna-, en el pensamiento de economistas como F. M. Hayeck y M. Friedman.

#### MODELOS ECONOCRATICOS:<sup>11</sup>

Entendidos como formas tecnocráticas basados en la predo- minancia absoluta del razonamiento económico<sup>12</sup>. A diferencia del anterior, este modelo admite la intervención del Estado a través de los "sectores sociales" y dentro de una perspectiva de eficien- cia que se medirá a través del criterio "costo-beneficio" y del énfasis de la secuencia empleo-ingreso-consumo. El empleo, por lo tanto, representa el núcleo fundamental articulador de la políti-

11 Calificado en un trabajo anterior del autor (1984:345) como: "tecnocrático".

12 El término econocracia entendido por Bustelo (1990) como la creencia de que "existen condiciones económicas básicas o me- dicías económicas universalmente aceptadas de acuerdo a las cuales las decisiones públicas deben ajustarse.

ca social porque condiciona el acceso a los restantes bienes y ser vicios básicos.

La política social se reduce y concentra en los sectores de menores recursos, en los más vulnerables. Uno de los fundamentos "teóricos" de este planteamiento constituye la "teoría del ca pital humano" que cuestiona el concepto de gasto improductivo en los sectores sociales proponiendo en su lugar el de "inversión so cial", lo cual significa que las inversiones sociales serían productivas; es así como el sector educativo, por ejemplo, es percibido como una inversión fundamental para el desarrollo del capital y para producir la movilidad social.

#### MODELO DISTRIBUTIVO O SOLIDARIO:

Este modelo agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas. Sus bases pueden reconocerse en enfoques que tratan de maximizar los principios de solidaridad e igualdad social a través de la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada. Busca impulsar la distribución del ingreso, lo cual puede exigir alteraciones importantes en el comportamiento y papel que desempeñan las funciones de acumulación y legitimación puesto que buena parte de la producción deberá ser destinada a la satisfacción de necesidades básicas de la población. El Estado, en estas condiciones, se constituye en el principal agente distributivo. Todo lo que sale del Estado -enfatisa Bustelo- debe ser distributivo y por lo tanto "social": la política industrial, la política energética, la política de bienestar social..

La solidaridad, expresada a través de la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas, son en síntesis el núcleo fundamental de este modelo. Ahora bien, el agente distribuidor o ejecutor de esta solidaridad es el Estado a través del gasto público; es decir a través del presupuesto del Estado y de la política fiscal; por ello la política social -en este modelo- no puede ser escindida ni comprendida sin la política económica.

Otra de las características importantes que identifican a este planteamiento es la participación plena, igualitaria y profunda no sólo en los procesos de decisión referentes a los servicios sociales que el Estado proporciona en la estructura productiva misma, particularmente en aquella que se refiere a las necesidades e intereses de los sectores populares.

A nuestro parecer, este modelo además de otorgar a la función de distribución un valor similar al de los otros dos, es congruente con las nuevas exigencias y demandas societales en relación con el Estado que la actual crisis exige.

Este modelo se asienta en dos categorías, revalorizadas por la crisis, la solidaridad y la participación, lo cual significa recobrar espacios, formas, mecanismos e instancias culturales, creativos que no están sometidos a la dinámica del mercado y que constituyen la base de la formación del tejido social (Van Oseh., 1985 citado por Bustelo, 1990).

ULTIMA PROVOCACION:

UN NUEVO ESTADO: DISTRIBUTIVO, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO

La crisis de legitimidad del Estado capitalista planteada particularmente por Habermas (1975) constituye, hoy en día, uno de los temas más recurrentes y controvertidos. En efecto, la naturaleza, funciones y fines del Estado capitalista dependientes son debatidos dentro del más amplio espectro de las corrientes ideológicas y políticas. En este contexto consideramos necesario elaborar propuestas que, sin la pretensión de originalidad ni de eclecticismo incursionen y problematicen tanto en el referencial como en la factibilidad de aplicación de tales políticas en el "aquí y ahora" de la realidad.

Precisamente en esta búsqueda llegamos a coincidir con algunos politólogos latinoamericanos, en el sentido de repensar y profundizar el papel del Estado su función distributiva, considerada tradicionalmente como secundaria o subsumida en las de acumulación y legitimación. Esta reflexión conduce necesariamente a la revalorización epistemológica y práctica de la función (estatal), de distribución y de regulación al punto de ubicarla en el mismo nivel de las otras dos.

No se trata de sobrevalorar o de revivir el componente distributivo que caracterizó a una buena parte de los populismos latinoamericanos, sino de destacar -en un contexto de crisis- la función de distribución como articuladora respecto de las de acumula

ción y legitimación. Un Estado regulador, articulador y facilitador de las expresiones de "lo privado" y lo "estatal" debe necesariamente privilegiar la función de distribución; lo cual no significa necesariamente el manejo directo de bienes y servicios, aspecto que no se excluye, sino ante todo prestar apoyo a las formas organizativas y de expresión de la sociedad en el ámbito de los servicios, así como a la creación de mecanismos y acciones privadas que enfrenten el proceso de agudización de la pobreza.

El obsesivo y casi paranoico ataque al mal llamado Estado desarrollista e intervencionista ha llevado a cuestionar las funciones básicas que en los ámbitos económico y social venía desempeñando el Estado. Dentro de un esfuerzo de relegitimación del Estado consideramos fundamental realizar un esfuerzo redefinitorio especialmente en lo referente al papel y funciones que este debería desempeñar en el mundo contemporáneo. Se trata entonces de un Estado que se constituye en el núcleo regulador de las actividades públicas y privadas, y, por lo tanto, en un facilitador de la expresión de las más diversas alternativas surgidas desde la comunidad misma, tales como cooperativización, cogestión, comunización. En otros términos, planteamos la necesidad de crear espacios de socialización entre lo privado capitalista y lo estatal espacio que se constituye y desarrolla en y alrededor de lo público.

1.2.1. Comentario:

En torno a las argumentaciones sobre el Estado como mal administrador y lo privado como símbolo de eficiencia, Lautaro Ojeda hace una exposición que va más allá de las deficiencias del Estado, su estudio tiene que ver con el reconocimiento de las deformaciones y defectos en el Estado; pero también argumenta sobre el mito de la eficiencia de la empresa privada: y, va más allá cuando pretende definir el papel de lo público, ese ente al servicio de una sociedad que tiene que ser administrada en áreas que a lo privado simplemente le es imposible.

Los favores estatales a la empresa privada, no son tomados en cuenta al medir su eficiencia; y, ahora en plena internacionalización de la economía, los amigos de la privatización no opinan sobre el temor empresarial a ser parte del grupo andino y que se refugian en las faldas de una protección estatal de fronteras que les asegura un monopolio, violando todas las reglas del juego neoliberal. Lautaro Ojeda advierte todo esto pero sobre todo define mecanismos de como atender una crisis, no sin antes plantear toda una clasificación y visiones sobre la problemática desde diversos puntos de vista ideológicos, políticos o doctrinarios; para finalmente el concepto de un Estado, Distributivo, Regulador, Participativo y Solidario.

1.3. ¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA?\*

LA DEMOCRACIA ES UN REGIMEN POLITICO, PERO NO UN MODELO DE SOCIEDAD. POR ESO NO ES RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DEMOCRATIZAR LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCION:

Con el retorno de la democracia en América Latina y Ecuador a principios de los años ochenta surgió una inquietud: ¿qué se necesita para consolidar un régimen político como la democracia, que asegure por lo menos un mínimo respeto a los derechos civiles y políticos?. El Estado, por el lugar especial que ocupa dentro del sistema político, se ha creído que, independientemente de otros factores sociales, económicos y políticos, algo podría hacer en favor de la causa democrática. Si se admite que la consolidación de la democracia requiere de un Estado fuerte y eficiente y de una sociedad civil pluralista, organizada autónomamente, no cabe duda que el Estado debe permitir el crecimiento de un tejido social complejo y deliberante, capaz de expresar una variedad de intereses y de frenar los abusos de la autoridad, sin resignar su derecho a mantener el orden y garantizar, fundamentalmente la gobernabilidad de la misma sociedad.

1. ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA: Conceptos y Realidades.

1.1. Las teorías del Estado.-

---

\* Reproducción textual del artículo de Luis F. Torres "Ecuador Debate No. 24".

El Estado, no como una simple realidad analítica - que exprese, por ejemplo, ciertas relaciones de dominación o la búsqueda del bien común temporal sino como una estructura concreta compuesta de un conjunto de instituciones y normas, es nuevamente objeto de estudio, especialmente por la ciencia política comparada.<sup>1</sup> Ha salido del olvido al que lo condenaron aquellos que, al no reconocer la importancia e independencia de las instituciones estatales, han tratado de explicar los fenómenos políticos exclusivamente desde el contexto socioeconómico. Y en estos años la preocupación sobre el "redimensionamiento del aparato estatal" lo ha colocado al centro del debate contemporáneo.

En América Latina, y sobre todo, en el Ecuador la formulación de teorías y la investigación empírica acerca del Estado han sido insuficientes. El predominio de enfoques reduccionistas, como el formalismo jurídico, el marxismo dogmático y el funcionalismo, explica el subdesarrollo de los estudios estatales<sup>2</sup>. Los esfuerzos que se han realizado recientemente para "teorizar" y descubrir "datos" sobre el Estado ecuatoriano no constituyen aportes significativos y objetivos para comprender la complejidad del aparato estatal y sus relaciones con la sociedad<sup>3</sup>.

---

1 En inglés es muy común escuchar, actualmente, entre los científicos políticos, la siguiente expresión: "bringing the state back in".

2 Marcos Kaplan (1985), "Recent Trends of the Nation State in Contemporary Latin America" International Political Science Review, Vol 6, No. 1, p, 81.

3 a)Oswaldo Hurtado (1989). "Los Nuevos Límites del Estado", CORDES, Quito.

b) Enrique Ayala y Rafael Quintero (1985) "Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador: 1948-1984", en "El Estado en América Latina, teoría y práctica, editado por Pablo González Casanova, Siglo XXI, México, pp 367-405.



Al Estado, en términos generales, se lo puede estudiar desde dos perspectivas, la institucional y la funcional. Según la primera, se lo aprecia a través de instituciones muy concretas. En la segunda, lo que importa es la función que cumpla, por ejemplo, al mantener el orden social. Los nuevos estudios sobre el Estado han utilizado el enfoque institucional, sea para afirmar que éste organiza las relaciones de dominación por intermedio de instituciones que normalmente tienen el monopolio de los medios de coerción dentro de un territorio determinado<sup>4</sup>, sea para explicar que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial son las instituciones que conforman el Estado<sup>5</sup>, sea para destacar que se trata de una organización especial, distinta de las demás organizaciones sociales<sup>6</sup>. La perspectiva institucional ilustra claramente que el Estado es una abstracción; no existe, no es una cosa. Son sus instituciones las que, en conjunto, constituyen la realidad estatal y determinan el contenido de la relación entre la sociedad civil y el Estado.

La compleja estructura estatal ha sido explicada, de muy diversas formas, por los pluralistas, los neo-pluralistas, los li

---

c) Patricio Moncayo (1988), "Evolución del Estado en el Ecuador en "Estado, política y Democracia en el Ecuador", Ed. El Conejo Quito, pp, 51-83.

d) Rafael Quintero (1991), "Ecuador: Una Nación en Ciernes", Abya Yala, Quito, 3 Vols.

4 Guillermo O'Donnell (1979) "Tensions in the Bureacratic-Authoritarian State", en "The New Authorianim in Latin America", editado por D. Collier, Princenton Univ, Press, New Jersey, pp, 287-288.

5 Ralph Miliband (1969), "The State in Capitalist Society", New York, p.54. Este autor distingue entre gobierno y Estado, de tal modo que el gobierno, si bien traduce la voluntad del Estado, no detenta, a plenitud, el poder estatal.

6 Michael Bratton (1989), "Beyond the State", World Politics, vol. XLI, No. 3.

berales, los elitistas y los marxistas, lo que significa que existen, por lo menos, cinco teorías del Estado<sup>7</sup>. Para los pluralistas y neo-pluralistas<sup>8</sup>, afinados en la tradición anglosajona, la fragmentación del poder permite que el aparato estatal sea colonizado por los grupos de presión, Los elitistas<sup>9</sup>, con una visión marcadamente corporativa, abren la posibilidad de un entendimiento entre las élites estatales y las no estatales. Los liberales<sup>10</sup> desconfían del Estado, al que sólo le reconocen funciones mínimas. Los marxistas<sup>11</sup> ven en el Estado la expresión de la dominación social. Debido a que el funcionamiento del Estado en América Latina ha sido muy peculiar estas teorías por si solas, son insuficientes<sup>12</sup>. En efecto, unas veces el Estado ha lucido fuerte, impermeable a los intereses sociales, garante del orden e inclusive rector de la vida económica; otras veces, ha dejado ver su debilidad y su pasividad.

Una definición operativa del Estado que permite entender las relaciones de éste con la sociedad civil- no puede decir otra cosa que el Estado es una estructura, conformada por varias instituciones, y coexiste, dentro de la sociedad, con otras organizaciones y estructuras, con la particularidad que el aparato estatal se coloca encima del resto, por cuanto, en último término, tiene a su cargo el monopolio de la fuerza<sup>13</sup>.

