

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



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL  
MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCIÓN EN  
GESTION PUBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL

**LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD Y EL  
DESARROLLO NACIONALÍ**

WILSON GERMAN TORRES ANANGONO

XXVIII CURSO

**2000- 2001**

INDICE GENERAL	PP.
Lista de Cuadros	iv
Introducción	1

## CAPITULO I

ANTECEDENTES	13
1. CONCEPTOS	14
1.1 Descentralización	14
1.2 Desconcentración	22
1.3 Autonomía	23
1.4 Seguridad	32
1.5 Desarrollo	39

## CAPITULO II

EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS SECCIONALES AUTONOMOS	45
2.1. Estado	45
2.2. El papel del Estado	47
2.3.La función de los organismos seccionales	54
2.3.1. Consejos provinciales	56
2.3.2. Concejos Municipales	57
2.3.3. Juntas parroquiales	57
2.4.Antecedentes de la Descentralización en el Ecuador	59

## CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA.	
3.1.La descentralización fiscal: El caso del Paraguay	79
3.2.La descentralización fiscal: El caso del Perú	87

3.3.La descentralización fiscal: El caso de Chile	94
3.4.La descentralización fiscal: El caso de Colombia	100

## **CAPITULO IV**

### **LA POLITICA FISCAL**

4.1. Significado de la Política Fiscal	107
4.2. Funciones de la Política Fiscal	110
4.3. Instituciones Fiscales: El Ministerio de Economía y Finanzas	112
4.4. Ingresos y gastos fiscales	119
4.5. La Política Fiscal y los Gobiernos Seccionales Autónomos	126

## **CAPITULO V**

### **DESCENTRALIZACION Y ORGANISMOS SECCIONALES**

5.1. La descentralización y las autonomías en el Ecuador	140
5.2. Los Municipios y la descentralización	144
5.3. Los Consejos provinciales y la descentralización	148
5.4. Consulta sobre autonomía	157
5.5. El nuevo modelo político administrativo para el Ecuador y la descentralización	162
5.6. La descentralización fiscal, Alcances	167
5,7 La seguridad y el desarrollo frente a las propuestas de descentralización y autonomías	172

## **CAPITULO VI**

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>176</b>
---------------------------------------	------------

<b>REFERENCIAS</b>	<b>181</b>
--------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>182</b>
---------------	------------



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO</b>	<b>PP.</b>
1 SITUACION FINANCIERA DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES	130
2 SITUACION FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS	133

## Í LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO NACIONALÍ

### Introducción

Para analizar el tema de la descentralización es necesario ubicarse alrededor de la centralización, característica que ha sido parte de la estructura, organización, funcionamiento e historia del Estado ecuatoriano hasta la actualidad.

El concepto de centralización está radicado en el estilo de Estado y forma de gobierno, desde la misma configuración del Ecuador como Estado, enraizado en la cultura que constituyó la herencia de los conquistadores.

Este tipo de Estado poco participativo y flexible ha sido causa y efecto de la polarización económica y social; de la centralización política y administrativa, que ha beneficiado de manera preferente a los centros urbanos; del desarrollo desigual de la mayoría de pueblos, ciudades y regiones en donde están los bajos niveles de ingresos y salarios, bajos niveles de inversión de la obra pública, altos índices de emigración, estructuras poblacionales desequilibradas, bajos niveles de empleo, falta de servicios básicos, entre otras características.

En este contexto las demandas sobre descentralización, desconcentración y autonomías en el país, se han constituido en temas de actualidad alrededor de los cuales el Gobierno Central, los Organismos Seccionales, y la sociedad en general, de una u otra manera, expresan a diario sus criterios.

La discusión encierra iniciativas e intereses múltiples, reclamos y demandas, con alcances que van más allá del cantón o provincia, con lineamientos de carácter regional que, de alguna manera, influyen y comprometen la existencia de la actual forma del Estado.

Al principio ese clamor nacional pudo haberse entendido como una necesidad de mejorar la situación político administrativa pero, poco a poco, se han ido confundiendo en otros términos, llegando a expresar sentimientos separatistas que responden claramente a intereses de grupos de poder.

La Constitución Política vigente contempla la posibilidad de llevar a cabo los procesos de descentralización y desconcentración; de otra parte, varias son las provincias que a través de consultas han auscultado a sus ciudadanos la posibilidad de establecer en cada una de ellas regímenes autónomos, que les permita a éstas asumir nuevas competencias para la organización de sus funciones. El H. Congreso Nacional aprobó el 14 de noviembre del 2000 la urgencia de una propuesta de pregunta, de carácter general, que, de forma eventual, podría servir al Ejecutivo para llamar al país a pronunciarse sobre cómo aplicar un mecanismo constitucional. En tal sentido, Instituciones como el Consejo Nacional de Modernización lideran la discusión sobre el tema y ha preparado el borrador de discusión denominado *Anteproyecto de la Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial*, en tanto que las Asociaciones de Municipalidades y Consejos Provinciales también elevan sus propuestas.

De otro lado, una gran mayoría de ciudadanos no alcanzan a comprender el tema o no tienen claro sobre lo provechoso o perjudicial que le serían cualquiera de estas alternativas. Se cree también que alcanzar estas alternativas significaría, para los Organismos Seccionales,

un manejo directo de los recursos fiscales generados en sus jurisdicciones y la apropiación, para su uso exclusivo, de los recursos naturales existentes en la zona; pero, en muchos casos, sin querer asumir competencias que, por ahora, las asume el Estado. De otro lado, otro grupo de ciudadanos encuentra en las opciones de la descentralización, desconcentración o autonomías una oportunidad para terminar con sus múltiples problemas, que de hecho los tienen, y cuya solución ha sido postergada por los gobiernos de turno.

Sin embargo, la administración de la cosa pública no es tan simple, se requiere conocer, y también aceptar que el Estado tiene funciones constitucionales específicas que cumplir, que son parte de los derechos de los ciudadanos, como por ejemplo: el derecho a la salud su promoción y protección, asegurando la alimentación, el agua potable y el saneamiento básico; la atención preferente, prioritaria y especializada a niños, adolescentes, mujeres embarazadas, a los discapacitados, a los que sufren de enfermedades catastróficas; el derecho a la educación, a la cual la Constitución la ha calificado de deber inexcusable del Estado, constituyéndose en área prioritaria de inversión pública como requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social; así como el derecho a la seguridad interna y externa, para lo cual el Estado garantiza la existencia de una fuerza pública que se encargará de la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad, independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico y la seguridad y orden públicos. El Estado, por su parte, garantiza la existencia de las instituciones democráticas, asignando para ello los recursos necesarios para su funcionamiento y la participación como país en todos los foros internacionales que permitan la integración oportuna al conglomerado mundial. El Estado es el ente jurídico responsable ante la comunidad internacional conformada por organismos multilaterales, países amigos e instituciones financieras privadas, del pago de la deuda externa

acumulada a lo largo de los años, y cuyo origen y destino no está en discusión para este efecto.

Lo cierto es que no sólo hay que cumplir con la Constitución, sino que, también hay que aceptar el fracaso del modelo centralista de administración del Estado. Por lo tanto, se debe reconocer y aceptar la participación mayoritaria de la población, integrar a ésta en la toma de decisiones, asumir responsabilidades y en integrarle al cambio que tanto necesita. De ahí el título del presente trabajo, La Descentralización Fiscal en el marco de la Seguridad y el Desarrollo.

Mediante Ley NO. 27, publicada en el Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, se expidió la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, definiendo como objeto el %impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la Gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado. Esta Ley delimitó el ámbito de acción en las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del sector público, las que conforman el Régimen Seccional Autónomo y hacia otras que se crearen por Ley para la prestación de servicios públicos.

La Ley estableció como finalidades principales las siguientes:

1. Lograr la equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y, especialmente, de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad;

2. Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva;
3. Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimar la utilización de los recursos, y evitar la superposición de funciones;
4. Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública, así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;
5. Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con Justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, con el objeto de incrementar los niveles de eficacia, agilidad en la administración de las funciones a su cargo; y,
6. Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

Además, la Ley 27 definió, entre otros conceptos, que la descentralización se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

Posteriormente, con la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998, publicada en el Registro Oficial No 1 de 11 de agosto de 1998, se consagró en su Título XI el tema de la Organización Territorial y Descentralización, y expresa en su Artículo 225 que %El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza+ y además que %el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente+ Adicionalmente, el Art. 226, señala: %Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión y endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan+.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencias de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla+

En América Latina, de acuerdo a la CEPAL, son varios los modelos que se han ensayado en materia de descentralización fiscal. Existen casos como los de Argentina, Brasil, México, Chile y Venezuela en los que la descentralización responde a una estructura federal de gobierno; una descentralización administrativa, en donde el Gobierno Central

mantiene el poder político dentro de un esquema de país unitario, como en el caso chileno; el modelo de exclusiva descentralización política, sin el acompañamiento de la transferencia del poder administrativo, como en el caso de Venezuela.