7 Patrick Dunleavy y Brendan O'Leary (1987), "Theories of the State: the politics of liberal Democracy". Mcmillan, Londres. El libro contiene uno de los mejores estudios sistemáticos de las cinco teorías.

8 Robert Dahl (1982), "Dilemmas of pluralist Democracy: Autonomy vs. Control" Yale Univ. Press, New Haven.

9 E. Nordlinger (1981), "The Autonomy of the Democratic State", Harvard Univ. Press, Cambridge.

10 F. von Hayek (1982), "Law, Legislation and Liberty" Routledge, London

1.2. La sociedad civil: Un espacio No-Estatal.-

De la sociedad civil habló Hegel cuando la ubicó como una etapa intermedia entre la familia y el Estado. Tocqueville<sup>14</sup>, la concibió por su parte, como un control del poder estatal y, desde entonces, se ha desarrollado una concepción que ha enfrentado al Estado con la sociedad civil. Las definiciones neutrales pacíficas- de la sociedad civil han sido escasas. Muy pocas la han concebido como un lugar donde actúan los movimientos sociales y las organizaciones cívicas con la finalidad de defender y expresar sus intereses<sup>15</sup>. En definitiva la sociedad civil es un espacio entre el individuo y el Estado integrado por los sindicatos, las cámaras de la producción, las universidades, las asociaciones profesionales y voluntarias y demás organizaciones que no han surgido del Estado<sup>16</sup> o, si alguna vez tuvieron un origen o apoyo estatal, han alcanzado un grado de autonomía muy alto.

1.3. La democracia: Un régimen y algo más.-

En la década de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta los temas del desarrollo y la modernización ocuparon a la literatura política. En la de los ochenta y ahora el tema de

11 N.Poulantzas (1978), "State, Power, Socialism". New Left Books, London.

12 Howard Wiarda (1985) "Latin American Politics and Development", West view Press, Londo, P.76.

13 Michael Bratton (1989), op.Cit. p.409 (6)

14 Alexis de Tocqueville (1985), "La Democracia en América", 2a ed. Alianza Editorial, Madrid.

15 Alfred Stepan (1988), "Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone", Princeton Univ. Press, p.3

16 Ralf Dahrendorf (1991), "La Sociedad Civil Amenazada", Revista Perfiles Liberales, Bogotá No. 21.

la consolidación de la democracia ha cobrado gran vigor<sup>17</sup>.

A fin de saber qué podría hacer el Estado por la democracia es útil aclarar que ésta es un tipo de régimen político<sup>18</sup> y no un tipo de sociedad. Ello significa que sólo resuelve un problema que toda sociedad debe enfrentar, cual es el de las relaciones institucionales entre el Estado y la sociedad civil; es decir el de las mediaciones entre ambos. Y más específicamente, ¿cómo se representa la sociedad?, ¿cómo ésta se gobierna?, y ¿qué relaciones se establecen entre el pueblo y el Estado, esto es la cuestión de la ciudadanía?. Para resolver estas inquietudes la democracia debe confundirse con nociones tan importantes como el Estado de derecho, la separación de funciones estatales, el sufragio, las elecciones competitivas, la alternancia en el poder y el pluralismo político<sup>19</sup>.

A la democracia le corresponde dar una respuesta al problema del gobierno, la ciudadanía y la representación. No es de su responsabilidad la democratización de la sociedad civil. Esta le interesa en la medida en que aparezcan actores sociales autónomos frente al régimen político y al Estado, capaces de ser representados por el sistema partidario ante el Estado. En otras palabras, la democracia cobra sentido "social", cuando trata de garantizar la participación de los actores sociales, reconociéndoles espacios

17 Agustín Cueva (1988), "Las Democracias Restringidas de América Latina", Planeta, Quito, p.10.

18 Jorge Domínguez (1987), "Political Change: Central America, South America and the Caribbean" en Samuel Huntington, et al. "Understanding Political Development", p.70: "Un régimen es un conjunto de normas que definen y organizan el Estado en un momento determinado para lo cual indican como los gobiernos se constituyen y regulan".

propios para el ejercicio del poder. En resumen, la democracia - está vinculada al Estado, al régimen político y a la sociedad civil "en términos de una capacidad propia de gestión del actor estatal, de una efectiva capacidad de representación del sistema partidario y de la constitución de actores sociales autónomos"<sup>20</sup>.

## 2. ESTADO DÉBIL Y SOCIEDAD DESORGANIZADA: DEMOCRACIA FRÁGIL

### 2.1. Un Estado fuerte y pequeño.-

Débiles y gigantes son, en términos generales, las estructuras estatales de América Latina<sup>21</sup>. En primer lugar, la autoridad, en no pocas ocasiones incapaz de mantener el orden, ha sido desbordada por la delincuencia, la violencia política y el terrorismo. Para garantizar la gobernabilidad de la sociedad ha tenido que recurrir a la represión y al centralismo, con lo cual su legitimidad ha sido erosionada considerablemente. En segundo lugar, el desmesurado crecimiento del aparato estatal ha impedido a la autoridad ejercer sus tareas de control y más bien le ha abierto las puertas para el abuso, la extorsión del ciudadano y la ineficiencia económica. En efecto, la burocratización del Estado y su participación en actividades económicas que, en otras circunstancias deberían ser confiadas a la administración de los particulares, han forjado un Estado grande, causante en último término

19 Manuel A. Garretón (1987), "Reconstruir la Política: Transición y consolidación democrática en Chile", Ed. Andante, Santiago, p. 27.

20 Ibid., p. 54.

21 a) Larry Diamond et. al (1989) "Democracy in Developing Countries: Latin America", Lynne Rienner. Pu. Colorado, p. 29.

b) Jorge Domínguez (1987), op. cit. pp. 65-69 (18), sostiene, por el contrario, que el Estado se ha consolidado en América Latina y es más fuerte dada su capacidad para penetrar dentro de la sociedad. En efecto según él, se ha incrementado el -

del caos económico y la inflación producida por un exagerado gasto público improductivo. Y, finalmente, al haber carecido las organizaciones sociales de solidez y autonomía, la expansión irrefrenable del poder estatal-estatismo- ha ocasionado daños irreparables a una sociedad pasiva y desprotegida. Las relaciones corporativistas, clientelares y autoritarias que han existido entre el Estado y la sociedad confirman la tragedia de América Latina y de Ecuador de tener un Estado grande y débil frente a una sociedad inorgánica.

El Estado jurídicamente puede ser fuerte: según el derecho internacional es independiente y, de acuerdo con el derecho constitucional y administrativo, su autoridad está investida con las competencias suficientes para garantizar el orden. Sin embargo, política y sociológicamente, puede ser débil<sup>22</sup>. Si se preguntara, ¿está el Estado en capacidad de gobernar su sociedad?. la respuesta, en Ecuador y América Latina, sería negativa. La escasa penetración en la sociedad de unas instituciones estatales por demás débiles ha dejado desocupado un amplio espacio de la esfera política<sup>23</sup>, y lo que es aún peor: el Estado no ha logrado ser la expresión política y jurídica de la sociedad civil<sup>24</sup>.

---

número de empresas estatales, el Estado ha podido reorientar las exportaciones, ha mejorado su capacidad represiva y ha crecido su relativa autonomía frente a la sociedad.

- 22 Paul Camack et.al (1988), "Third World Politics: A Comparative Introduction", McMillan, London p. 51.  
23 Michael Bratton (1988), op. cit. p 425 (6).  
24 Jacques Lambert y Alain Gandolfi (1987), Le Systeme politique de L'Amérique Latine", Presses Universitaires de France, Paris, p. 521.

La debilidad del Estado latinoamericano, manifestada en las permanentes crisis de autoridad, tiene un antecedente histórico: la independencia de España destruyó un tipo de autoridad - la expresada por la corona- y convirtió en una tarea titánica el establecimiento de una nueva autoridad central, fuerte y legítima. Solamente Brasil, gracias a la transición pacífica de la colonia a la independencia de Portugal, no tuvo que reconstruir sobre escombros<sup>25</sup>. Muy difícil ha sido a lo largo de la historia republicana establecer, en otros países como el Ecuador, la vigencia de la ley y el orden, excluir y deslegitimar la violencia política privada y desterrar el fraude electoral, con la finalidad de construir un Estado moderno, con una autoridad no patrimonialista, (no caracterizada por la corrupción y el clientelismo) sino legal y racional, según la terminología weberiana<sup>26</sup>.

En una forma inversamente proporcional a su debilidad estructural, el Estado ha crecido cualitativa y cuantitativamente. Se ha convertido, en lo cualitativo, en la arena central de la lucha política. Su centralidad política<sup>27</sup> ha contribuido a su desgaste y agotamiento como instancia de negociación y mando. La confusión de lo social y político en el espacio estatal ha saturado el Estado y ha distorsionado la función de los actores sociales y políticos.

- 25 a) Larry Dianond et. al (1989). op, cit p. 5 (21)  
b) Rafael Quintero et.al (1991) op.cit. Vol III pp.295 (3) a firma que el Estado Terrateniente que apareció en 1830 después que el poder político había estado muy fragmentado en la Colonia y la Gran Colombia y duró hasta 1985 "en algunos aspectos...fue la prolongación del mismo Estado Colonial". No está claro si hubo una absoluta ruptura de autoridad.
- 26 Chistopher Clapham (1985). "Third World Politics: An Introduction" Crom Helm., London, p. 185.

El crecimiento cuantitativo más visible es el que se ha traducido en un aparato estatal sobredimensionado, fenómeno que ha colocado en la agenda del debate contemporáneo dos temas relacionados con la modernización del Estado: el de la desburocratización y el de la privatización. El primer tema con la finalidad de aplicar una reforma política y administrativa que le de mayor eficiencia a la maquinaria estatal y el segundo con el objeto de replantear la relación entre el Estado y la sociedad<sup>28</sup>.

La modernización del Estado ha sido tratada superficialmente, inclusive por aquellos que dicen profesar los principios liberales. Hablan de reducir el tamaño del Estado y de privatizar empresas públicas sin precisar como se instrumentarían sus recetas en una sociedad con características diferentes a las de aquellas sociedades donde el slogan liberal de "menos gobierno" se ha aplicado con resultados muy positivos. "Una menor intervención estatal no es suficiente como frase para describir lo que ahora necesitamos. Lo que verdaderamente necesitamos es un gobierno diferente... que permite mantener y desarrollar las sociedades libres en que deseamos vivir"<sup>29</sup>.

- 
- 27 Simón Pachano (1989), "El Centralismo Excluyente" Revista Nueva. Quito, No. 152, p.9
- 28 Felipe Burbano de Lara (1991), "El Debate sobre el Estado", Diario Hoy, 6 de marzo, Quito, P 4A.
- 29 Ralf Dahrendorf (1991), "La desreglamentación: y la intervención del Estado" Revista Perfiles Liberales, Bogotá, No. 21, p. 21.



La desburocratización y la privatización plantean una serie de interrogantes: ¿Es posible realmente reducir el gasto público o nos resignamos a reducir la tasa de incremento del gasto público?, ¿no ha servido la privatización de empresas públicas como un pretexto para transformar monopolios públicos en monopolios privados y vulnerar la libre competencia?, ¿cuántas veces la privatización no ha sido la solución inmediata al desequilibrio presupuestario y al saneamiento de las finanzas públicas, antes que a los problemas de los consumidores?, ¿hasta qué punto es practicable la noción libresca de que la función del Estado, en el mundo contemporáneo, consiste únicamente en vigilar las reglas de juego mientras éste es jugado por actores privados? ¿acaso ahora las reglas de juego no son más complejas que antes?, ¿no interfiere la desreglamentación con las reglas de juego que podrían ser precisamente el requisito indispensable para que ese juego pueda jugarse? ¿deben los individuos, al liberar al Estado de sus actuales obligaciones, cargar sobre sus hombros responsabilidades que incumben a la sociedad?<sup>30</sup>.

La privatización del Estado, incuestionablemente una tarea urgente y necesaria, no es por sí misma la solución. "No es suficiente hablar de privatización aisladamente, sino de apertura del sistema económico, de desreglamentación, de desburocratización y desmonopolización"<sup>31</sup>.

---

30 Ibid, p. 6

31 Juan F. Bendfeldt (1991), "La privatización: una oportunidad Revista Perfiles Liberales, Bogotá No. 21, p. 12.

Una solución simplista sería pedir que el Estado se despoje de to dos sus inversiones"<sup>32</sup>. "Constituiría un error creer que las privatizaciones serán una panacea para los graves problemas que afec tan a la economía nacional; la recesión, la inflación, el desem pleo y el lento crecimiento de las exportaciones no se resolverán por el hecho de que las empresas públicas se transforman en parti culares"<sup>33</sup>.