Esta apreciación invita a pensar que, dependiendo de las circunstancias políticas, institucionales, de la insatisfacción de necesidades y de la existencia de recursos, la descentralización fiscal, que no es más que la redistribución más equitativa de los recursos del Estado, requiere de un manejo diferente, no es fácil de trasladarse, sino que corresponderá al país encontrar la forma de que la política fiscal cumpla con los requisitos básicos de eficiencia, equidad, igualdad, solidaridad, representatividad y responsabilidad en la gestión del sector público.

Bajo este marco referencial, la presente Tesis tiene su justificación en la necesidad de investigar y conocer con mayor profundidad las posibles consecuencias de la aplicación de la descentralización como mandato Constitucional y la descentralización fiscal y sus posibles efectos en la seguridad y el desarrollo.

La aplicación de la descentralización en el Ecuador ha empezado a aplicarse aunque parcialmente, los sectores sociales demandan su aplicación total y exigen el cumplimiento del mandato constitucional y legal mediante el cual se ha responsabilizado al Estado el impulsar el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales así como también la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza nacional, utilizando como medios a la desconcentración y descentralización.

El tema de la descentralización político-administrativa se discute en el Ecuador desde hace algún tiempo, pero no fue sino hasta 1997 con la expedición de la Ley No. 27 en que se definió La Descentralización del Estado y la Participación Social como una necesidad impostergable.

Para el Banco Mundial, la descentralización brinda la posibilidad de adaptar, con mayor precisión, los servicios públicos a las demandas y preferencias locales, al liberar al Estado Central de responsabilidades que pueden ser desempeñadas por los regímenes seccionales y, de esta forma, permitirle que se concentre en sus funciones esenciales e indelegables establecidas en el Artículo 226 de la Constitución Política vigente, con la advertencia de que es preciso hallar el equilibrio entre las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos descentralizadas y las necesidades y requerimientos de seguridad y el desarrollo.

De este marco, es posible entender que la descentralización no es más que la transferencia de atribuciones, responsabilidades, funciones y recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales; al mismo tiempo también deberá considerarse las políticas de desconcentración, relacionadas con la transferencia de funciones y competencias de las instituciones del Gobierno Central a sus dependencias provinciales.

Los objetivos primordiales de la descentralización son los de encontrar la equidad y la igualdad de crecimiento y desarrollo de las comunidades, cuidando de que su aplicación sea lo más meditada y analizada a fin de evitar que un mal planteamiento conduzca a situaciones de aumento de la iniquidad entre regiones, conllevar a la concentración del poder de líderes o facciones localistas y a desencadenar problemas macroeconómicos y administrativos graves.

No es tan fácil poner en ejecución el mandato Constitucional de la descentralización, obliga a todos los actores sociales a una discusión amplia y profunda sobre el tema y a la obtención de los consensos que permitan acelerar su aplicación. También obliga a realizar los análisis que sean necesarios sobre la realidad ecuatoriana en cuanto a su territorio, distribución poblacional, organización político-administrativa, inventario de sus riquezas naturales, al análisis de los activos y pasivos del Estado, así como de los objetivos nacionales permanentes.

La descentralización implica, por otro lado, un conocimiento objetivo de la realidad fiscal del país, a fin de determinar con exactitud la contribución de cada una de las circunscripciones territoriales realizan al Estado, para que éste pueda financiar las obras y entregar los servicios que la comunidad le requiere y para, de ser el caso, en cumplimiento con la Constitución, delegar el manejo directo de algunas rentas producidas en su interior.

Habrá que entender que la descentralización está en íntima relación con la redistribución de la riqueza, el acceso a los bienes públicos, el robustecimiento de las identidades nacionales, regionales y locales, y especialmente, la redistribución del poder a todos los ciudadanos.

En esta investigación también se analizarán los diversos conceptos y puntos de vista relacionados con desconcentración y descentralización y los modelos aplicados en algunos países de Latinoamérica; se tratará de definir el por qué y el para qué de la descentralización; el por qué de la necesidad de la existencia del sector público; el nuevo papel del Estado, desde el punto de vista de la descentralización y en el marco de la globalización; se revisará la importancia de la política fiscal y sus funciones de asignación, distribución y estabilización económica; el presupuesto del Estado, los ingresos y gastos así como las competencias

de los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales. Así mismo, se analizará los posibles efectos sobre la Seguridad y el Desarrollo. Todo ésto con el propósito de obtener las conclusiones necesarias que permitan plantear alternativas de solución o recomendaciones.

De esta manera, el objetivo general es: analizar el proceso de modernización del Estado ecuatoriano; conocer las experiencias de otros países en el campo de la descentralización fiscal, recoger los aspectos favorables y de ser el caso recomendar su aplicación y, determinar los posibles efectos de una descentralización fiscal en la seguridad y desarrollo.

Los objetivos específicos de la Tesis pretenden determinar los logros alcanzados y las propuestas de modernización efectuadas por el Consejo Nacional de Modernización del Estado; determinar la posibilidad de aplicar la descentralización fiscal, de manera que permita tanto al Estado como al Gobierno Central y a los Gobiernos Seccionales cumplir con sus deberes; determinar cuáles son los ingresos fiscales y las competencias susceptibles de ser entregados a los organismos seccionales y a la vez, determinar las nuevas funciones del Estado frente a la existencia de un proceso de descentralización.

La hipótesis general es: La necesidad de la descentralización fiscal, es un proceso de decisiones políticas que se inscriben en la necesidad de modernizar el Estado ecuatoriano. El centralismo político y administrativo, expresados en un sistema poco representativo y participativo, en la deficiente calidad de los servicios o en la inexistencia de ellos, se reflejan también en un centralismo fiscal caracterizado por la inequitativa y poco solidaria distribución de los ingresos y en un manejo ineficiente y escasamente transparente de los recursos públicos.

A pesar del mandato constitucional, de la Ley de Descentralización y de la demanda de la sociedad, no ha sido posible poner en ejecución una política de descentralización, sostenida y deliberada, por parte de los gobiernos de turno, a efectos de eliminar las grandes diferencias entre los diferentes cantones, provincias y regiones del país. Ante la creciente crisis del Estado centralista, existen en el país nuevas tendencias y demandas que giran alrededor de las autonomías y procesos regionales que sobrepasan el nivel de cambios que política y constitucionalmente está dispuesto el gobierno a ejecutar, y que podrían atentar contra la seguridad y desarrollo nacionales. Sin embargo, precisamente la diferencia existente en el grado de desarrollo de cada uno de los gobiernos seccionales autónomos, se refleja en el nivel de ingresos que por autogestión son capaces de generar, lo que impide de alguna manera su descentralización administrativa y financiera del gobierno central, situación que reafirma la necesidad de, hoy a inicios del siglo XXI, mantener el principio de solidaridad para el fortalecimiento de la unidad nacional y del Estado ecuatoriano.

Para este propósito, en la presente Tesis se utilizará el Método Deductivo, es decir ir de lo general a lo específico y el método analítico que permitirán conocer los conceptos de descentralización, desconcentración, autonomías, seguridad y desarrollo; el papel del Estado y de los gobiernos seccionales; los procesos de descentralización fiscal en algunos países latinoamericanos; comprender la importancia y funciones de la política fiscal, sus instituciones, y la relación de ésta con el gobierno central y los gobiernos seccionales; analizar la descentralización y autonomías en el Ecuador; la propuesta de un nuevo modelo político administrativo; la descentralización fiscal y sus alcances, y, la relación entre la seguridad y desarrollo frente a las propuestas de descentralización. Para este propósito se utilizarán fuentes de información



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

secundarias y de ser posible se consultará a personas especializadas en la materia.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

El Ecuador y la mayoría de los países de Latinoamérica, tienen una antigua historia de centralismo, como herencia de los tiempos de la colonia, en la conformación del Estado unitario.

Las actividades económicas, políticas y sociales se concentraron en muy pocos pueblos o ciudades lo que dio paso a la creación de estructuras centralizadas.

El desarrollo económico polarizado, y la especialización en la producción de pocos bienes, esencialmente agrícolas para la exportación, y, el apareamiento y fortalecimiento de caudillos locales reforzaron mucho más ese modelo de concentración del poder político y económico.

La época de los gobiernos dictatoriales de los años setenta, que estuvieron de moda en América Latina también contribuyó a fortalecer ese tipo de gobierno centralizado y excluyente.