La situación del sector público ecuatoriano es preocupante. En 1950 había 19 empresas con participación estatal. En la década de los sesenta se crearon 36 empresas más, en la de los se tenta, 61 empresas, y en la de los ochenta, 47 empresas. Actualmente, en el país existen 51 empresas de propiedad totalmente es tatal, 56 empresas mixtas con participación mayoritaria del Esta do y 51 empresas mixtas con una intervención minoritaria del Esta do. Sin mayor esfuerzo es posible constatar que un gran número de empresas arrojan pérdidas y no prestan eficientemente sus ser vicios. El cuadro se aclara aún más cuando se advierte que del to tal del gasto público consolidado (excluido el sector financiero) solamente el 40% está canalizado a través del presupuesto General del Estado y el FONDESEC. El resto del gasto está diseminado en entidades tales como PETROECUADOR, INECCEL, IETEL, IESS, Ecuatoria na de Aviación, Transnave y DINE. El 80% del presupuesto está des tinado al gasto corriente y su mayor rubro no es tanto el pago de

---

32 Marcelo Merlo (1991), "Privatización no es panacea". El Comercio, Quito mayo 6. p. 12A.

33 Oswaldo Hurtado (1990). "La Descomposición del Estado", Universo, Guayaquil, Diciembre 7, p. 6A.

la burocracia cuanto el pago de intereses de la deuda pública que equivale a no menos de un tercio del gasto total. "Las finanzas públicas se han vuelto virtualmente inmanejables...la reconfiguración del Estado emerge, entonces como un imperativo cuyo objetivo es la desvinculación fiscal en la provisión de bienes y servicios que el Estado no tiene la vocación para atender"<sup>34</sup>.

Se justifica la privatización de empresas públicas ineficientes y nada rentables. Para ello es urgente reformar la Constitución (Art. 46) con la finalidad que no se conciba a la privatización como una medida de excepción y tampoco incluya como estratégicas a todas las actividades públicas. Igualmente, es necesario racionalizar las finanzas públicas para que los ingresos públicos ingresen a través de la cuenta única del tesoro nacional y los egresos no estén diseminados. Y algo no menos importante es también la reglamentación sana del sindicalismo público para que la contratación colectiva no sea, en las pretensiones económicas, ilimitada, a tal punto que las mejoras económicas excedan la tasa anual de inflación<sup>35</sup>. Finalmente, es preciso destruir la compleja red de autorizaciones y licencias innecesarias, que sólo constituyen pretextos para que los funcionarios corruptos extorsionen a los individuos. Las tareas que deben acometerse para moderni-

<sup>34</sup> Francisco Swett (1991), "QUO VADIS, ECUADOR?. La Agenda Nacional de los Noventa: La reconfiguración del Estado y el futuro desarrollo ecuatoriano", Revista Elite, Guayaquil, agosto No. 20, p 50.

<sup>35</sup> En cuatro entidades (INECEL, IETEL, IEISS, PETROECUADOR) existen 220 sindicatos y dedicaron 52.400 millones de sucres en 1989 a la remuneración de sus 27694 empleados y trabajadores. Todos los contratos colectivos en 1988 le costaban anualmente, hasta 1990, a INECEL, la suma de 4.900 millones de sucres (Revista, Vistazo 1991, p. 23).

zar el Estado pueden resumirse en la siguiente expresión: "privatiza lo privatizable y desburocratizar y desreglamentar sin demantelar el aparato estatal".

El Estado, como se ha visto, está en problemas<sup>36</sup>. La crisis de autoridad lo ha debilitado. Su desproporcionado crecimiento cualitativo y cuantitativo ha politizado exageradamente el aparato estatal y lo ha vuelto ineficiente. Para garantizar un mínimo de gobernabilidad de la sociedad se debe rescatar el principio de autoridad<sup>37</sup>. La sobresaturación política del Estado solamente se resolverá cuando el espacio estatal se despolitice. A la eficiencia pública, de la que depende la legitimidad del sistema en su conjunto, se debe intentar llegar por la vía de la privatización, de la desburocratización y la desreglamentación. Unicamente con una autoridad solvente y un sector público eficiente se fortalecerá el régimen político-la democracia-, el cual, en último término, es el que asimila la crisis del Estado. Frente a un Estado débil, intervencionista, politizado y burocrático la respuesta no debe ser otra que la de un Estado fuerte y pequeño. Ni más ni menos.

---

36 Marcos Kaplan (1985), op. cit., p. 96 (2). señala, por ejemplo, que el aparato estatal está centralizado y disperso.

37 Para mantener el orden interno y la integridad territorial, así como para que el Estado pueda extraer recursos que el sector privado tenga la obligación legal y moral de entregar y distribuirlos en forma equitativa. Según Miguel Angel Diez (1990), "La reforma del Estado!", Diario Hoy, Quito, diciembre 19. p. 4A. el problema crucial de América Latina es la debilidad para redistribuir los recursos en forma armónica y justa; es falsa, dice, la opción entre estatistas y privatistas

## 2.2. Resurrección de la sociedad civil.-

La sociedad, al igual que el Estado, no ha sido fuerte en un país como el nuestro. Los movimientos sociales han sido débiles<sup>38</sup>. En América Latina han estado normalmente subordinados, unas veces, a la acción del Estado, y, otros, a la actividad partidista. La penetración del Estado y los partidos dentro de los movimientos sociales ha resquebrajado su autonomía y ha colocado en un lugar secundario a los sectores sociales. La resurrección de la sociedad civil-sociedad organizada y activa- constituye, por consiguiente, un tema prioritario.

Lo social, lo político y lo estatal están confundidos en América Latina. Es imperceptible la separación entre sociedad, régimen político y Estado. Este es un actor social más. Los actores políticos tienen la doble calidad de élites estatales y sociales; los actores sociales, debido a la falta de representatividad de los actores políticos, intentan, por sí mismos, acceder directamente al Estado. Dentro de este caso, los actores sociales han resultado ser los grandes perdedores. La naturaleza popular, elitaria y estatal de la actividad política ha investido con un gran poder a los actores políticos; desde el régimen político y el Estado han decidido la suerte de la sociedad y el Estado. La reconversión política del Ecuador y América Latina necesita de la formación de un Estado más estatal, de actores más sociales y de un régimen más representativo<sup>39</sup>. La función de los actores políti-

<sup>38</sup> Simón Pachano (1989); "Actores Sociales y Políticos en un contexto de modernización", Revista Ecuador-Debate, Quito No.17.

<sup>39</sup> Alain Touraine (1988). "La Parole et le Sang", Editions Odile Jacob, Paris, p. 449.

cos es la de ser meros intermediarios entre las fuerzas sociales constituída en forma independiente- y el Estado. Si como ha ocurrido, van más allá, se politizan la sociedad y el Estado. Si como ha ocurrido, van más allá, se politizan la sociedad y el Estado. Aparece un excedente de actores políticos y un déficit de actores sociales<sup>40</sup>.

Una sociedad organizada y fuerte es una garantía contra el autoritarismo. En Europa, dos factores, un conjunto de estructuras sociales autónomas e instituciones representativas sólidas, evitaron que la abierta intervención del Estado inaugura regímenes autoritarios<sup>41</sup>. El mayor obstáculo al poder estatal constituye el pluralismo institucional, esto es, la presencia de una estructura social diferenciada compuesta por asociaciones intermedias autónomas con la suficiente capacidad para movilizarse y adquirir, cuando tengan que defender sus intereses, un estatus público<sup>42</sup>. La fortaleza de una sociedad civil organizada se manifiesta cuando el Estado encuentra serias dificultades para invadir el espacio social. Esto ocurre en los regímenes democráticos que han constituido un Estado de Derecho para asegurar las libertades individua-

---

40 a) José Sánchez Parga (1990), "Esto es político", Diario Hoy Quito, Junio 18, p. 4A.

b) José Sánchez Parga (1991). "La Sociedad contra si misma: ¿Por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables?", en "Ecuador la Democracia Esquiva", ILDIS, Quito. p. 157

41 Larry Diamond et. al (1989), po. cit., p. 29 (21).

42 a) Samuel Huntington (1984), ¿Will more countries Become Democratic? Political Science Quarterly, vol. 99, p. 203.

b) G. O'Donnell, p. Schmitter, L. Whitehead (1986), "Transitions From Authoritarian Rule, Prospects for Democracy", the Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, p. 6.

les y, entre ellas, el derecho de los individuos al establecimiento de asociaciones voluntarias. La resurrección de la sociedad civil, por consiguiente, no solo constituye una lucha contra el autoritarismo y las dictaduras<sup>43</sup> sino también una afirmación del individuo y la sociedad frente al Estado y una respuesta al estatismo.

Las dictaduras de la década de los años setenta destruyeron sociedades civiles relativamente activas, especialmente en el Cono Sur<sup>44</sup>. Para normalizar la economía y restaurar el orden social los regímenes autoritarios optaron por desactivar a los actores sociales más rebeldes. Al despolitizar y atomizar a la sociedad, se destruyó un espacio social autónomo que tuvo que ocupar el Estado amparándose en la represión o en el corporativismo<sup>45</sup>. Con el retorno a la democracia, a principios de los años ochenta, la sociedad civil se reactivó y el Estado se encontró con el dilema de retroceder o resistir. A las nuevas democracias latinoamericanas les corresponde encontrar una solución a la lucha territorial entre actores sociales y Estado con la finalidad de reconstruir sus sociedades civiles. Una tarea, por cierto, difícil y riesgosa.

En los antiguos países comunistas de Europa no se trata de reconstruir sociedades civiles sino de construirlas. El totalita

43 Agustín Cueva (1988) Op.Cit, p. 64 917).

44 Fernando H. Cardoso (1987, "La Democracia en América Latina" Revista Síntesis, Madrid No. 2, p. 17.

45 Guillermo O'Donnell (1986), op. cit. p 50 (42).

rismo las destruyó totalmente. En América Latina los regímenes autoritarios-no totalitarios no tuvieron larga duración y, como resultado, la sociedad civil en su conjunto no fue destrozada. Se desactivaron, fundamentalmente, a los actores sociales más beligerantes. La reconstrucción del espacio social aplastado o invadido, si bien es lenta, no es difícil. Más complicada es la situación de los países industrializados y post-industriales de Occidente. Allí, al decir de liberales como Dahrendorf<sup>46</sup>, la sociedad civil está en peligro, no por un eventual ataque totalitario, sino por los riesgos sociales que comporta la implantación de una concepción puramente económica de la democracia, según la cual la racionalidad del mercado no tolera la presencia de minorías activas (universidades autónomas, grupos ecologistas, etc).

El establecimiento de la democracia a finales de los años setenta buscaba modificar la relación entre el Estado y la Sociedad<sup>47</sup>. En Ecuador, en 1976, los militares habían advertido, como advirtieron posteriormente en otros países de la región - Argentina, Chile, Brasil-, que desde abajo, la sociedad presionaba en su búsqueda de canales de participación. Un cierto activismo social tuvo un rol más espectacular. Curiosamente, sobre todo en Chile<sup>48</sup>

46 Ralf Dahrendorf (1991) op. cit p. (16)

47 Julio Echeverría (1987), "Modernisation politique, systeme institutionnel et mouvements sociaux", Revue Mondes en Development, T. 15, p. 40.

48 Mientras en 1973 la Central Unica de Trabajadores agrupaba el 37% de la masa laboral, en 1989, al 10% James Petras (1988 "The New Class Basis of Chilean politics" New Review, Great Britain, p. 71, destaca que Pinochet no destruyó al movimiento sindical sino que lo reestructuró al implantar un nuevo modelo económico y que durante la dictadura han aparecido nuevas organizaciones sociales.



los motores de la democratización -los movimientos sociales- han cedido, con el advenimiento de regímenes democráticos, sus espacios a actores políticos que actúan y practican la política en forma cupular. Como resultado, la actividad social dentro de las nuevas democracias ha sido sumamente limitada<sup>49</sup>. En Ecuador, el movimiento sindical<sup>50</sup>, en el mejor de los casos, ha protestado en contra del alto costo de la vida y del tratamiento de las reformas al Código de Trabajo en el Congreso. El resto de grupos de presión - cámaras de la producción, asociaciones profesionales - se han limitado, por lo general, a formular denuncias y a exigir del gobierno "apoyo" a sus actividades. Solamente los indígenas han cuestionado, con medidas de hecho, a un sistema, según ellos, excluyente. Con el retorno a la democracia, la sociedad - desorganizada, débil- ha tolerado la intromisión del Estado y el crecimiento incontenible de actores políticos poco representativos.

#### CONCLUSION:

La democracia no puede prosperar en una sociedad ingobernable. Un Estado fuerte, con una autoridad que gobierne, constituye una respuesta inmediata al caos social, cuyas semillas ya se han sembrado en países como el Ecuador.

---

49 Desde Agosto de 1979, se han realizado en el Ecuador 15 huelgas nacionales que, por lo general, han fracasado. En septiembre de 1991 no pudo convocarse a una huelga general debido a la fragmentación de la cúpula sindical y a la debilidad estructural de un movimiento sindical que ha tratado de crecer en una sociedad muy poco industrializada compuesta, en su mayoría de trabajadores informales.

50 Alejandro Portes (1985), "Latin American Class Structures", Latin American Research Review, Vol. XX, No. 3, p. 34, reconoce que la mayoría de la fuerza laboral se encuentra fuera del sindicalismo, en el sector informal.

La debilidad del Estado ha tratado de ser compensada con el crecimiento cuantitativo del aparato estatal, el cual ha terminado por ahogar a las pocas organizaciones sociales y, en el mejor de los casos, por vincularse con la sociedad- de la cual vive a través de mecanismos clientelares y corporativistas.

La ausencia de actores sociales -por tratarse la sociedad ecuatoriana de una sociedad comunal incapaz de expresar intereses sociales<sup>51</sup> -ha facilitado la intromisión del Estado (como actor económico, político y social) dentro de la sociedad y el desarrollo exagerado de actores políticos que han cumplido, en no pocas ocasiones, la función de actores sociales.

La democracia, forma de mediación entre el Estado y la sociedad, no ha logrado proyectar a plenitud sus dos dimensiones, la representación y la participación. Los actores políticos gracias entre otras explicaciones, al régimen de partidos, han monopolizado la actividad política y han carecido de representatividad. Los pocos actores sociales, por su debilidad intrínseca, no han logrado participar dentro del régimen político y, cuando lo han hecho, han prescindido de éste para presionar directamente sobre el Estado.

Para que la democracia florezca el Estado tiene, en resumen, varias tareas que acometer: a) fortalecer el principio de autoridad para garantizar la gobernabilidad de la sociedad; b) reducir su grado de intervención en la sociedad con la finalidad de

---

51 José Sánchez Parga (1991), op. cit. p. 152 (40)

ampliar los espacios sociales; c) promover y tolerar la constitución de actores sociales autónomos y deliberantes; d) construir canales institucionales para la participación indirecta de los actores sociales e impedir la confusión entre éstos y los pocos representativos actores políticos.

1.3.1. Comentario:

Cuando hablemos de Reforma de Estado, tenemos que incluir una categoría fundamental cual es "La Democracia", la democratización de la sociedad, el caldo de cultivo que viabiliza y legitima la reforma de Estado. Luis F. Torres en su artículo aborda el complejo tema dándole una connotación y dimensión que va más allá de lo convencional.

Parte de la revisión conceptual de Estado, Sociedad Civil y Democracia y como se conjugaron en el estudio empírico de teorías científicas como el Marxismo dogmático; el formalismo jurídico; y que el funcionalismo y sus limitaciones. Aunque lo importante quiere decirnos Torres, es la sociedad civil como una instancia entre el individuo y el Estado: es decir una instancia que se comunica y se alimenta mutuamente. Pero un Estado débil mas una sociedad desorganizada, el resultado es una Democracia frágil. El concepto de autoridad es desbordada; el crecimiento estatal ha diluido el poder del Estado, así un Estado grande ha contribuido al caos; provocando a veces daños graves a la sociedad; y aunque jurídicamente fuerte, un Estado político y sociológicamente puede ser débil. Nuestro Estado por ejemplo, no ha logrado ser la expresión política y jurídica de la sociedad civil; padecemos de una limitante cuyos efectos se interrelacionan de tal manera que en el panorama total advertimos un caos, que parece no terminar y cuyo signo más grave es la permanente crisis de autoridad que históricamente se encuentra cuestionada y amenazada.

Así la burocratización y privatización adquieran una dimensión que va más allá del simple recetario neoliberal; el verdadero punto en que se concentra la salida de la crisis está en la democratización y ésta no es tarea del Estado, salvo el de garantizar a la sociedad civil su expresión, es de ésta última en un proceso que enriquezca a uno y otro ente.

## CAPITULO II

### 2. LA CENTRALIZACION

#### 2.1. ANTECEDENTES METODOLOGICOS Y TECNICOS:

Como queda señalado, el propósito esencial de este trabajo es de una parte, recopilar todo lo concerniente al análisis, discusión y posibilidades de aplicación de un modelo de descentralización, como parte de una reforma de Estado, en ese contexto, parte de la crisis general de la sociedad latinoamericana y parte bajo la presión de organismos internacionales por redefinir el rol de muchas de las actividades públicas.

El tema es complejo y controversial, más aún si se considera que varias experiencias se han suscitado en América Latina, sin que sus resultados, precisamente coincidan con las expectativas.

Un documento fundamental, sobre el cual prácticamente se ha elaborado este trabajo crítico; es el denominado "Tercer Informe de la SENDA" o "Proyecto<sup>1</sup>: Descentralización del Estado-Informe Final" elaborado por Dimitri Madrid y Patricio Sandoval, y su importancia radica, porque es un documento, el único, que trata la temática oficialmente, es decir, expresa la opinión de una Secretaría de Estado depositaria de la responsabilidad del Desarrollo Administrativo del Sector Público; y, es importante también porque representa una síntesis, no final por cierto, pero síntesis a la

1 "Proyecto: Descentralización del Estado-Informe Final" SENDA 1992

altura de los tiempos parafraseando una típica expresión de Ortega y Gasset, que nos dice sobre lo que existe o hasta donde hemos llegado, sin que sea el final, sino la expresión más representativa en un momento histórico.

Otro aspecto que ha animado la elaboración de este trabajo además del de reivindicar una labor institucional, es la de contribuir a la difusión de la temática, con algún criterio adicional, en la perspectiva de contribución a esta enorme tarea que es la de sacar a nuestro país de una crisis que por cierto va más allá de la responsabilidad del sector público.

Un punto de partida metodológico y necesario, parte de el cómo se percibe al Estado y la opinión mayoritaria afirma es: "la expresión jurídica y política del consenso social"<sup>2</sup> (pp.7) se asocia a este concepto el problema del poder; la presión minoritaria y la falta de representatividad ante la sociedad civil. De otra parte, se advierte que la organización política y administrativa no es correspondiente a las demandas objetivas. Pero quizá lo más grave que detecta el estudio es lo que tiene que ver con la "paulatina pérdida de la base social en lo que se sustenta el Estado"<sup>3</sup>. Sin embargo de lo anotado, es evidente que se está describiendo apenas una parte del conjunto de la crisis y que se origina en la cultura política de la sociedad, y en este punto atañe mencionar, el "compromiso social" de la crisis; y, mediante el régimen político atraviesa los partidos políticos y sus espaldas a la crisis, jun-

---

2 Ob. cit. pp. 7

3 Ob. cit. pp. 9

to con todo un sistema legal que ha legitimado la crisis, como mortaja o camisa de fuerza.

Es importante no perder la visión de conjunto; no puede atribuirse la crisis a una característica en particular, por más importante que ésta sea. Así, según Raúl Gangotena: "El Estado es altamente centralizado y autoritario", criterio válido y generalizado; la evidencia más clara del fenómeno, la cada día más aguda contradicción entre el poder central y el poder local; la gran dependencia financiera y administrativa, ha debilitado a las expresiones de poder local.

El centralismo constituye la expresión de una época, " la adecuación de su estructura de crecimiento a los requerimientos emanados de su inserción en el nuevo orden internacional"<sup>4</sup> pero de otra parte, advierte el documento, es una expresión para "consolidar la unidad nacional y superar al grupúsculo y al cacicazgo"<sup>5</sup>.

La entrevista-encuesta a personas representativas en el contexto de la temática; arroja resultados sumamente importantes; básicamente asienta la investigación, de modo que se hace necesario tratar el tema de determinada dirección; así se detectan aspectos como: en torno a la descentralización del Estado, que la descentralización es un planeamiento de la reestructuración del Estado y/o la redistribución del poder; es determinante la voluntad y decisión concepto correlativo a la política de los gobernan

---

4 Ob. cit. pp. 11

5 Ob. cit.



tes; además se incorpora el elemento de que la descentralización es también cultural, sobre todo cuando se advierte la necesidad de que se reconozcan las etnias, como parte del reconocimiento de los intereses privados diversos.

En el marco de las estrategias para la descentralización se proponen varias inquietudes que difícilmente podrán ser sistematizadas, básicamente por la ausencia de una propuesta y metodología que integre diverso tipo de factores que se consideran; en este sentido el divorcio de lo conceptual teórico es lejano con lo operativo; se agrava más si se considera la influencia de tendencias político-ideológicas.

Pero ocurre algo diverso cuando se trata de definir los actores; así el concepto de lo democrático en el sentido de la participación ciudadana es opinión generalizada; aunque la participación ciudadana es desde la convocatoria a "sectores pobres" de la población hasta el mayor número de fuerzas; como única salida para garantizar el reparto democrático de la riqueza y la distribución del poder; de este modo el actor principal es la sociedad en su conjunto, aquí la obligación de reconocer interlocutores; sin duda rebasando la representatividad de los partidos políticos. Es importante aclarar que se le reconoce a la SENDA como el gran ejecutor de la tarea de descentralización<sup>6</sup>.

En el marco de las propuestas operativas para la descentralización, se reconoce que los receptores de ésta serían los muni-

---

<sup>6</sup> Ob. cit. pp. 20

cipios, consejos provinciales y organismos regionales; esto ciertamente incluye la preocupación por ampliar la autonomía municipal, la dotación de mayores recursos económicos y la preparación para enfrentar una situación de esta naturaleza. Otros aspectos que no son de orden general considera aspectos de orden étnico-cultural; la dinámica social.

Para el caso de los Consejos Provinciales se evidencia la contradicción con las gobernaciones y se barajan varias iniciativas como la constitución de la "Cámara Provincial"; formar las delegaciones ministeriales en la provincia "gabinetes provinciales" presididos por el Gobernador.

Se destaca la preocupación por no caer en un caos ni cualquier forma de desarticulación del Estado en el proceso de transferencia de poder (descentralización). Existe consenso en cuanto a que existen áreas de control estratégico como son la dirección y control del Estado; Función Legislativa; Defensa Nacional y Fuerzas Armadas; Macropolítica económica. Se determina también que el Estado debe atender determinados servicios como: Obras Públicas de importancia nacional; Educación, Salud, Producción Petrolera; servicios como: Telecomunicaciones; Seguridad Social, etc.

La encuesta que ha mencionado y se ha resumido en lo anteriormente citado, tiene importancia por varias razones: evalúa el nivel de preocupación y conocimiento de la temática; aunque no plantean los encuestados soluciones de orden integral, se han evidenciado en diversos niveles la crisis y esa perspectiva de ries-

go de mantenerse las características actuales; aunque quizá lo más importante sea la "convocatoria" a un debate, originalmente informal y deficiente pero que aclara varias cosas: primero que el Estado ecuatoriano tiene su cierta capacidad de convocatoria; se ha definido un espacio natural para tratar el tema; y, se ha iniciado el debate. Es importante mencionar que hace solo uno o dos años, mucha gente hablaba de descentralización, pero nadie sabía por donde y con quién probar hipótesis.

Como hemos mencionado anteriormente, la descentralización es un componente más en un proyecto de reforma que incluye aspectos como el tratamiento de la problemática de las nacionalidades o etnias; las privatizaciones; reducción de la burocracia; la planificación; régimen de partidos; hasta el concepto de democracia; y, reforma constitucional. Queda en el ambiente la duda sobre el alcance y profundidad de la reforma; así como quien la convoca y a quienes no mas no interesa. Sin duda el asunto es complejo, quizá sea más justo hablar de una reforma progresiva limitada con el riesgo de que la convocatoria provenga de organismos internacionales y con paquetes perfectamente definidos.

En lo concerniente a las conclusiones y recomendaciones de la encuesta, existen ciertas constantes, verdaderas premisas para el tratamiento del problema. Desde el criterio que la estructura económica, política y administrativa del Estado no responde a los intereses de la mayoría de los sectores que constituyen la nación el debilitamiento de la base social y el sistema (democrático) en que se asienta el poder; la necesidad de implementar un correcti-

vo que trate la solución de los problemas con criterio de integri  
dad.

Esto tiene que incluir la necesidad de que el Estado admi  
ta la existencia de nuevos interlocutores, básicamente porque no  
hay otra alternativa más, pues sencillamente se ha probado todo ;  
dictaduras, regímenes democráticos, reformas constitucionales, le  
yes de partidos, etc., pero nunca antes (y creo que después de es  
to ya no habrá que más hacer) se ha consultado directamente al  
pueblo o a la sociedad a través de interlocutores que hayan legi-  
timado su autoridad en un espacio más vital y democrático que el  
definido por la institucionalidad; y, como advierte el documento,  
no necesariamente provendrán de los partidos, yo particularmente  
creo que en las condiciones actuales no es un problema político  
sino nacional; quienes menos deben opinar son precisamente esos  
grupos más o menos organizados que les corresponde la responsabi-  
lidad de distorcionar el juego político, de debilitar la democra-  
cia y de marginar a importantes sectores de la población, por su  
condición de no militantes, de la actividad política. Sencilla-  
mente estar unidos por "ideas", "ideales" o "conceptos" es algo,  
que ya nadie cree; su condición de "Empresas Electorales" ha sido  
probada en estos tres últimos lustros de "ejercicio democrático".  
Esta crítica plantea aunque brevemente, la necesidad de ampliar  
la base social de los partidos y la correspondencia entre lo pro-  
puesto y lo ejecutado. El fortalecimiento del sector público es  
también importante, para ello el conocer experiencias similares  
en latinoamérica, tendencias, propuestas y sus aplicaciones es en  
ricuecedor para el caso ecuatoriano.

## 2.2. "EL ESTUDIO DEL CENTRALISMO":

Se caracteriza al centralismo como un fenómeno de múltiples manifestaciones a niveles como: jurídico, social, administrativo, etc., el centralismo en el sector público se sustenta en:

- a) "La primacía de la función ejecutiva sobre otras funciones del Estado;
- b) La concentración de recursos y de las decisiones, en Quito y otras urbes (por ejemplo Cuenca para los lojanos; Loja para los zamoranos, etc.) postergando a la periferie;
- c) La reproducción de algunas patologías como la duplicación y la superposición de funciones: y,
- d) El poder informal que adquire la burocracia en la medida que el modelo se afirma"<sup>7</sup>.

La necesidad de emprender un trabajo de sistematización y estudio de la centralización como un proceso histórico.

Una conclusión adicional considera que las primeras opciones para proceder a la descentralización son las instituciones de Régimen Seccional Autónomo (Municipios) probablemente "la institución natural más cercana a promover el contacto entre el Estado y la Sociedad Civil"<sup>8</sup>.