Con el fortalecimiento de las democracias, tanto en América Latina como en el mundo en general, influenciado por el fin de la guerra fría, y la globalización en las economías y en las relaciones de los individuos, se ha puesto a discusión el tema de la redistribución de los ingresos para una sociedad que demanda cada vez más la solución de sus problemas.

La sociedad comienza a reclamar con mayor insistencia y organización una reforma de las estructurales estatales a fin de encontrar en ellas la

capacidad de responder a las presiones locales y regionales que buscan desesperadamente al menos la satisfacción de sus necesidades básicas.

Sin embargo, ante la necesidad apremiante de encontrar cuáles son los cambios requeridos para la correcta administración de los recursos de la sociedad, se descuidan asuntos fundamentales relacionados con la seguridad como elemento fundamental para ir alcanzado el desarrollo.

Así, se han planteado algunas salidas para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos, las mismas que están representadas en algunos conceptos que son necesarios entenderlos con profundidad para estar claro del objetivo al que se quiere llegar.

## 1. CONCEPTOS

### 1.1.Descentralización

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, %La descentralización debe concebirse como un proceso dinámico y flexible que indistintamente puede aplicarse del Estado a gobierno regional, microregional o viceversa, dando prioridad a la dimensión económica productiva como la base de instalación de poderes político administrativa: es decir, debe ser ejecutada desde el nivel seccional hacia el Estado+<sup>1</sup>

Se advierte en este concepto que la descentralización debe ser impulsada por todos los sectores y no exclusivamente por el gobierno

---

<sup>1</sup> Hinojosa Fernando, Salas Wilson, Zurita Patricia ñ La descentralización administrativa, en el contexto de la división político-administrativa del Ecuador, Trabajo de Investigación , IAEN, 1993, Quito, pág. 60

central. La descentralización no es una simple figura administrativa, es una cuestión dinámica, que se transforma y modifica según la circunstancia histórica y por lo tanto es flexible.

J. Pablo Kummetz señala: %En cuanto a la descentralización, se suele diferenciar entre descentralización administrativa y la descentralización política. La primera sigue en primer lugar criterios de descentralización administrativa, sin tener por qué afectar necesariamente la forma en que se constituye y se ejerce el poder político. La descentralización política, por el contrario, implica la transferencia de poder, responsabilidades, funciones y recursos de una instancia central a gobiernos locales y municipios, afectando así la esencia del poder estatal y su administración. La descentralización contiene también objetivos diferentes, según el color de las gafas políticas con que se mire. Para los defensores de posiciones neoliberales, la descentralización es sobre todo la forma de reducir las posibilidades de intervención del Estado en la Economía. En su estrategia tiene un papel relevante la transferencia de servicios públicos y actividades económicas del estado a empresas privadas.(õ ) En Otras tiendas políticas, la descentralización se entiende como forma de aumentar la participación política de la población en la toma de decisiones y %democratizar+procesos políticos y sociales a través de un acercamiento de las instancias de gobierno a los ciudadanos, aún a costa de correr el riesgo de la supremacía de intereses locales sobre intereses generales %o

Este autor considera que la descentralización puede ser analizada desde el punto de vista de sus objetivos, es decir, desde una visión de organización administrativa o desde la posición política de los grupos de poder; una tratando de reducir las competencias del Estado y la otra propiciando la participación democrática de la ciudadanía.

Detlef Nolte afirma que %en la discusión política y periodística no hay consenso con respecto al significado del concepto de %descentralización %Así cosas bien diferentes, como son la asignación y el traslado de funciones administrativas por parte del gobierno central a entidades administrativas subordinadas, o el intento de una redistribución territorial del poder político, se designan con este término+<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Kummetz, Pablo, Descentralización, poder y gobierno; D+C No. 5, 1996, Frankfurt, pág. 3

<sup>3</sup> Obra citada en (2), pág. 9.

Para Nolte el tema mantiene su polémica, y bien podría considerarse desde una posición de delegación de funciones, de desconcentración de actividades y otra relacionada con la redistribución del ejercicio del poder en las diferentes circunscripciones territoriales, compartiendo de esta manera responsabilidades.

En el Informe elaborado por la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe (ALC), del Banco Mundial, se expresa que *la descentralización*, (o) se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. Aunque existen muchos puntos de partida y estrategias para descentralizar, un país no se considera descentralizado (o) si no tiene un gobierno subnacional elegido localmente. La descentralización puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos después de un período de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos. (o) En la descentralización, la estructura de la responsabilidad local del gobierno central se desplaza a los componentes locales.<sup>4</sup>

El Banco Mundial, considera necesario la elección de autoridades locales por parte de sus ciudadanos, las mismas que constituyéndose en legítimos representantes de los gobiernos subnacionales asuman las funciones del gobierno central, esta elección, para el Banco, es una condición indispensable para el proceso de descentralización.

Para Alvaro Ruiz Moreno, *la descentralización es apenas una herramienta, que si está bien utilizada puede provocar resultados deseados, pero si es mal utilizada puede generar conflictos mayores que los que se pretende superar. La descentralización ha sido utilizada (..) por*

---

<sup>4</sup> Banco Mundial, Más allá del Centro; La descentralización del Estado, Washington DC, 1999

los gobiernos autoritarios. Echaban mano de la descentralización por problemas de caja para desentenderse de competencias, obras, servicios o funciones. Sin embargo, en la experiencia democrática, la descentralización también ha funcionado como una herramienta formidable de consolidación del proceso democrático, de incremento de la posibilidad de participación de los habitantes y, en definitiva, como una herramienta que ha servido para mejorar la calidad de vida de la gente. La descentralización es, aproximar la toma de decisiones al lugar físico, donde se produce la demanda del ciudadano. Esto permite acortar distancias, reducir el burocratismo y, por su puesto, posibilita mejores logros.<sup>5</sup>

Para este autor, la descentralización constituye una herramienta de la administración de la cosa pública, cuyos resultados dependerán de su manejo; cabe destacar la advertencia intrínseca del concepto respecto a la posibilidad de que puede ser aprovechada por el gobierno para desatender a la población, pero también, la importancia que puede tener la descentralización si logra involucrar a los ciudadanos en la administración del Estado.

El Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera manifiesta que *«Para el caso ecuatoriano no es posible referirse a una experiencia sistematizada en materia de descentralización del Estado, si a ésta la consideramos en lo esencial, esto es, como un conjunto de decisiones del sistema político que trata de distribuir y/o redistribuir conscientemente el poder, sin tutelajes, en búsqueda de la liberación y fortalecimiento de las capacidades autónomas para beneficio de las comunidades locales, bajo el reconocimiento de que la participación social es un requisito sine qua non de la democracia. (õ) «La descentralización es viable pero es necesario advertir, en primer lugar, que no debe ser tratada como un fin en sí misma y, en segundo, que es un proceso de muy largo plazo sujeto a implicaciones de carácter legal, político, social, económico y, especialmente, de índole cultural que generalmente, a su vez, se presentan como obstáculos»*<sup>6</sup>

Este concepto destaca la importancia de la participación ciudadana; la decisión deliberada del gobierno central de compartir el poder, la viabilidad de la misma, pero también la necesidad de entender que

<sup>5</sup> CONAM, Descentralización y Autonomías, Manta, 1999, pág. 39,40

<sup>6</sup> SENDA, Descentralización, una compleja necesidad, Quito, 1990, pág. 9,10,11

constituye todo un proceso que necesita recorrer varios pasos para alcanzar el desarrollo de las organizaciones locales, y que en su camino es posible encontrar varios obstáculos de toda índole que deberán ser sorteados por los actores locales para alcanzar el bien común.

De las conclusiones a las que llega Felipe Burbano sobre el Foro Experiencias Generales en Descentralización, entre otras consta la siguiente: *Me parece sin embargo que el momento que vive el Ecuador es clave, crucial, porque evidencia de la necesidad de la descentralización. Creo que no deja dudas a nadie y, aparece como resultado del desmoronamiento del Estado Petrolero que sirvió como eje del modelo centralista de los últimos años. Este Estado ya no funciona, se ha desmoronado y ahora hay que remplazarlo por alguna otra forma de Estado. El tema de la descentralización aparece como un contexto histórico más amplio que es importante señalarlo: la crisis del Estado . Nación, es decir una crisis de los estados modernos que se constituyeron a partir de los procesos de centralización y expropiación de poderes y funciones de la sociedad. (.) El proceso de descentralización revierte ese proceso histórico de constitución de los Estados Modernos. Lo que está en juego es la centralidad del Estado como condición de la unidad nacional, me parece que ese es el punto clave que se está discutiendo.+ Señala que dentro de los problemas que enfrenta el Estado Moderno, existe una definición muy importante del español Virgilio Zapatero que dice *es demasiado pequeño para enfrentar los problemas globales y es demasiado grande para enfrentar problemas locales+*. *Frente a esta situación paradójica se hace necesaria una reforma del Estado, en la que se sostiene una noción de soberanía mucho más difusa de la que manejaban tradicionalmente los Estados modernos. El concepto de Soberanía se ha redefinido. Creo que otro elemento es que no hay modelos para descentralizar. Cada país tiene que encontrar sus propias experiencias, sus propios caminos, sus propios ritmos, sus propios tiempos, de alguna manera condicionados por los contextos nacionales y locales. Pero lo que sí parece una condición en todo proceso de descentralización es la necesidad de consensos. %**

Para Felipe Burbano, la descentralización es la respuesta que parece haber encontrado la sociedad para solucionar la crisis del Estado centralista que ha sido incapaz de solucionar los problemas de la sociedad; pero que encierra una polémica sobre la necesidad del Gobierno Central como condición para la existencia del Estado y que

---

<sup>7</sup> Obra citada en (5) pág. 53,54.

además obliga a redefinir el concepto de soberanía, sin embargo advierte que no es posible copiar un modelo de descentralización; éste deberá ser definido de acuerdo a la propia realidad del país.

Para Antonio Martín del Campo, el proceso de descentralización es, al mismo tiempo, transferencia y redistribución, lo que combate la pobreza de competencias entre los niveles de gobierno. ( ñ ) es un escenario en donde no solo cambian los gobiernos nacionales, sino que también se modifican y fortalecen. Incrementa la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, pero en un marco de corresponsabilidad entre los niveles de gobierno. La descentralización cuenta con el potencial para elevar la participación social y del sector privado, al tiempo que focaliza la acción pública y se combate la corrupción. Estos son atributos para lograr un consenso social. El proceso de descentralización tiene que ser realizado políticamente, porque para que se dé, requiere de motivación, liderazgo político. Pero debe elevar la eficiencia de la acción pública, al tiempo de hacerse más transparente. La descentralización tiene que ser vista como uno de los elementos fundamentales de la modernización del Estado en sus diversos niveles de gobierno.<sup>8</sup>

La descentralización, desde este punto de vista aparece como un problema administrativo, sociológico, político y económico que tendría la virtud de contribuir de manera eficiente a la modernización del Estado, involucrándola en ella a la sociedad en su conjunto, es decir repartiendo la responsabilidad del estado a todos sus ciudadanos.

Para el Dr. Rodrigo Borja existen dos clases de descentralización: descentralización administrativa y descentralización política. La descentralización administrativa o descentralización por servicios también conocida como desconcentración es la que delega ciertas atribuciones del Gobierno Central, en favor de entidades periféricas para que estos presten a la sociedad determinados servicios públicos.

Atendiendo a este concepto, se define también a la descentralización por servicios y la descentralización local; la primera que sirve para desconcentrar, delegar, descentrar, el trabajo de los servicios públicos

---

<sup>8</sup> Obra citada en (5) pág. 116

para poder hacerlos más eficientes y operativos. Esta clase de descentralización no afecta a la estructura unitaria del Estado porque busca "eficiencia" en la concesión de los servicios públicos sin quedar desvinculadas de la administración central, ni tampoco se ven afectadas en la relación jurídica con la autoridad superior; y, la Descentralización local, sobre la cual existe una cierta resistencia de las comunidades autónomas a ceder a la administración local el papel que debe corresponderles y evitar susceptibilidades en las relaciones entre Estado y Corporaciones locales.

La descentralización política lleva implícita un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del Gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que éstos pueden ejercer todas las atribuciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.

Además la descentralización política supone la transferencia a las autonomías locales de la responsabilidad de proveer bienes públicos. Este tipo de administración induce una mayor participación ciudadana en estos procesos de asignación que puede permitir un control real de los ciudadanos de la política económica.

La reglamentación del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la función Ejecutiva vigente manifiesta que a través de la descentralización administrativa se transfiere de manera definitiva algunas funciones que desempeñan los órganos de la administración central a favor de entidades de derecho público de la administración pública institucional (descentralización funcional) o del régimen seccional autónomo (descentralización territorial).

La Constitución Ecuatoriana, establece en el artículo 1: El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo, y de administración *descentralizada*. En otros artículos tales como el art. 225 igualmente habla de *descentralización y desconcentración*. En el art. 226, al referirse a la importancia de las transferencias de la competencia, señala: "la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla". En la transitoria trigésima segunda incorpora que: "Para hacer efectiva la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución".

Independientemente de la regulación jurídico-político-administrativa que nos trae la Constitución ecuatoriana se puede decir que la *descentralización* se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos del gobierno central a unidades subnacionales de gobierno.

La descentralización tiene una naturaleza y fundamento propios que es la de garantizar la independencia local; en cada grupo hace participar a los mejores y más aptos en el manejo y ejercicio de funciones. La descentralización, supone la transferencia a órganos con personalidad jurídica de Derecho Público distintos de los simples agentes del poder central y por lo tanto sin relación de jerarquía con el Presidente de la República.

En síntesis, la descentralización, es la transferencia de competencias y poderes de decisión de la administración directa del Estado a los entes administrativos locales.

## 1.2 Desconcentración

La Desconcentración como el proceso de delegación de atribuciones, funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central hacia sus dependencias en provincias, cantones, parroquias o cualquier otra forma de distribución administrativa.

Cuando se habla a nivel actores sociales de otras formas de dispersar el poder de los ministerios del gobierno central, se enuncia a la desconcentración, como la forma en la cual el gobierno central aumenta la autonomía de sus oficinas regionales. Esta forma se ha usado de manera generalizada en América Latina, con frecuencia como medida precursor de la transformación de gobiernos regionales en entidades políticas independientes(..)En la desconcentración, se conservan las relaciones jerárquicas entre el gobierno central y los funcionarios locales.<sup>9</sup>

Luis Alberto León, en su artículo Descentralización y Desconcentración (II) de 1 de junio de 1999, publicado en El Correo de Machala, toma como referencia los criterios de Nicolás Parducci Sciacaluga, para quien la desconcentración administrativa es "Un proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público, transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades, a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo; criterio que posteriormente es ampliado por el siguiente: "la desconcentración es un sistema administrativo mediante el cual, dentro de la misma persona jurídica, se transfieren atribuciones a funcionarios del mismo nivel, como entre subsecretarios, o a funcionarios de nivel inferior, como de los ministros a los subsecretarios regionales o de los directores nacionales a los directores provinciales. Es esencia de la desconcentración la transferencia de atribuciones, de tal manera que el que desconcentra se queda sin las atribuciones desconcentradas. En el mismo artículo, invoca al tratadista Vidal Perdomo, a su vez citado por Miguel Hernández Terán quien define a la desconcentración como "el traslado de competencias del poder central no hacia las entidades o funcionarios descentralizados, sino a sus agentes localizados en las provincias, y para la atención de necesidades o servicios de carácter nacional y no local.

---

<sup>9</sup> Obra citada en 5, pág. 53,54.

Como puede verse, el propósito es descongestionar el cúmulo de tareas que corresponden a los ministros, por ejemplo, y favorecer un rápido diligenciamiento de los asuntos administrativos por la atención que a ellos se brinde en el sitio mismo donde viven los interesados.<sup>10</sup>

Se puede afirmar, entonces, que desconcentración es la delegación de competencias del Gobierno Central hacia sus propias dependencias en las provincias o la delegación de la ejecución de tareas con el propósito de racionalizar la acción del sector público en los niveles locales, sean estos parroquiales, municipales o provinciales, manteniendo la coordinación intragubernamental.

La desconcentración se la entiende también como la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública. Esta desconcentración, se transfiere a través de acto administrativo como atribución regular y permanente de determinadas competencias, que no implican dotar de personalidad jurídica ni patrimonio propio a un organismo subordinado de la administración centralizada.

### 1.3 Autonomía

Los romanos denominaban autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.

Existen otras acepciones tales como las que provienen del griego *autos*: por sí mismo, y *nomos*: ley. Significa la facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir. En la autonomía se tiene la calidad o condición de un pueblo política y económicamente independiente, sujeto a las leyes que emanan exclusivamente de su seno.

---

<sup>10</sup> Universidad Central del Ecuador, Descentralización, Quito, 2000, pág. 408

El concepto y definición de Autonomías actualmente hacen relación con los municipios o ayuntamientos, en la edad media muchos de ellos se regían por Fueros que eran otorgados por el Rey, de allí la discusión de que no eran fruto de la propia decisión de tales municipios.