En este tipo de instituciones se da un proceso de debilitamiento gracias a que la centralización respondiendo a otro tipo de orientación en favor del desarrollo; el documento plantea la

---

7 Ob. cit. pp. 30

8 Ob. cit. pp. 32

devolución de la capacidad de gestión y servicio a la comunidad de los Municipios.

El Centralismo expresa toda una concepción en la administración del Estado; una metodología en su funcionamiento en relación con la sociedad en su conjunto; la estructura del poder se basa en este esquema; pero también le corresponde sus contradicciones, limitaciones y todo lo que ha provocado la crisis.

Algunos analistas explican al centralismo, especialmente, por la estructura piramidal del sector público y la gran variedad de patologías administrativas que ésta forma de organización provoca (duplicación, superposición de funciones, verticalismo, etc. (9), definición general y empírica o "tecono-practicista"<sup>10</sup>, en una corriente que de una parte reconoce las características de la crisis pero, por falta de profundización en el análisis, plantea soluciones inmediatistas y simples cuyo propósito es atender "urgentemente" diverso tipo de demandas sociales; estima y "confunde al Estado con el sector público y pretende que las estrategias conducentes a su reforma o transformación puede dinamizarse a partir de cambios conductuales en la gestión administrativa"<sup>11</sup>. Esta conducta está lejos de constituir una adecuada adopción de correctivos, está ausente de referentes teóricos que integren todas las manifestaciones y características de la crisis, de modo que su práctica no ha conducido a resolver problemas del Estado y la Administración Pública.

---

9 Ob. cit. pp. 35

10 Ob. cit.

11 Ob. cit.

El estudio afirma que las propuestas de solución de los problemas del sector público, padecen de una poca profundidad que las debilita y las convierte en no viables o reales; en otras palabras no se aborda el verdadero problema que es "el centralismo" que ciertamente debe ser abordado desde diversas variantes como son aspectos de orden económico, político, cultural, sicosocial, administrativo, etc.

La importancia de considerar la evolución histórica del centralismo es importante; un poco explica las demandas al sector público en un pasado reciente; las características de aquella cultura política; el grado de desarrollo económico y otros elementos. Es importante mencionar la influencia de corrientes o criterios desarrollados en otros países, vale decir para otras realidades, en este contexto el centralismo evoluciona así:

### 2.3. EVOLUCION HISTORICA:

La influencia de factores que contribuyen a la consolidación del centralismo, los advertimos de diferentes maneras desde mediados de este último siglo.

#### 2.3.1. "La década del Cuarenta"

El estudio en mención plantea que, desde la segunda mitad de la década de los cuarenta "el crecimiento ecuatoriano se sustentó en los inmensos complejos hacendarios serranos y grandes plantaciones costeñas"... "la tasa de ganancia se generó en la existencia de relaciones precarias de producción basadas en el concertaje"<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ob. cit. pp. 36

Se da ciertamente una división interna del trabajo, la costa produce para la exportación y la sierra para el mercado interno en una y otra región se dan iniciativas de elaborar la materia prima, surgiendo un original sector manufacturero-industrial y se dan transferencias de capital hacia un sector terciario bancario-financiero de la producción.

Ideológicamente el sistema jurídico político y la Iglesia garantizaba la vigencia y estabilidad del proyecto<sup>13</sup>. El efecto concluye, entre otros aspectos, en consolidar dos centros de poder Quito y Guayaquil. Es importante aclarar que el regionalismo y la subordinación de éste al espacio político crea una contradicción Costa-Sierra, Liberal-Conservadora que solo es paliada entérminos políticos por una salida "populista" y el velasquismo concilia una etapa en que los intereses económicos eran diversos: el proteccionismo serrano y el librecambismo costeño. La lucha de los dos sectores adquiere proporciones e incluyen en su discusión aspectos como la religión y las libertades<sup>14</sup>.

"Económicamente se advierte una tendencia a la bipolaridad que solo en décadas anteriores admitió limitadas desconcentraciones (Manabí - Azuay)..."<sup>15</sup>. En términos políticos se advierte una identidad partidaria con la región; fenómeno que se reproduce hasta nuestros días, aunque en menor medida. Parte de la crisis del régimen político, tiene que ver con este antecedente, porque - hasta la fecha no ha sido posible contar con una propuesta políti

<sup>13</sup> Ob. cit. pp. 37

<sup>14</sup> Senda cita a O. Hurtado, 1981: pp. 108

<sup>15</sup> Informe Senda., pp. 38



ca- partidista integradora de las regiones e intereses de la nación

Desde el punto de vista social, estamos frente a una realidad dispersa, desarticulada de la expresión de poder nacional que a su vez se encontraba disgregada y atomizada<sup>16</sup>. La administración pública de otra parte era débil e incapaz de apoyar un proyecto nacional en medio de una disgregación de todo orden: el factor común eran los intereses regionales. Pero se acercaba el "gran salto a la modernidad", factores como la post guerra; imposibilidad de reparto democrático de la riqueza; y, estructura pública disfuncional.

Este proceso, que parte de la necesidad de romper un modelo de desarrollo obsoleto, incompatible con la realidad latinoamericana y mundial del momento, generará una alternativa en torno al régimen capitalista de acumulación; la diversificación de las funciones del Estado; y el desarrollo del centralismo.

### 2.3.2. "La década del cincuenta":

Para la década del cincuenta, el crecimiento económico es su signo, el Estado implementa el proteccionismo a la producción de exportación; y, la modernización del aparato gubernamental va en ascenso; infraestructura física como carreteras y fomento a la industrialización<sup>17</sup>.

Es importante aclarar que la propuesta Cepalina fue des-

---

16 Ob. cit. pp. 38

17 Senda cita a: Salgado., pp. 43-46: "Lo que fuimos y lo que somos".

Es importante aclarar que la propuesta Cepalina fue desplazada por la consultora Pockefeller, por contrato con el gobierno de Plaza; el efecto fue el aumento de la producción bananera de 37.000 a 370.000 hs/de 3.8 a 19.1 millones de dólares<sup>18</sup>.

Otro tanto se produjo en la industria azucarera, así el ingreso fiscal y la acumulación capitalista, como lo demuestra el apareamiento de las primeras fábricas de elaborados de caña de azúcar, cacao y café; en la sierra, la hacienda, proyecta su acumulación de capital al procesamiento de lácteos, así como a la industria textil; favorecida por la ampliación del mercado interno y una mano de obra barata proveniente de la misma hacienda serrana, también surgen, de los grupos importadores la primera captación de la tecnología de centro (refrigeradoras, cocinas, llantas, etc.)<sup>19</sup>

En lo que corresponde al sector público, este se adapta a las nuevas condiciones económicas; aunque inicialmente su estructura es evidentemente disfuncional para responder a los requerimientos de aquella economía; las inversiones presupuestarias se incrementan entre 1950 a 1955 al 22.5% anual<sup>20</sup>.

La creación del Banco de Fomento en 1953, con el antecedente de el Instituto de Fomento y la Corporación de Fomento, pasa a ser el protagonista principal en el apoyo a la agroexportación<sup>21</sup>;

---

18 Senda cita a: S. Fischer, "Estado, clase e industria". pp. 199-200.

19 Senda cita a: José Moncada, "Las perspectivas de evolución del Ecuador hacia fines del presente siglo. 1980, pp. 45.

20 Senda cita a: Moncada., 1980, pp 42.

21 Senda cita a: Icaza, "Genes y desarrollo del Estado en la formación social ecuatoriana", 1988, pp. 226.

se crea también la Comisión Nacional de Valores que en 1965 se transforme en la Corporación Financiera Nacional; el Ministerio de Hacienda se transforma en el de Finanzas; aparecerán otros Ministerios como el de Agricultura; el de Recursos Naturales y el de Industrias e Integración. Como el Organismo planificador, aparece la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con esto la planificación es el referente técnico obligado para prever las políticas de desarrollo, las entidades autónomas servirán para atender las demandas locales o regionales. A inicios de los sesenta, surge INECEL para atender el problema energético<sup>22</sup>.

En lo referente a la administración, es con la misión Fern merer (1924) lo que se producen iniciales cambios de significación para el control del sistema bancario y financiero, y el sistema le gal, con la expedición de leyes fiscales, financieras, bancarias, aduaneras, monetarias y cambiarias. Mas tarde, el grupo asesor "Punto IV" cumplirá con la tarea de asesorar y modernizar la admi nistración pública.

Por iniciativa de Galo Plaza, para 1952 y con asesoría ex tranjera se emite un proyecto de Ley de Carrera Administrativa pa ra atender problemas de sueldos, asensos, capacitación, etc. Vis ta así la década del cincuenta el proceso de centralización del Es tado, encuentra sus raíces en el desarrollo del capitalismo mundial, el desarrollismo post-guerra que definía la hegemonía; la ca pacidad de consumo propio del expansionismo de los Estados Unidos que incluía productos tropicales o exóticos como el banano, sumado

<sup>22</sup> Senda cita a: Salgado., 1980 pp. 49

al espíritu desarrollista y unificador de la nación ecuatoriana de Galo Plaza que pretendía crear condiciones, desde el Estado, para promover la agroexportación costeña y la incorporación serrana al proceso de acumulación capitalista, es lo que genera el compromiso público, no solo de atender las crecientes demandas de un modelo de desarrollo sino de crear los mecanismos que viabilicen esta preocupación; como señala el Tercer Informe "la Centralización antes que un instrumento ocasional fue una salida inevitable"<sup>23</sup> y su efecto en las dos décadas siguientes fue determinante.

### 2.3.3. "La década del sesenta":

Para la década de los sesenta, el advenimiento de una agudización en la crisis social, profundización de la modernización, disminución de las exportaciones y otros factores sociales y económicos nuevos; producen una inestabilidad política, seis gobiernos civiles y militares en diez años: la brecha campo-ciudad; el empobrecimiento de las zonas rurales; movilizaciones indígenas campesinas junto con las urbanas, crearon un clima de tensión, al extremo que las clases dominantes se idearon varias salidas, aunque es evidente que las grandes reformas de los sesenta estuvieron inspiradas y hasta dirigidas por los Estados Unidos, un poco en el marco de una crisis latinoamericana y una creciente dependencia que se ve atravesada por la Revolución Cubana o lo que sería una alternativa histórica a problemas cuyo origen probablemente lo encontramos en la Colonia misma. Este referente-alternativa obligó tanto a norteamericanos como los sectores dominantes nacionales a emprender una cruzada en la que todo fue legítimo; aunque fol-

---

<sup>23</sup> Informe Senda, pp. 47

klórico la mayoría de las veces.

Las más importantes reformas implementadas en los sesentas, para atender la crisis fueron: la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Abolición del Trabajo Precario: cuyo propósito era el de lograr la modernización del agro y la integración del campesino a la vida nacional; sin embargo de que varios autores como José Moncada, Agustín Cueva y René Báez<sup>24</sup>, señalan que realmente se produjeron reformas mucho mas profundas como: desarticular la hacienda serrana en la que se aglutinaba y fortalecía el Partido Conservador, que va diluyendo su influencia política a partir de 1964: la desarticulación de un sistema de producción, basado en la explotación de la tierra de modo primitivo y mano de obra barata; la posibilidad de que se trasladen recursos financieros de la hacienda serrana hacia una industria emergente bajo la concepción Cepalina de sustitución de importaciones. En el plano político, a más de agotar la contradicción liberal-conservadora, que históricamente desaparece desde esos años, se enfrenta a la amenaza de un proceso revolucionario bajo la influencia y ejemplo cubano: el nivel de ascenso del movimiento de masas y la perspectiva inmediata de constituir movimientos guerrilleros, especialmente con apoyo campesino, es otra de las razones que animan a la emisión de la Ley de Reforma Agraria, particularmente lo concerniente a la afectación, planteamiento que "reivindica" la tierra a favor del campesino y especialmente el indígena, distrayéndolo de un potencial a poyo a algún proyecto insurgente. El modelo económico planteado,

---

24 "Ecuador Pasado y Presente", varios autores.

sin duda no perdía de vista el triunfo de la Revolución Cubana, de modo que este factor se convierte en el determinante para implementar reformas adicionales y simultáneas como la Modernización de las Fuerzas Armadas y Reformas al aparato Administrativo del Estado, como se verá adelante.

El efecto de la Reforma Agraria es haber afectado en un 15% como promedio y un 25% en zonas de mayor concentración campesina; en zonas ligadas al crecimiento industrial, el proceso se li mi ta a la abolición del trabajo precario; en la Costa por ejemplo la Reforma Agraria afectó en especial a las provincias de Guayas y Los Ríos, donde se combinaban la acción de las grandes haciendas agroexportadoras con aquellas con fuerte presencia precarista<sup>25</sup> y se colonizaron áreas como la de Santo Domingo de los Colorados.

En el área urbana, se profundiza la tendencia impulsada por la CEPAL, de crecimiento hacia adentro o de sustitución de im portaciones; industrias en las áreas de: tratamiento a la madera; electrodomésticos; fertilizantes, cristales, pilas, hierro, etc<sup>26</sup>.