El Diccionario de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición, define como Autonomía, al ~~%~~Estado y condición de un pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones, u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Según el glosario términos que aparece en la parte final del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial elaborado por el CONAM, las Autonomías, son jurisdicciones territoriales (provincias, departamentos, regiones, cantones) con gobierno propio, para cuyo funcionamiento ejercen directamente la gestión, administrativa y en determinada normativa jurídica, dentro del territorio de su incumbencia, conservando su pertenencia política a un Estado unitario. La adquisición de autonomía se hace factible mediante el ejercicio descentralizado de competencias y atribuciones, más la gestión de recursos, en ámbitos de responsabilidad manejados antes por el gobierno central. La autonomía no genera soberanía, o sea que la autonomía no significa la creación de países.

La región o provincia autónoma asume gradualmente la elección de sus propias autoridades ejecutivas, aunque conserva el sometimiento a cuerpos jurídicos e institucionales que pertenecen al conjunto de la nación y que tienen incidencia nacional.

El Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva vigente al referirse a la autonomía, expresa que es la característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal.

Para entender de mejor manera el significado de este concepto, la experiencia de países que tienen este modelo político de gobierno son de mucha importancia, por ello se puede empezar resumiendo lo que significa el mismo para los españoles; así, el ex . Ministro español Virgilio Zapatero, quien expresa lo siguiente:

Sobre la base de la Constitución de España que parte de 1. %da indisoluble unidad de la Nación, Patria, común e indivisible de los españoles. Reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Son tres principios: unidad, autonomía y solidaridad. Todo se derrumba si se quita cualquiera de estos principios. No es posible hablar de autonomía si no hablamos de unidad dentro de un Estado único y cuando hablamos de autonomía estamos hablando de un Estado único donde hay diferencias regionales y descentralización del poder político en determinadas regiones, que nosotros llamamos comunidades autónomas. Por lo tanto, tres principios engarzados entre sí de tal forma que no es posible suprimir ninguno de ellos sin que el edificio se nos venga abajo. 2. La autonomía para nosotros no es soberanía. La autonomía solo es posible dentro de un Estado único. Al principio fue difícil entender este concepto, para nosotros autonomía implicaba un signo de disgregación del Estado. Por esto hemos tenido que dejar muy en claro en la Constitución que autonomía no es soberanía. Autonomía no es nada más que un poder político que se descentraliza en las regiones. 3. La autonomía es un derecho no una obligación. No es un obligatorio constituirse en comunidades autónomas. Esto es una posibilidad que se ofrece a las distintas provincias de España para que se agrupen, como ellas entiendan oportuno para constituirse en comunidades autónomas. Esto significa que lo que funciona es el principio dispositivo(..) 4. La autonomía tiene un contenido político, no es una mera descentralización administrativa, tiene un contenido político, es decir, es la atribución, a quien se constituya en comunidad autónoma, de un poder de elaboración y ejecución de políticas públicas de aquellos problemas de su región. Es lo que nosotros llamamos de interés regional, y en ese punto tienen plenas competencias, tienen auténtico poder político, poder de elaboración y aprobación de políticas públicas, sin autorización por parte

del Gobierno o de las Cortes Federales. Tienen un poder propio en los asuntos que son de interés regional. 5. La autonomía es un poder limitado, por lo mismo que no es soberanía, es un poder limitado que se ejerce siempre dentro de un marco establecido por la Constitución. Es un poder que se ejerce respetando algunos principios que son capitales, como el principio de unidad de mercado, de solidaridad interterritorial y la igualdad entre las distintas regiones. 6. La autonomía no tiene un contenido homogéneo. Cada unidad autónoma decide el nivel de competencia dentro del marco fijado por la Constitución. A nadie se le obliga atener más o menos competencias. Si existen límites máximos fijados en la Constitución, pero dentro de esos límites máximos una comunidad autónoma puede decidir lo que le interesa; alguna podría escoger educación, transporte o agricultura, otra le podría interesar, educación, lengua y todo lo que tiene que ver con la cultura propia de la región. (õ ) Esto es para nosotros la autonomía, en síntesis, no es soberanía, es un derecho no una obligación, tiene un contenido político, es un poder limitado y no da lugar a poderes homogéneos en todas las comunidades autónomas. <sup>11</sup>

La importancia de esta larga descripción sobre lo que se debe entender por autonomías, radica principalmente en que autonomía, unidad y solidaridad, constituyen los pilares fundamentales para la indivisibilidad de la nación; autonomía no es más que el poder político descentralizado, y que, por tanto, se le ha encargado el poder para dictar políticas de interés regional, sin embargo, es un poder limitado que obliga a respetar a las otras regiones y que se ajusta a lo establecido en la Constitución, preservando la solidaridad y la unidad; además, se resalta que una de las características de las autonomías es que no pueden ser homogéneas, por cuanto, cada una de las regiones es diferente y por tanto son distintas sus aspiraciones y capacidades para asumir competencias.

Otras características de la autonomía española necesarias de señalar de acuerdo, con el mismo autor antes indicado, es de que existen tres niveles de gobierno:

---

<sup>11</sup> Obra citada en (5), pág. 34,35.

- El nivel local, representado por los ayuntamientos, las municipalidades, con su correspondientes diputaciones provinciales. Es un nivel en que los órganos son elegidos por los ciudadanos;
- El gobierno regional, es decir las comunidades autónomas; y,
- El nivel nacional.

Cada comunidad autónoma se organiza con un poder legislativo, ejecutivo y judicial. Poseen tribunales superiores de justicia de ámbito regional que tiene competencia en todo lo que se refiere a la revisión de la legislación de los parlamentos regionales. Tienen su propio parlamento para ejercer sus competencias y eligen su gobierno regional. Los tribunales superiores se sujetan a la organización de justicia única para todo el país.

Muchas competencias son compartidas en un nivel u otro sobre un mismo sector, por ejemplo, la educación, en la que el Estado puede haberse reservado la legislación básica y entregado a las comunidades la legislación de desarrollo y ejecución.

Es un sistema de competencias que comparten los diferentes niveles de gobierno, existiendo por supuesto competencias exclusivas del Estado como las relaciones internacionales, defensa, seguridad, legislación básica en materia mercantil, legislación laboral, régimen electoral, políticas de comercio exterior, entre las principales.

A efectos de que las autonomías cuenten con los recursos necesarios para su ejercicio se ha dotado de autonomía financiera tanto en la parte del gasto como en la de los ingresos.

Los principales ingresos de las comunidades autónomas son:

- Impuestos cedidos por el Estado a la comunidad autónoma.
- Transferencias de los presupuestos del Estado a cada una de las comunidades autónomas, de acuerdo con la transferencia de competencias.
- El Fondo de Compensación Interterritorial, que funciona bajo el principio de solidaridad y se alimenta del 30% de todas las inversiones que el Estado presupuesta, a fin de ser repartido entre las comunidades de menor desarrollo.
- Un fondo proporcionado por el Estado que garantiza la prestación mínima de ciertos servicios públicos.
- Impuestos, tasas y contribuciones sobre los patrimonios propios de las comunidades.
- Recargos sobre los impuestos del Estado que cualquier comunidad autónoma está en capacidad de determinar.

En el sistema de ingresos de las comunidades autónomas, el Estado se ha reservado la posibilidad de dictar leyes de armonización, a fin de evitar que las leyes que dicten las comunidades afecten el interés general.

El tema de las autonomías no es nuevo ni de exclusiva preocupación de España o Ecuador, algunos otros países tienen diferentes sistemas que convergen en autonomías tales como: Regionalización en Francia, Italia y Chile, Municipalización en Bolivia, Federación en México, Bélgica, y un caso singular en Cuba.

La Constitución italiana, en los principios fundamentales, no es distinta a las de los otros países; reconoce y promueve la autonomía local. La república se encuentra regida por un sistema regional, provincial y

autónomo. Las regiones están constituidas en entidades autónomas con poderes propios, siempre regidas en el marco de la Constitución del País.

Cada región posee un Consejo, Junta y Presidente Regional. Los poderes están divididos en Ejecutivo ( junta regional); legislativo (consejo regional); el presidente de la junta regional tiene las veces de delegado del Gobierno Central y de Legislador y es elegido entre los miembros de la Junta, obviamente está regida por estatutos autonómicos. La constitución Italiana mantiene la idea de descentralización y autonomía de sus regiones.

La Constitución colombiana describe el sistema democrático y republicano de sus miembros, estableciendo su régimen autonómico sin perder carácter unitario, residiendo la soberanía en el pueblo. La autonomía dota de derecho a la entidades territoriales, regionales y provinciales. Como en otras constituciones permite la creación de nuevos departamentos, siempre y cuando los apruebe el Congreso nacional, al igual que la española, e italiana.