La influencia de Raúl Prebisch a través de la CEPAL, medi an te la formulación de desarrollo para el continente, de puertas ce rradas para productos finales, constituiría el mecanismo de acu m u lación de capital y desarrollo que solucionaría todos los grandes problemas de la América Latina, no se cuantificó ni cualificó a la época, los problemas provenientes del costo social, como son

25 Senda cita a: M. Chiriboga, 1984, pp. 112-113.

26 Senda cita a: J. Moncada, 1980, pp. 59.

las migraciones, el aumento de la población urbana marginal y todo un universo de problemas que se dimensionarán al extremo de rebasar el fin del milenio sin encontrar soluciones efectivas. El propio Raúl Frevich reconocería su error y dedicaría los últimos años de su vida a tratar el problema de la planificación y el desarrollo considerando el factor social como central.

De otra parte, ésta base social emergente creará una serie de consecuencias también en el plano político: el manejo clientelar; la base social para nuevas ideologías y el populismo darán cuenta de la nueva era que enfrenta la historia social y económica del Ecuador.

El sector público, de otra parte, "acentúa su carácter centralista y genera instrumentos administrativo-jurídicos para dar eficiencia a su gestión<sup>27</sup>. El gasto público se duplicó entre 1961-1968<sup>28</sup>, que permitieron hacer operables y efectivas las reformas; esto pone en evidencia que el proceso de centralización administrativa se profundizaba, como lo demuestra el apoyo, sobre todo de reforma o modernización del sistema jurídico en los tres sectores de la economía; para atender el problema del desarrollo agrario; el desarrollo industrial; y, el de transferencia de capitales que más tarde constituirá el capital financiero.

Como mecanismos que viabilizan las reformas, constan la creación del IERAC (1964); la emisión de leyes de fomento a la in

27 Senda: Informe final, pp. 50

28 Senda cita a: Verduga C., 1978, pp. 62

dustria, artesanía y pequeña industria; la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; la creación de la Comisión de Valores y el Mercado Financiero<sup>29</sup>. Los cambios en la estructura administrativa es caracterizada por varios autores como la "Segunda Reforma Administrativa y tuvo como ejes la planificación y el control de las funciones y tareas<sup>30</sup>.

En el año de 1961 se establece la Oficina de Planeamiento Administrativo dependiente de la Junta de Planificación JUNAPLA, durante la dictadura de Castro Jijón, así la conducción del sector público respondería a un proceso más planificado; y, el Estado mismo encabezaría actividades de beneficio colectivo más que privado. Paralelamente se establece una fuente de financiamiento para el sector público a través de la Ley del Impuesto a la Renta en lo concerniente a la política de recursos humanos, se dicta la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa<sup>31</sup>.

En este período se producen avances significativos en el manejo de técnicas administrativas de organización y métodos<sup>32</sup>. Para 1967 el Consorcio Texaco Gulf Oil confirma la rentabilidad de las reservas de petróleo y este sería el elemento final y más importante en el modelo de desarrollo que se implementaba, pues contó con las más significativas inversiones extranjeras. La inversión extranjera directa pasó de 7.4 millones de dólares en 1965 a 50 millones en 1969 y 70 millones en 1970; así entre 1967-72 se

29 Senda cita a: C. Montufar, "Del desarrollo al ajuste", 1989 pp. 36

30 Senda: Informe Final, pp. 52

31 Senda cita a: C. Montufar, 1990, pp. 36

32 Senda: Informe Final, pp. 52



extiende a 350 millones de dólares<sup>33</sup>.

El excedente de la renta petrolera se orienta a la industria en áreas nuevas como: metalmecánica; artículos electrónicos; tratamiento de nylon y poliéster; ensamblaje de vehículos etc., especial dimensión adquiere la construcción por redes viales y crecimiento urbano.

Las exportaciones dice José Moncada, pasan de 190 millones de dólares en 1970 a 1.200 millones en 1977; y entre 1972 y 1978 entran más de 60 mil millones de sucres a la caja gubernamental por acción de la renta petrolera.

#### 2.3.4. "La década del setenta":

Así los setenta se inauguran en medio de una bonanza que casi durara toda la década, el gobierno militar de Rodríguez Lara proclamará un gobierno nacionalista y revolucionario, es de mencionar la influencia de Velasco Alvarado en esta etapa de modernización del Estado, aunque no se llega a profundizar en aspectos que hoy cobran una dimensión especial como es el caso de la participación popular, que para el caso peruano adquiere una magnitud singular con el SINAMOS.

En el caso ecuatoriano, el excedente petrolero se orienta hacia una burguesía industrial emergente, también en favor de una clase media emergente, principalmente ligada al sector público, estas son épocas de la bonanza petrolera, pero es también una época

<sup>33</sup> Senda cita a : J. Moncada, 1980, pp. 55

en que abre el enfrentamiento de intereses entre la burguesía industrial y un emergente también movimiento obrero, apoyado en varios episodios por pobladores y estudiantes. Sin duda ésta es una época rica en debates y definiciones, de ascenso social y de a cumulación de capital.

La caída de Rodríguez Lara es el fin de la bonanza petrolera y la Junta que le sucede anuncia el fin de esa era y enfrenta las primeras y probablemente las mas duras movilizaciones y re presiones. Pero por América Latina soplaban vientos de democracia, además las contradicciones al interior de la sociedad ecuato riana evidenciaban un desgaste del modelo de desarrollo, que se hizo ineludible, buscar una salida política ante la amenaza de ver agotada la experiencia con consecuencias aún más graves; así surge el plan de reestructuración jurídica del Estado, en este contexto: "...la relación Estado-Sociedad debía utilizar instrumentos que permitan la aplicación de estrategias económicas emergentes a la vez que garantice el control e institucionalice la prote sta popular, este fue el espíritu con el que se crearon la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Partidos que serían los nuevos y muy idóneos instrumentos del centralismo en la década del ochenta 34).

Con seguridad, este es el momento en que el centralismo al canza su expresión mas alta, que por cierto se complementa con la aprobación del pueblo, y el instrumento que lo logra es el Flebis cito de agosto de 1979 "en este instrumento se plasmó la reorien-

tación del proyecto estatal liberal-agroexportador a una forma de Estado centralizado e interventor capaz de asumir su papel de promotor del "interés general" de las fracciones del capital"<sup>35</sup>. Se consolidaba la imagen del Ejecutivo fuerte con el auxilio de la Ley de Seguridad Nacional.

Hasta fines de los años setenta el Estado experimentó un incremento del gasto fiscal que se traducía en un crecimiento constante del aparato estatal, porque se mantenía la iniciativa del Estado en la conducción de la economía, interviene por ejemplo en áreas consideradas estratégicas como son sector energético, transporte aéreo y comunicaciones: CEPE, Ministerio de Energía y Minas FLOPEC mas tarde IGM y Transnave; luego Ecuatoriana de Aviación e IETEL, crece también el personal y las remuneraciones. La participación del Estado en la economía es impulsada desde varias instituciones, especialmente la CFN, el Estado es un impulsor y benefactor de la actividad industrial, así como un regulador del aparato productivo, es de mencionar que hasta la actualidad se mantiene este criterio, como nos consta de las opiniones vertidas de los representantes de la Dirección de Industrias del Ejército.

Es en esta década cuando la planificación adquiere su mayor relevancia, se funda el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) y el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); incorporando elementos técnicos a la planificación. Igualmente la comunicación y prestación de servicios del Estado a la sociedad civil a través de la

---

<sup>35</sup> Senda cita a: Icaza, Vega, Velasco; 1988, pp. 265-266

Secretaría Nacional de Información Pública (SENDIP), el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECE, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, la Dirección Nacional de Deportes DINADER. La evaluación del aparato gubernamental sigue el patrón piramidal en cuyo vértice superior se encuentra el Ejecutivo.

"...es necesario destacar la enorme trascendencia que tuvo para la organización del sector público la fundación del Grupo de Coordinación y Desarrollo Administrativo (Nov. 20 - 1974)...<sup>36</sup>

#### 2.3.5. "Década del ochenta, la crisis":

El punto de partida "la reestructuración jurídica del Estado"; sus manifestaciones: el endeudamiento externo, proceso que hasta 1991 alcanza los doce mil millones de dólares; y que la principal actividad de los últimos tres gobiernos sea la renegociación de la deuda. "La recesión evidenció además los límites del desarrollismo que, pese a modernizar la estructura productiva, no logró que el país acceda a una relación más equilibrada en los términos del intercambio con el entorno internacional: al contrario, la transferencia de la tecnología del centro aumentó la dependencia. Así, mientras las importaciones se incrementaron, las exportaciones mantuvieron el volumen y decrecieron en valores; así sucedió con el petróleo que de US\$35.2 por barril en 1980, disminuyó su precio hasta US\$12.8 en 1986"<sup>37</sup>.

El deterioro del nivel de vida de todos los ecuatorianos

<sup>36</sup> Senda "Informe final", pp. 59

<sup>37</sup> Senda, ob. cit. pp. 60

se da en un proceso paralelo que está acompañado por diversos programas presupuestarios en austeridad, elevación de precios de combustibles, elevación de tasas de interés, aumento del encaje bancario, liberación de precios; y, más medidas correctivas que solo agotaron al modelo desarrollista y acentuaron la crisis de representación de sus gobernantes, así como agotaron al "sistema democrático. La informalidad, los tugurios y desempleo crecen: en el agro se reducen los niveles de producción, disminución presupuestaria para salud, educación, vivienda, etc., aumento de delincuencia y lumpenización.

En este contexyo de crisis social y económica a todo nivel las propuestas alternativas, en el marco del debate definen algunas características y tendencias. La alternativa neoliberal que limita el papel del Estado, otorgando al sector privado roles protagónicos en el manejo, sobre todo de libre economía; de ahí surge la fundamentación sobre la privatización, particularmente si el crecimiento del Estado ha sido desmedido. Sin embargo la duda sobre vive cuando se trata de definir el límite del Estado. Si bien esta tesis fue expuesta por el régimen de la Reconstrucción Nacional, es importante aclarar que ésta tesis se la mantuvo a nivel de discurso: no se incursionó por ejemplo en las privatizaciones, en la apertura aduanera; y en la liberación generalizada de precios. De otra parte, el discurso de centro o social demócrata plantea el control del Estado en áreas estratégicas de la producción, apertura al capital extranjero y otras iniciativas que en la práctica, tampoco fueron fielmente aplicadas, por ejemplo, la inversión de capitales extranjeros no se produjo, y se dieron pasos para la pi

vatización de ciertas empresas "del Estado" con baja rentabilidad  
ejemplo: Ecuatoriana de Aviación.

Si bien en el plano de discurso encontramos diferencias , particularmente entre los regímenes de la Peconstrucción Nacional y el de Social Democracia, podemos advertir que en política económica no son precisamente diferentes, sino que las semejanzas son más frecuentes. Esta es una apreciación que se profundizará más al tratar el problema del sistema político y que difiere de lo planteado por el estudio de la Senda. En el ajuste se promovieron distintas iniciativas destinadas a reordenar, reorganizar y opotimizar los recursos del Estado, concluyeron cada una de estas propuestas puntuales en ser parte de una propaganda de gobierno destinada a cubrir "otras actividades" que eran las realmente de fondo.

De todos modos el proceso de desgaste del modelo económico y también del Régimen Democrático es ascendente y evidentemente frente a todos los sectores sociales, el Estado ha perdido legitimidad y sobre todo parece no representar a la sociedad. De otra parte, se advierte que la tendencia de crecimiento de la burocracia en los tres últimos gobiernos es constante, hecho que además de confirmar las pocas diferencias de gobernabilidad o de tratamiento al problema de desburocratización, concentración y eficiencia entre estos. En once años el número de empleados públicos se duplica de 193.207 en 1979 a 405.209 en 1990. Se crean: un Ministerio; 17 Subsecretarías y Secretarías; 18 Direcciones, Departamentos, Divisiones y Secciones; 5 Programas; 8 Institutos; 15

Consejos, Comités y Comisiones; 5 Sistemas; 13 Unidades Ejecutoras; 17 otros. Se fundan también tres empresas públicas municipales; 45 estatales; 4 autónomas, 486 organismos de la Función Jurisdiccional; 854 de la Función Ejecutiva; y, 52 entidades de Régimen Seccional. De estas, 33% corresponden al área económica: 36% a la Administración; 25% al área social; y a otros sectores, un 6%<sup>38</sup>.

Se considera también como aspectos relevantes ocurridos en la Administración Pública, los siguientes; el cambio de Junta de Planificación a CONADE como parte de lo que consta en la Constitución aprobada en Referendum; es claro que la planificación ya no es competencia de este organismo. Correspondiendo a lo que consta en la Constitución y al Régimen Democrático, surgen variantes en la organización de la administración pública; surgen por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral; el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo entre otros.

El modelo organizativo iniciado a finales de los sesenta, basado en un Ejecutivo fuerte; y, un Legislativo cuya función es la fiscalización, sin embargo, de que cada Presidente impone su estilo personal de gobierno, por ejemplo, el gobierno Roldós-Hurtado actúan con un criterio de servicio a la comunidad, asistencialista y paternalista Febres Cordero, fortalece el centralismo, reduce el campo de acción de entidades seccionales y crea las denominadas - "Unidades Ejecutoras", organismos que duplican funciones y con po

---

<sup>38</sup> Senda, ob. cit., pp. 64

co soporte legal; sus realizaciones tienen la característica de otorgar una dimensión política y clientelar. Se hizo evidente también el crecimiento burocrático y presupuestario, sin corresponder a la oferta de campaña de reducir el tamaño del Estado.