En Colombia, dentro de cada uno de los departamentos se encuentra el Gobernador, quien hace las veces de jefe del departamento y es el representante del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, también se establece la oportunidad de realizar convenios con el Estado en sí, y para cuyos efectos, el gobernador de cada departamento es el agente responsable.

En la Constitución de Argentina se establece un sistema democrático y una organización federal. El país se encuentra dividido en provincias y cada una de ellas crea su constitución.

En la Constitución cubana existen, en cambio, los llamados Organos Locales del Poder Popular del Estado, los cuales están investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus límites territoriales correspondientes, éstas coadyuvan conforme a la legislación y fiscalizan sus actividades .

En Bolivia se rigen por un Régimen Municipal cuyo gobierno comunal es autónomo, y condiciona que en cada departamento habrá una capital, en donde se encontrarán el Consejo Municipal y el Alcalde.

Los procesos de descentralización administrativa y política han significado para muchas regiones y países, importantes avances en el desarrollo de los pueblos. Un ejemplo es la Unión Europea que aglutina a diversos países con diferente etnia, cultura, religión, en donde se aplica el principio de subsidiariedad incorporado en el tratado de Maastricht. El éxito de la Unión Europea radica en que no se extralimita, inmiscuye, ni utiliza su poder para controlar a la sociedad civil, en un alarde de macro Estado, sino que respeta y ayuda a las autonomías de sus regiones.

En la autonomía existe independencia para poder tomar decisiones justas y lógicas. El principio de subsidiariedad no es otra cosa que el ejercicio de un nivel de una autoridad, y no se llama a otra, sino cuando todos los cauces están agotados. La aplicabilidad es clara: La autonomía es para otorgar lo debido, lo correcto, lo acertado, basándose en el principio de su subsidiariedad a los ciudadanos de una determinada región.

Además cabe resaltar algunas apreciaciones sobre las autonomías.<sup>12</sup> En los procesos autonómicos españoles, se critica la falta de entendimiento y de adaptación por parte de la administración central al

nuevo modelo ya que no es como se afirma que el Estado es quien cede bienes a los entes existentes, sino que son entes de nueva creación que sólo alcanzan su funcionamiento real en la medida en que el Estado se reestructure disminuyendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para entregarlas a esos entes territoriales y transfiriendo conjuntamente los medios personales y reales para ejercerlas.

Cuando se transfieren competencias, deben ser íntegras, totales, no pueden ser parciales en el sentido de, por ejemplo, delegar la competencia y no entregar los recursos, pues eso ocasiona una superposición de competencias.

En comunidades cercanas y afines, dada la mayor responsabilidad de los entes locales, se pueden producir disputas entre las comunidades autonómicas por elementos de interés común, y uno de ellos podría aprovechar de mejor forma la oportunidad proporcionando mayor diversidad y más calidad en su oferta de bienes y servicios, lo que puede provocar migraciones de la población y traslado de las industrias y comercios instalados en otra comunidad que eventualmente podrían ocasionar enfrentamientos entre ellas.

Los procesos autonómicos obligan a la preparación técnica y administrativa de los gobiernos locales; municipios, juntas parroquiales, etc, que son los que se encuentran más cerca del ciudadano, este proceso supone que así como la administración central, delega y transfiere competencias a entidades autónomas, igualmente las administraciones autonómicas deben trasladar sus responsabilidades en los entes locales.

---

<sup>12</sup> CONAM, Descentralización y Autonomías, 1999

En la Constitución ecuatoriana se habla de un nivel de autonomías de carácter administrativo, en entidades y empresas autónomas que forman parte de la administración pública o del Gobierno Central, y otras que son autónomas sin formar parte del Gobierno Central: Las entidades del régimen seccional autónomo, el Banco Central, los organismos de control y supervisión, incluyendo el Tribunal Supremo Electoral, las Universidades y escuelas politécnicas, la Casa de la Cultura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Registro Oficial.

#### 1.4 Seguridad

El ser humano, cuenta la historia, desde su inicio ha luchado contra la realidad de la naturaleza o ha tratado de enfrentar amenazas permanentes en contra de su seguridad y de su propia supervivencia.

Al iniciar del nuevo milenio, y frente al avance de la tecnología humana, la sociedad está enfrentando un sin número de insatisfacciones determinadas por la escasez de los recursos, y de factores adversos relacionados con la división internacional del trabajo, la complejidad de los procesos productivos, la propiedad de la tecnología y la dificultad de acceso a la investigación científica, el incremento de la pobreza, el desempleo, el narcotráfico, el mundo unipolar, las migraciones, etc., lo que trae como consecuencia la alteración del desarrollo normal de actividades dentro del Estado.

Los miembros de una nación, y los integrantes de un Estado, a fin de garantizar su existencia, también han entendido que la seguridad es consustancial con su existencia y para ello es necesario conocer entender el concepto.

La seguridad individual y colectiva debe ser una de las principales preocupaciones del gobierno y un imperativo dentro de las tensiones generadas en el ámbito nacional como internacional para luego de alcanzarla, propender a la búsqueda del desarrollo de la Nación.

La Seguridad puede ser entendida como el requisito indispensable bajo el cual se desenvuelven las relaciones de las personas y que les permite tener un convivir racional y armónico en la sociedad, y, se la define también como la sensación resultante de la convicción de que no hay peligro que temer.

La seguridad no puede ser tratada de manera aislada, es conveniente tratarla y relacionarla con la seguridad nacional, para ello se puede revisar algunos otros conceptos sobre el tema. La seguridad se la puede entender como: confianza, tranquilidad de una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer. Es sinónimo de certeza, certidumbre. Se puede entender también como la rama de la administración pública que vela por la seguridad de los ciudadanos; y entendida como seguridad social, al conjunto de leyes y de los organismos que las aplican, que tienen por objeto proteger contra determinados riesgos sociales (accidentes, enfermedad, paro, vejez, etc.)<sup>13</sup>.

La idea de Seguridad, de acuerdo a lo afirmado por Mario Pessoa en su obra *O Direito da Seguranca Nacional* + es en sí de amplitud ecuménica; abarca la actividad del hombre hasta en lo espiritual. Bajo determinado ángulo llega a ser sinónimo de paz integral ( paz física más paz integral) Tal es su grandeza. Esa idea emana predominantemente de los hechos y sobre ellos, a su vez, ejerce influencia<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Diccionario Larousse, París, 1994

<sup>14</sup> Littuma Alfonso Crnel ,La Nación y su Seguridad, Quito, 1980

La universalidad de la idea de seguridad, abarca lo individual y lo colectivo, considera de manera intrínseca la inexistencia del peligro y la confianza de la protección de la colectividad nacional que puede brindar el Estado para alejar los males de la sociedad representados en la pobreza, la falta de educación y vivienda, el desempleo, la insalubridad, la desnutrición, el incremento de la delincuencia común y el fortalecimiento del narcotráfico, etc.

La seguridad es un problema que tiene alcance nacional pues, lo que afecta al individuo, termina afectando a la sociedad en su conjunto.

La seguridad tanto en el ámbito individual como colectivo puede estar representada en el orden material, político y social. De hecho una de las causas que se atribuyen a la realidad nacional actual es precisamente la inseguridad política, económica y jurídica; inseguridad que sin duda alguna esta afectando no sólo a la mayoría de la población, sino que además ha situado al país en un ambiente de incertidumbre que impide su desarrollo armónico y que le compromete en sus relaciones en el concierto internacional.

Sin duda alguna, la seguridad dentro del orden moral puede ser entendida como la práctica de los valores espirituales, morales y éticos que sirven para, dentro de las leyes y normas establecidas por la sociedad regular por ejemplo las acciones contra la corrupción, que al momento está señalada como la causa principal de la inseguridad generalizada entre las naciones y dentro de las propias comunidades y se constituye en el principal factor de todo tipo de enfrentamientos.

La idea de seguridad, significa un clamor colectivo frente a los permanentes actos delictivos y violencia generalizada que ponen en peligro la estabilidad democrática del Estado.

Para complementar el concepto, es necesario definir lo que se entiende por Nación ya que de la unión de estos dos términos surge la expresión Seguridad Nacional.

Existen diferentes enfoques sobre el tema y por tanto resulta difícil tratar de definir el concepto de Nación por la imposibilidad de llegar a una expresión de síntesis que englobe todo el pensamiento, debido a las divergencias doctrinarias existentes entre las diferentes escuelas y autores.

Stanislao Mancini expone lo siguiente: *La Nación es una sociedad natural de hombres que la unidad de territorio, de origen de costumbres y de lengua lleva a la unidad de vida y de consciencia sociales. El Derecho Internacional es el Derecho de esas naciones. Trátase del sentido político social de la Nación*.<sup>15</sup>

En esta definición se pone de manifiesto los siguientes elementos: el hombre que conforma una sociedad natural, un territorio, la lengua y sus costumbres que permiten el desarrollo de la sociedad y el entorno jurídico que permite su reconocimiento, el Derecho Internacional.

Para Ernest Renán, la Nación significa el consentimiento, el deseo claramente expreso de continuar la vida en común. La existencia de una Nación es un plebiscito de todos los días. Una Nación es un alma, un principio espiritual resultante de las complicaciones profundas de la historia. La Nación como el individuo, es el término de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de dedicaciones.<sup>16</sup>

De este concepto se puede especificar que el medio étnico y genético determina en la población proyecciones del medio sobre las conciencias individuales, y éstas inducen a la conciencia nacional.

---

<sup>15</sup> Obra citada en (12), pág. 64.

<sup>16</sup> Idem. (13)

%E. Giraud entiende así el concepto de nación: La voluntad de ser de una nación reposa en el consentimiento nacional. Este sentimiento nacional reposa sobre un pensamiento común que lo alimenta. Ese pensamiento común no puede normalmente existir sino entre poblaciones que realicen algunas de estas condiciones: tener el mismo origen, hablar la misma lengua, haber recibido la misma herencia moral e intelectual, haber vivido bajo las mismas leyes y conocido las mismas alegrías y los mismos dolores+<sup>17</sup>

Para este autor, el concepto de nación encierra un cúmulo de sentimientos de los connacionales que van más allá de una simple relación circunstancial de compartir las relaciones sociales; estos sentimientos se pierden en el tiempo y en el espacio y conforman una identidad muy estrecha entre sus miembros que hace posible su coexistencia.

Para J.T. Delos, %Nación en el sentido más amplio, es una colectividad humana, de características propias, que vive sedentariamente en su Espacio Geográfico+.<sup>18</sup>

Este autor introduce un elemento adicional al concepto de nación, es la sedentariedad como condición para el agrupamiento humano y cuyas características les ha permitido unirse en torno a un objetivo y un espacio común en donde desarrollan sus actividades.

Nación, del latín Natio, es la sociedad natural de hombres a los que la unidad del territorio, de origen, de historia, de lengua y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común.

---

<sup>17</sup> Idem.(14)

<sup>18</sup> Idem (15)

De lo anotado se deduce que la Nación constituye una colectividad humana, constituida por la voluntad de continuar viviendo en sociedad unidos por los lazos de una evolución histórica y solidaria y que quiere proyectarse hacia el futuro en búsqueda de los objetivos comunes de sobrevivencia.

Una vez expuestos algunos conceptos de seguridad y de nación, se presenta el problema de juntar estos términos a fin de conceptuar lo que significa la seguridad nacional, para ello es necesario acudir a especialistas de la materia, para quienes tiene la siguiente connotación:

1.- Es la condición resultante del establecimiento y pervivencia de medidas de previsión que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas+ ( U.S. Chiefs of Staff ).

2.- Es la situación creada por el Poder Nacional, en un determinado instante, teniendo en vista la sobrevivencia ( integridad, soberanía u autonomía) de una Nación. (HAROLD INIS, *Estrategia de la cultura*).

3.- Es el Estado originado por el desarrollo de los recursos humanos, políticos, militares, económicos y espirituales de una Nación, teniendo en vista la preservación del espacio nacional, la autodeterminación y las tendencias e intereses de la sociedad en que vive. (TIMOTHY STANLEY, *American Defense and Nation Security*).

4.- Es, ante todo, una condición social. Algo que los líderes nacionales creen necesario para el bienestar continuo de la Nación, como ser por ejemplo, la soberanía nacional, un sistema de gobierno que asegure las libertades públicas y una economía básicamente libre. ( Comandante R.S. WILLIAMS)

5.- Es un estado de garantía para el grupo nacional contra el peligro de pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades. ( General L.B. SWEET, *The Price of Survival*)

6.-Es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales. ( Ley de Defensa Nacional de la República Argentina No 16970, Art.2)

7.- Es la capacidad de contener o rechazar las presiones o interferencias que se oponen al logro de los propósitos que conforman el interés de la comunidad nacional. ( General OSIRIS G. VILLEGAS).

8.- Es la completa funcionalidad de las cosas esenciales que se vinculan directa o indirectamente a la colectividad humana, preservada por ésta a través de su respectivo Estado. ( MARIO PESSOA, O Direito da Seguranca Nacional)<sup>19</sup>

La Escuela Superior de Guerra del Brasil, considerada como la pionera de estos estudios en América Latina, conceptúa a la Seguridad Nacional como %El grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los Objetivos Nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles <sup>20</sup>

De los conceptos señalados se podría concluir que la Seguridad Nacional es un concepto que esta directamente relacionado con la existencia del Estado, Nación; y que busca de alguna manera precautelar los intereses de la sociedad que de alguna manera llegaron a conformar ese Estado y que para su supervivencia en el tiempo necesitan de una actitud que les permita alrededor de un concepto delinear sus estrategias para preservar el bien común como objetivo final de su grado de asociación.

Sin embargo, cabe señalar que este concepto lleva intrínseco una concepción política alrededor de la cual se define el objetivo de la sociedad; tiene una base relativa muy fuerte, porque es imposible que el Estado pueda brindar seguridad total a sus ciudadanos; gracias a que existe la necesidad de continuidad en las relaciones humanas, se convierte en un concepto permanente que sin embargo tendrá que ir adaptado su política al desarrollo de las interrelaciones internas y externas del país.

---

<sup>19</sup> Littuma Alfonso, Obra citada en (12)

<sup>20</sup> IAEN, Conceptos y definiciones relacionados con la doctrina de la seguridad nacional, Quito,2000.

En resumen lo manifestado se encuadra en el siguiente concepto:  
%Seguridad Nacional: Es la garantía, en grado variable, proporcionada a la Nación, principalmente por el Estado, por medio de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para, superando los antagonismos conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.+<sup>21</sup>

De éste último concepto, se derivan algunos que son necesarios señalarlos por estar relacionados con la seguridad:

%Seguridad Pública: Que es la garantía que el Estado proporciona a la Nación, a fin de asegurar el orden público.

Defensa Pública: Es el conjunto de actitudes, medidas y acciones adoptadas para garantizar el cumplimiento de las leyes, de modo de evitar, impedir o eliminar la práctica de actos que perturben el orden público.

Política de Seguridad nacional: Entendida como el arte de establecer un conjunto de opciones, principios, normas y directrices con miras que, superando los obstáculos, garanticen la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacional Permanentes+.

La Seguridad es un concepto tan importante que en el Plan de gobierno 2000 . 2003, se la ha incluido como un Objetivo Nacional Permanente, y necesaria para %ofortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión, de circulación, para proteger a la población, preservar el patrimonio nacional; mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales+.

## 1.5 Desarrollo

---

<sup>21</sup> IAEN, Conceptos y definiciones relacionados con la doctrina de seguridad y metodología para el planeamiento de la seguridad nacional.2000

El término desarrollo tiene variadas y distintas definiciones de acuerdo a la percepción del autor que lo define, de esta forma para una mejor comprensión, se pueden revisar algunas definiciones que tienen la misma connotación.

Hector Font Viale en su libro *El desarrollo, definición, características y significado*, cita la definición efectuada por Francois Perroux, quien define al desarrollo como la combinación de cambios mentales y sociales, técnicos e internacionales que hacen posible la conservación y el logro de valores, tanto del substrato material como del substrato no material, necesario para la elevación continua del nivel humano de una población y de todas las fracciones de población e individuos que la componen, al ritmo más rápido posible, en la forma más irreversible y autónoma, con la relación costo beneficio social y económico más favorable teniendo en cuenta el respeto activo debido a la dignidad de la persona humana, las generaciones futuras, la solidaridad intranacional e internacional y el bien común universal.<sup>22</sup>

Esta interesante definición de desarrollo considera la interrelación hombre sociedad en un ambiente dinámico en donde se lucha para alcanzar mejores niveles de vida, valiéndose del entorno natural y de los recursos que este le brinda y sobre los cuales el hombre aplica toda la ciencia y la tecnología en su búsqueda permanente del bien común.