El Gobierno de Borja, se caracteriza por la ambigua conducción administrativa, "a pesar de algunos intentos por socializar el gasto público, las patologías crónicas que soporta, no han sido combatidas con firmeza y celeridad"<sup>39</sup>; la solución de problemas estructurales se han orientado a largo plazo y se ha constituido, por ejemplo la Senda, para tratar este problema, de otra parte, pese a continuar propuestas y afirmaciones no se ha reducido el gasto público.

#### 2.4. CONCLUSIONES:

Es importante aclarar, aunque lo hemos venido haciendo en el transcurso de este trabajo, que mantengo el análisis del tema de esta Monografía a partir de la propuesta y metodología de análisis elaborado por la SENDA; y, lo hago por constituir el primer documento de orden público que de una parte recoge todos los elementos teóricos o doctrinarios elaborados al interior de la corriente latinoamericana de Reforma de Estado y del criterio de informantes calificados de la entrevista-encuesta que tenemos mencionada.

---

<sup>39</sup> Senda ob. cit. pp. 66



Las observaciones personales se subordinan desde el Capítulo II al esquema mencionado, o coincidiendo con lo propuesto, o ampliando; o planteando un nuevo criterio. En este sentido cabe indicar que las conclusiones que anotaremos corresponden al trabajo de la SENDA.

La evolución de la estructura socio-económica ecuatoriana en las últimas cuatro décadas permite establecer cinco premisas para explicar el centralismo y sus consecuencias en la organización administrativa del sector público:

- a) Las políticas centralistas se aplican especialmente entre 1950 y 1980; como una alternativa que estimule el desarrollo, facilite la transición al capitalismo y permita la inserción del país en el orden económico internacional. Para alcanzar estos objetivos, los gobiernos se dotaron de instrumentos: técnicos, administrativos y jurídicos que, concentren las decisiones políticas, fortalezcan al ejecutivo y subordinen a las otras funciones e instituciones del régimen seccional autónomo en especial los municipios.
  
- b) Los niveles de subordinación que genera el centralismo deben jerarquizarse y comprenderse en todos sus determinantes: caso contrario, corremos el riesgo de reducir su análisis sólo al aparato de Estado con las previsibles consecuencias a la hora de plantear las alternativas de solución. El centralismo es ante todo UN PROCESO HISTORICO, cuya implantación permitió que el país se articule a la modernidad; como consecuencia se generaron dos polos económicos de desarrollo industrial (Quito

y Guayaquil) que crecieron, en detrimento de la periferie, progresivamente relegada y postergada; este fenómeno, salvando las distancias, se repetirá con frecuencia en otros ámbitos geográficos y espaciales: el campo se subordinará a la ciudad Loja a Cuenca, las provincias orientales a las serranas, la costa interna a los puertos marítimos, etc.

Esta hegemonía también permitió la concentración en los centros productivos, de los medios de comunicación, de las comodidades y servicios que otorga la sociedad moderna: de las cúpulas de los partidos políticos (en su totalidad portadores de una concepción etnocentrista). A nivel ideológico, es claro el intento de la cultura oficial de ignorar la existencia de subculturas con su propia cosmovisión, con diferente concepción de la familia, la democracia, la nación, con su propia interpretación de la historia, etc.

Finalmente, la estructura del sector público, reproduce en sus instancias orgánicas y en el manejo de la política de recursos humanos, las mismas patologías detectadas en el modelo general: la estructural piramidal, la concentración de las decisiones en una élite reducida, la impositiva relación entre las jefaturas y los subalternos hábilmente permeabilizada a través de una concepción tecnocrática que permite a las jefaturas ocupar los puestos y actuar en orden a la afinidad política pero, contradictoriamente, exige al servidor de base una conducta despolitizada, al servicio de la ideología que a su turno dirige el gobierno.

- c) La última década se caracteriza por la depresión económica que denuncia el agotamiento del modelo, precipita la crisis del centralismo y propicia las condiciones para emprender, en Latinoamérica y el Ecuador, las estrategias de reforma y transformación del Estado. En el Ecuador, se vuelve crónica la disfuncionalidad del sector público por lo que las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil ingresan en una fase de estancamiento que vuelve urgente e impostergable la adopción de medidas descentralizantes.
- d) Los cambios operados en el modelo de crecimiento, no responden a la voluntad o perversidad de los actores de una gestión de gobierno, al contrario, significan que la correlación de fuerzas sociales y políticas, así como la coyuntura internacional fueron favorables a la implantación de una estrategia desarrollista. Por lo mismo, las alternativas de solución, deben ser el resultado de una evaluación consistente de la coyuntura nacional en todos los órdenes para definir medidas macroestructurales de aplicación secuencial, que privilegien y jerarquicen los problemas fundamentales.
- e) Por lo mismo, consideramos que los cambios estratégicos en la conducción del sector público serán posibles cuando el diagnóstico y la solución de las patologías que el centralismo ha provocado en su estructura, respondan a un análisis integral, globalizador, que desmistifique las visiones tecnopracticistas que juzgamos constituyen un obstáculo para avanzar en procesos conducentes a la profundización de la democracia, el for

telecimiento del sustento político y la participación ciudadana, premisas básicas para la reforma y transformación del Estado.

### CAPITULO III

#### 3. "LA DESCENTRALIZACION"

##### 3.1. EXPLICACION:

Nuevamente, es necesario exponer diversos criterios que de una parte, dimensionen la magnitud y gama de las propuestas sobre descentralización, y de otra, se advierte que las propuestas más fuertes no se integran, ni debaten, se imponen como parte del juego político, así, la opción de ejecución de una u otra alternativa de descentralización está sujeta a la decisión política del más alto nivel de proceder así.

Es evidente que esta decisión aún no ha sido tomada en el país, se espera que el advenimiento del nuevo gobierno, desde agosto de 1992, tome cartas en el asunto. De otra parte las fuentes de referencia incluidas en el estudio de la Senda son: de orden bibliográfico como resultados de proyectos, consultorías especializadas, experiencias de otros países latinoamericanos y obras especializadas. Su origen es nacional y también internacional como es el caso de las experiencias y propuestas de otros países.

##### 3.2. ASPECTOS CONCEPTUALES:

Del primer grupo de autores consultados, se desprende que la problemática que enfrenta el Estado ecuatoriano, se lo caracteriza como no participativo ni flexible, con una excesiva concen-

tración administrativa en los niveles centrales, en desmedro de instituciones de régimen seccional autónomo, cargado de legalismo y con instituciones burocratizadas y sobredimensionadas<sup>40</sup>.

La ineficiencia a nivel central más la pérdida de "autonomía relativa", la paralización económica y política, las tensiones regionales y étnicas, el debilitamiento de los órganos seccionales y la superposición de funciones, son las características más sobresalientes en un modelo de Estado en proceso de desarrollo centralista formado en el proceso de consolidación del Estado Nacional. Bajo esta premisa la descentralización se plantea como una estrategia que beneficia la organización gubernamental, desde los niveles centrales hacia las instancias intermedias y periféricas. Se la define también como: un proceso eminentemente político, democratizador de las decisiones y que forman parte de la Reforma del Estado. Redistribuye el poder para lograr, eficiencia y flexibilidad en la gestión del gobierno central, buscaría también una acción concentrada para el desarrollo armónico de todas las regiones del país. Este proceso debe coadyuvar a la participación de la sociedad civil.

Las funciones del gobierno central serían: mantener el control general a través de la normatización, planeamiento y financiamiento del desarrollo social; aumentar la capacidad de respuesta a las demandas sociales, mediante reformas jurídicas, racionalización administrativa, regionalización funcional y capacitación de sus recursos humanos. En lo referente al régimen seccional se

---

40 Senda ob. cit. pp 76

propone estimular la capacidad de gestión y autonomía, valorando al municipio.

Se distinguen así dos niveles en la propuesta: una de orden administrativo para mejorar la capacidad operativa del aparato estatal; y, una segunda de orden político orientado al fortalecimiento de las capacidades regionales locales y disponer al Estado para que pueda absorber la participación social<sup>41</sup>.

Una segunda propuesta parte del análisis que se hace sobre la crisis general de los Estados Latinoamericanos y sus limitaciones para responder a las demandas sociales y su perspectiva o futuro. La Descentralización se la concibe como una alternativa ante la crisis, en el marco de la revisión de las relaciones Estado-Sociedad Civil, implementando "formas alternas de participación ciudadana a las existentes en la democracia forma e incursionar en el mejoramiento de la capacidad de gobierno, como condición necesaria para el desarrollo de la "Sociedad Organizada"<sup>42</sup>. El problema se reduce a tener la capacidad de "TRANSFERIR la capacidad de decidir".

Se define al Estado como un "Sistema complejo de instancias interrelacionadas cooperativamente", de modo que las relaciones con la sociedad civil sean más cercanas y ágiles; este trato, sería más equitativo y solidario. Una definición que media entre el Estado-intervencionista-centralizado y el Estado mínimo.

---

41 Senda ob. cit. pp. 78

42 Senda ob. cit. pp. 79

Se reclama como importante el tratamiento de la regionalización política y territorial en función de unidades geo-socio-económicas afines a las que obviamente tiene que reconocérseles su calidad como interlocutores para el proceso descentralizante. "La Descentralización, finalmente, se la asocia con una racionalización de las competencias entre las instancias estatales para la dirección, gerencia, administración y control del desarrollo; con un manejo integral de las medidas administrativas y políticas, conjugando una bidireccionalidad descendente y ascendente en el proceso gobierno central-gobierno seccional-unidades microregionales - municipios"<sup>43</sup>.

Una tercera propuesta sugiere que la primera apreciación dice sobre su "incapacidad actual" para garantizar la provisión de servicios públicos, agravada por la crisis fiscal y el endeudamiento externo. Se amplía el concepto cuando se afirma que "el Estado no ha consolidado un esquema de poder apoyado en una sociedad civil madura". Se advierte también que el Estado latinoamericano vive una transición entre dos modelos de desarrollo; aclarando que el punto de transición se sitúa entre el cuestionamiento del modelo establecido, el debate teórico-doctrinario, y limitadas experiencias, sobre descentralización y una dinámica de desarrollo proveniente de la sociedad civil que presiona a un Estado cada día más limitado. El nuevo modelo de desarrollo diríamos está en gestación avanzada.

Se critica la Descentralización concebida como un reforma

---

43 Senda ob. cit. pp. 80

impulsada desde arriba, tecnocrática; impuesta en el contexto de la relación nacional-internacional. En contrapartida a esta crítica se plantea que la Descentralización debe ser impulsada por todos los sectores y no exclusivamente por el gobierno central, implementando una política democratizadora y participativa sustentada en el poder local que debe fortalecerse administrativa y financieramente.

En torno al rol del Estado se plantea: que el "nivel ejecutivo implemente administrativamente la Descentralización, dejando al Legislativo la resolución de los aspectos jurídico-institucionales de la descentralización"<sup>44</sup>.

Se complementa este criterio con el fortalecimiento de la autonomía regional; priorizar las demandas de la infraestructura productiva, la prestación de servicios y la incorporación plena del Municipio a las tareas del desarrollo. Y por último, se propone que el Estado cumpla su función mediadora, al servicio de la sociedad, de los intereses generales. Se cita a CINCER en "Descentralización y participación en Guatemala"; y a Julio César Coraggio en "Ciudades sin Rumbo"; la primera de las obras citadas plantea a la Descentralización.

El primer autor plantea el reforzar los actuales patrones de crecimiento o el emprender en un nuevo modelo de crecimiento económico. En este contexto la descentralización actúa vinculada con la reorientación del modelo de desarrollo; generando recursos

---

44 Senda ob. cit. pp. 44



suficientes, es decir estímulos de distinto orden a la producción, fórmulas políticas equitativas de los beneficios; propiciar una mayor participación de la población en las decisiones.

Este proceso imprime una dinámica diferente al papel del Estado, se regionalizan las decisiones, hay una actitud más dinámica y eficiente, desarticulando la concentración y la centralización. Es evidente además, que al reorientar el modelo de desarrollo como el eje central de la descentralización, privatización, desregulación, delegación, desconcentración, devaluación y participación; se refuerza así la interlocución entre el Estado y la sociedad civil, así como la integridad de la reforma y la transformación estatal<sup>45</sup>.

En cuanto a lo planteado por J. Luis Coraggio como lo más relevante, tenemos: primero que, lo que significa Descentralización y autonomía, en nuestros países, no puede ser entendido como ocurre en los países cuya influencia es la clásica teoría liberal de la democracia, dada su enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico; menos aún cuando la cuestión nacional no ha sido claramente resuelta y donde la ciudadanía no ha terminado de constituirse.

Aclara que los nuevos movimientos sociales desbordan la legitimidad del Estado, reafirmando sus derechos y dejando a este la opción por la represión o la negociación. Así, para Coraggio,

---

45 Senda ob. cit. pp. 84

la descentralización la define como un proyecto democratizante que debe articular su propuesta centrándola en el eje político.

Coraggio, analiza los tres matices ideológicos con las propuestas vigentes: el Neoliberalismo que privilegia la hegemonía del capital, la supremacía del centro sobre la periferia, el condicionamiento que impone la deuda externa, el fortalecimiento de una estructura centralista y a nivel municipal, la predominancia de lo administrativo y económico por sobre las funciones locales del Estado:

- El post-marxismo que avaliza las posiciones social demócratas, creando un paradigma societal centrado en la concertación y democracia política; la estabilidad del sistema -dice- es su objetivo fundamental.

Manifiesta que para implementar esta concepción, son necesarios el localismo y la dirección del Estado y que el tema de la gobernabilidad es una expresión de la imposibilidad de ejecutar los programas del desarrollo a través de los procesos democráticos y participativos; y,

- El proyecto popular que aparece fundamental en el avance hacia articulaciones socio-estatales; su estrategia fundamental es la lucha política por el control del poder como una propuesta para la profundización de la democracia.

La Descentralización enfatiza, se la entienda desde una concepción estructural y no desde el punto de vista administrativo, pues bien puede "distribuir el poder entre los mismos de siem

pre".

La transferencia del poder, dice, no es posible si no se rompe con la división tajante entre representantes y representados; si no hay un ejercicio más directo por parte de las mayorías populares y si no hay mecanismos eficientes de control a los representantes. Valora "lo local" como el espacio propicio para establecer lugares de concertación y grados de consenso entre los distintos sectores, sobre todo en los problemas de interés común o general, igualmente juzga necesario para su delimitación, articular ámbitos territoriales y sectoriales: barrio-asentamiento, ciudad-comarca, región-nacional, subsistemas de producción-consumo, etc., sin anticipar virtudes especiales a ninguno como es el caso de los municipios.

Siendo "lo local" un aspecto medular en la descentralización, manifiesta que este ámbito social debe potencializarse sin perder su interrelación con lo nacional, sin sacrificar sus intereses y reivindicaciones, sin desentenderse de los grandes problemas nacionales: y que el concepto que debe retomarse en la relación nacional-local es la correlación de fuerzas sociales.

A manera de una primera síntesis de la revisión bibliográfica, es posible establecer -en líneas gruesas- varios puntos de partida para nuestra posterior reflexión:

- La problemática del Estado será necesario analizarse conjugando los aspectos fenoménicos del funcionamiento y configuración del aparato público; las limitaciones de su desarrollo en tér-

- minos de un modelo centralista, concentrador y excluyente: la crisis acentuada en esta coyuntura de fines de siglo y en la que intervienen factores externos e intereses de los bloques hegemónicos internacionales; y, el reto de continuar como agente y conductor del desarrollo social optimizando sus recursos.
- La valoración de la democracia participativa como premisa de la acción estatal en la conducción del desarrollo y de la descentralización.
  - Al Estado y gobierno central le corresponde el cumplimiento de acciones estratégicas, cuyo encadenamiento y priorización deben confundir en la integridad de su proceso de Reforma y Transformación.
  - Un rasgo constante sobre el rol del Estado es que consolide su cualidad de redistribuidor, orientando a la provisión de los servicios sociales y que debe comprometerse en virtud de su capacidad real de gestión.
  - El poder debe analizarse no estrictamente como el control de recursos, sino ampliarse a la capacidad de planificar, decidir y ejecutar.
  - La descentralización como proceso debe orientarse a mejorar la capacidad de gobierno de la sociedad, optando por medidas que incidan en el campo administrativo del aparato público, pero ~~que~~ sobre todo repercutan en la relación política del Estado con

la sociedad civil y los actores sociales que la integran.

- La descentralización debe concebirse como una macro-estrategia que articule orgánicamente acciones en lo económico-productivo la decisión política y la participación social.
- La descentralización tiene dos dimensiones: administrativa y política; la administrativa debe proyectarse como una acción que contribuya a la política.
- Las estrategias de privatización, desregulación y descentralización se justifican y son pertinentes en términos de opciones que incorporan a nuevos actores a la provisión y prestación de bienes y servicios a la sociedad.
- El desarrollo regional-local es una constante en las propuestas de la descentralización, recomendándose fortalecer las instituciones de este nivel en lo administrativo y financiero, particularmente a los municipios.
- La descentralización como proceso político en el que intervienen diversos actores e intereses sociales, es susceptible de ser enrumada de diferentes maneras y contradecir los enunciados que la justifican. La participación social es un requisito fundamental en su implementación.

### 3.3. SINTESIS Y FUNDAMENTACION DE LA PROPUESTA: CONCLUSION

El Planteamiento Teórico: La voluntad y decisión políticas para

transferir-recibir poder, responsabilidades y funciones desde el centro a ámbitos intermedios y periféricos de la estructura estatal y sociedad en general, constituyen atributos básicos del concepto de la Descentralización; además, del carácter procesual de horizonte amplio de estas acciones y la necesaria participación social para su cumplimiento.

Tres aspectos destacaríamos en este enunciado:

- El problema de la voluntad-decisión política;
- El problema del poder; y,
- La cobertura y carácter de la propuesta.

a) Respecto de lo primero, uno de los más valiosos planteamientos realizados por teóricos latinoamericanos define a la descentralización con una alternativa para mejorar la acción de gobierno de la sociedad, cuya implementación (voluntad y decisión), depende de una serie de condiciones condensadas en lo que se ha definido como: la capacidad de gobierno, el proyecto político y la gobernabilidad del sistema<sup>46</sup>.

La capacidad de gobierno se la relaciona con el mayor o menor dominio político-técnico sobre los sistemas sociales para conducirlos en su desarrollo. Supone valorar la planificación como requisito y posibilidad para formular estrategias viables y de establecer un liderazgo social, da lugar a concebir la planificación en términos políticos; además, el respaldo en la eficacia de ampliar la autonomía nacional en el contexto in

---

46 Senda cita a: Ahumada: 1990, pp. 6-10.

ternacional.

El proyecto político nos remite fundamentalmente a las "bondades" de la alternativa global planteada por la élite dirigente para orientar el desarrollo; a los objetivos estratégicos establecidos en lo político, social y económico; a la determinación de las fuerzas sociales necesarias para llevarlo adelante; y, a la formulación de políticas públicas que coadyuven a su cumplimiento.

Finalmente, la gobernabilidad del sistema da razón de variables como la solidez y solvencia del bloque socio-político dirigente y la permeabilidad de los actores sociales para establecer consenso y concertación. Alude a las posibilidades reales de acción al conjugarse la capacidad de gobierno, el proyecto político, la participación de la sociedad civil, la capacidad de gestión de las instituciones oficiales y no oficiales, las demandas de la sociedad y la disponibilidad de recursos para su satisfacción.

En atención a estos elementos, consideramos que la descentralización supone una acción compleja, de carácter netamente político y que su implementación depende de una serie de condiciones objetivas y capacidades en los actores sociales protagonistas del proceso.

Detectar y potencializar las mismas ha constituido la tarea inicial y uno de los lineamientos fundamentales para la inves-

tigación y respaldo a la viabilidad de las propuestas.

- b) El poder es el otro tema generador de esta reflexión y para de finirlo es necesario reparar en tres aspectos:
- El poder como la relación y reconocimiento sociales que le gitima la autoridad y la reproduce, -diríamos- constituye, el aspecto medular de la praxis política;
  - El poder como el control en la orientación de las acciones y toma de decisiones, que demanda una concepción filosófica y una base teórico-técnica (Planificación); y,
  - El poder como el manejo de recursos y de los mecanismos co hersitivos que garantizan el orden social.

Esta desagregación conceptual es útil para ensayar una re lación entre las principales estrategias de Reforma del Estado: la Descentralización Política, Descentralización Administrativa y Descentralización, con el grado de voluntad y decisión políticas, que demandarían su aplicación.

La Descentralización Política supondrá la transferencia real de los aspectos medulares de la representación política-institucional (autoridad) y la disposición de recursos, para permitir una plena autonomía y autogestión de los entes locales.

La Descentralización Administrativa se circunscribirá a a en regar la posibilidad de acceder o influenciar en la toma de de ci siones y a desarrollar la autonomía organizativa en el ámbito pro vincial en función de las necesidades específicas del desarrollo



regional local.

La Desconcentración, propia del nivel intragubernamental-  
-se supone- contempla sobre todo la delegación en la ejecutorie-  
dad en las tareas del desarrollo; en función del proceso, inicia-  
ría el traslado de funciones a las extensiones provinciales racio-  
nalizando la acción del sector público en el espacio local, ade-  
más de propiciar una mejor coordinación en el nivel interguberna-  
mental.

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

- AHUMADA Jaime, "Descentralización y gestión pública", Quito, Mimeo. SENDA, 1990.
- AMARO Néelson, "Descentralización y participación popular en Guatemala". Cincer, 1990.
- AYALA Enrique, "Lucha política y orígenes de los partidos en el Ecuador", Quito, Corporación Editora Nacional, 1982
- BAEZ René, "El panorama internacional, un enfoque crítico", Quito Ediciones Crítica, 1977.
- BLANQUER, J.M. y FAJARDO D., "Descentralización en Colombia", Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- BORJA Diego, "Deuda, crisis y monopolización en la década del 80" En: La crisis y el desarrollo social en el Ecuador, Quito. El Conejo, 1990.
- BRAKARZ José, "Descentralización en Ecuador. Diagnóstico organización del sector público y estrategias de desconcentración y descentralización", Quito, Mimeo. Senda 1990
- BULLER E., "El rol de los agentes institucionales en el fomento municipal", Perú, 1991.
- CONADE, "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992" Quito, CONADE, 1988.
- CONADE, "Plan de acción anual 1991". Quito, CONADE, 1990.
- CORAGGIO José Luis, "Ciudades sin rumbo", Quito, Centro Ciudad., 1991.
- CRESPO Angel, "La descentralización como alternativa para el desarrollo. Fundamentos de la planificación descentralizada. Apoyo a la planificación descentralizada", Ecuador, CONADE, 1990.
- CHIRIBOGA Manuel, "El Estado y las políticas hacia el sector rural", En: Ecuador Agrario, Quito, El Conejo, 1984.
- DE LA CRUZ Rafael, "La descentralización; clave de la reforma del Estado en Venezuela", Quito, SENDA-ALAP, 1990.
- DINADI, "Descentralización: aspectos generales que en materia administrativa se tiene sobre centralización, descentralización, concentración y desconcentración" (documento interno), Quito, SENDA, 1989.
- DOWBOR, Ladislao, "Propuestas de apoyo a la planificación descen-

- tralizada, Ecuador, CONADE, 1989.
- DREKONJA Kornat, "Ecuador: Ensayo bibliográfico", En: Ecuador hoy Quito, Siglo XXI, 1981.
- ECUADOR DEBATE, No. 24, "Repensar el Estado", Quito Ecuador, 1991
- FALCONI, LEON, MARCONI, "Ecuador de los 80: entre el ajuste y la crisis", En: la crisis y el desarrollo social en el Ecuador, Quito, El Conejo, 1990.
- FISCHER Sabine, "Estado, clase e industria", Quito, El Conejo 1983
- GANGOTENA Raúl, "Autoritarismo y esterilidad burocrática, análisis y propuestas democráticas de superación". Quito, Mimco CLAD, 1989.
- HOPKINS G., "La descentralización fiscal y el financiamiento de la inversión municipal". El caso mexicano. 1990.
- HURTADO Oswaldo, "El proceso político". En: Ecuador hoy. Quito, Siglo XXI, 1981.
- INAP., "Administración pública y descentralización administrativa" Perú, 1985.
- ICAZA Patricio, VEGA Silvia, VELASCO Marco, "Genes y desarrollo del Estado en la formación social ecuatoriana". Quito. Mimeo, Conuep, U.C. 1988.
- JARAMILLO Alfredo, "La planificación, su organización y funciones En: La planificación en el Ecuador. Quito, Corporación Editora Nacional, 1987.
- MONCADA José, "La economía ecuatoriana en el siglo XX. Algunos elementos relativos a la génesis, apropiación y utilización del excedente económico". Quito, IIE Universidad Central, 1980.
- MONCADA José, "Las perspectivas de evolución del Ecuador hacia fines del presente siglo". En: Ecuador Hoy. Quito, Siglo XXI, 1981.
- MONTUFAR César, "Del desarrollo al ajuste. Análisis del proceso social ecuatoriano entre 1950 y 1980". En: La crisis y el desarrollo social en el Ecuador. Quito, El Conejo, 1990.
- PACHANO Simón, "Descentralización administrativa, descentralización política y participación social". Quito, Mimeo, IEE, 1990.
- PALMA Eduardo, "Descentralización y participación social". Santiago de Chile, ILPES.
- PIEMONTE Víctor Daniel, "Reforma del Estado en la República Argenu

- tina". Quito, SENDA-ALAP, 1990.
- RODRIGUEZ Carlos, "Descentralización una compleja necesidad". Quito, SENDA, 1990.
- RONDINELLI Chena, "Descentralización y desarrollo". Quito, Mimco, INNFA, 1987.
- ROSALES M., "Notas sobre el rol de los municipios y sus asociaciones en el desarrollo local".
- VERDUGA César, "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo". Análisis del período 1972/75. En: Ecuador hoy, Quito, Siglo XXI, 1981.
- SALGADO Germánico, "Lo que fuimos y lo que somos". En: Ecuador Hoy. Quito, Siglo XXI, 1981.
- SENDA, "Catastro de Empresas Estatales". Quito, SENDA, 1990.
- SENDA, MSP, OPS, OMS, "Seminario taller regional sobre descentralización de los servicios de salud como estrategia para el desarrollo de los sistemas locales de salud". Quito, SENDA, 1990.
- THEVOS L., "Descentralización en Bolivia". 1990.
- VELEZ Cecilia, "La descentralización fiscal en Colombia". Colombia, 1990.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, Julio 27, 1992

LCDO. GUILLERMO ENRIQUEZ BERMEO