Otro concepto importante es el que da Herman E. Daly, al decir que desarrollo significa darse cuenta de los potenciales de algo, para llegar gradualmente a un más complejo, grande o mejor estado.<sup>23</sup>

La simplicidad de este concepto, contrasta con su profundidad, pues el desarrollo se lo entiende como un concepto dinámico, sujeto a profundas y constantes transformaciones que gracias a las potencialidades materiales y humanas es susceptible de alcanzar un mejor estado.

---

<sup>22</sup> Lasso Karina B, *La Cooperación Internacional Bilateral para el Desarrollo*, PUCE, 2000, pág. 10

Reemplazar lo viejo por lo nuevo, o lo tradicional por lo moderno, no es desarrollo, ya que esto no significa un cambio profundo, que trasciende, el desarrollo es un proceso continuo que tiene un impacto de evolución más amplio, %cuando algo crece se vuelve más grande, pero cuando algo se desarrolla se vuelve diferente+<sup>24</sup>

Este concepto permite valorar la esencia misma del desarrollo, el cambio, esa facultad de transformar en algo nuevo una situación existente, es un concepto dinámico que se ajusta a las características propias de la evolución del hombre en su contexto económico y social.

Si se toma la década de los 60 y hasta más o menos 1975, el concepto de desarrollo tenía una connotación más económica y en el se tomaban en cuenta aspectos relacionados con la industria, es decir todo lo relacionado con la creación de nuevas industrias, la generación de empleo y el incremento de la producción; con la agricultura en cuanto a promover e incentivar esta actividad y con la infraestructura necesaria para le desarrollo de las actividades económicas como obras de electricidad construcción de caminos, etc.

A partir de 1975, hasta aproximadamente 1985 se añade al concepto de desarrollo el ámbito social, con temas como la educación, la salud, la Tecnología; más tarde, y hasta la actualidad, se van incluyendo en el tema del desarrollo cuestiones relacionadas con el ámbito humano con temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable, los derechos humanos, temas de género, así como aspectos relacionados con materia institucional, como el incrementar la capacidad de la administración pública en busca de su eficiencia, y, otros aspectos relacionados con la comunidad en general.

---

<sup>23</sup> ídem, (20) pág. 11

<sup>24</sup> Idem. (20) pág. 12

Estos criterios permiten entender que el desarrollo no se estanca en el aspecto cuantitativo sino que encierra también un conjunto de categorías de carácter cualitativo, y alrededor de este enfoque se estructura la definición de desarrollo dada por Michael Todaro+ como un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta %<sup>25</sup>

Otro concepto que es importante citar es el del Banco Mundial que define al desarrollo como % el mejoramiento sostenible del nivel de vida, el cual comprende consumo material, educación, salud y protección del medio ambiente. En su sentido más amplio, la definición comprende también otros trascendentes aspectos conexos, principalmente la mayor igualdad de oportunidades, la libertad política y las libertades civiles. Por consiguiente, el objetivo global del desarrollo es el de dotar de mayores derechos económicos, políticos y civiles a todos los seres humanos, sin distinción de sexo, grupo étnico, religión, raza, región o país+. <sup>26</sup>

La concepción del Banco Mundial, sin duda alguna, está ajustado al de derecho de los hombres a gozar, en igualdad de condiciones, de las bondades que brinda la Tierra con sus recursos naturales, al goce y usufructo de estos bienes de manera equitativa, al respeto que se deben los hombres unos a otros sin distinción de raza, sexo, religión u origen; y al derecho a las libertades individuales.

Desde la concepción de la Doctrina de Seguridad nacional, se pueden señalar algunos conceptos relacionados con el desarrollo, así:

---

<sup>25</sup> Obra citada en (20) , pág. 13

<sup>26</sup> idem. pág 15

Alfonso Littuma en su obra *la Nación y su Seguridad*, manifiesta que el Desarrollo significa progreso económico, social y político. Significa un patrón de vida razonable, y la expresión *razonable* que forma parte integrante de este contexto, necesita ser redefinida continuamente.

Pues, lo que es razonable en una primera etapa del Desarrollo se convertirá en irrazonable en una etapa posterior.<sup>27</sup>

Esta apreciación de desarrollo contempla todas las actividades de la sociedad, reconoce su dinámica y por lo tanto la necesidad de ajustar permanentemente los objetivos del desarrollo.

Desarrollo para el Profesor Timbergen, es el proceso mediante el cual se consigue mejorar las condiciones socio-económicas de la colectividad nacional. Busca disminuir la brecha existente entre el bienestar de las naciones ricas y la miseria de las naciones pobres. En realidad, mientras los países técnicamente desarrollados han ido adquiriendo prosperidad a un ritmo cada vez más acentuado la mayoría de los países africanos, asiáticos y sudamericanos han tropezado con ingentes dificultades para mejorar su nivel de vida.<sup>28</sup>

La parte interesante de este concepto es el enfocar al desarrollo como un proceso que pretende alcanzar la de justicia social tanto a nivel nacional como internacional, es decir el desarrollo es un problema de redistribución de la riqueza, es la necesidad de reducir la brecha entre pobres y ricos.

**Desarrollo Nacional:** Es el fortalecimiento y el perfeccionamiento del hombre, de la tierra y de las instituciones nacionales.

---

<sup>27</sup> Littuma Alfonso Crnl. Obra citada en (12), pág. 120

<sup>28</sup> Obra citada en (20), pág. 120



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Es el proceso de fortalecimiento y de perfeccionamiento del Poder Nacional, con miras a conquistar y mantener los Objetivos Nacionales.

Es el proceso global que tiende a la consecución del bien común.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Documento citado en (18), pág. 9

## CAPITULO II

### EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS SECCIONALES AUTONOMOS

#### 2.1 Estado

El Estado representa la superestructura jurídico política de la sociedad. Es el encargado de todas las tareas técnico administrativas y del ejercicio del poder político. La geopolítica considera al Estado como un organismo supraindividual y como tal, éste se encuentra en una lucha constante por la existencia.

Los elementos constitutivos del Estado son: el territorio, la población y la soberanía.

El territorio encuadra la jurisdicción del Estado; determina los límites dentro de los cuales se extiende su autoridad. Normalmente dicho territorio estará constituido por el suelo, espacio aéreo, islas, aguas interiores, mar territorial y plataforma continental.

La población comprende todo elemento humano, nacional o extranjero, asentado en su territorio; constituye, por tanto, un conjunto de personas sobre las cuales el Estado mantiene jurisdicción y autoridad.

La soberanía es el poder supremo de que se encuentra revestido el Estado sobre un territorio determinado y el derecho de imponer su voluntad con exclusión de toda acción de parte de otro Estado. Constituye

el poder político de una Estado que no está sometido al control de otro Estado.<sup>30</sup>

El término Estado se lo puede enfocar desde dos formas diferentes.

Una primera como el conjunto de la organización gubernamental, al conjunto de gobernantes. Esta significación por lo general se utiliza cuando se habla de la intervención del Estado en la economía, cuando se critica al Estado y se piensa en su reforma; y una segunda, cuando se hace referencia a comunidades humanas de tipo particular que y que están identificadas como estados-naciones soberanas, como por ejemplo, Ecuador, Colombia, Alemania, Japón. Francia, Italia, etc.

El Estado, por tanto, es la más completa, terminada y perfeccionada de las comunidades humanas que existe actualmente. De ahí que se desprende lo que los juristas llaman la soberanía del Estado, en la cual encuentran la definición esencial del Estado.

Estas dos formas de entender al Estado guardan estrecha relación, pues en el primera ( Estado-Gobierno), se designa al conjunto de gobernadores de una nación soberana, es decir, de un Estado, en la segunda a la agrupación humana que se distingue por los lazos de solidaridad y el nivel de organización ( Estado-Nación).

Como Estado, también se puede entender al conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima, autorizada por la sociedad, sobre un territorio definido y su población. El Estado tiene el monopolio de la elaboración de leyes, normas y reglas dentro de un territorio por medio de un gobierno organizado que lo representa.

---

<sup>30</sup> Idem. (18)

Se considera que el Estado tiene tres funciones fundamentales, distintas, cada uno con un rol determinado. La primera es la función legislativa, encargado de elaborar las leyes; la segunda la función ejecutiva, a veces llamado también gobierno, cuya función es aplicar la legislación y administrar el Estado; la tercera la función judicial, responsable de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

## 2.2 Papel del Estado

Se lo puede entender como la intervención deliberada del gobierno para conseguir sus fines, en donde el principal problema de cualquier política económica gubernamental radica en seleccionar los instrumentos económicos más adecuados para lograr sus objetivos.

El intervencionismo del Estado por tanto es él ejercicio reiterado y habitual sobre asuntos económicos. El intervencionismo supone una fuerte regulación del Estado en los procesos productivos y comerciales, para lo cual se vales de múltiples organismos reguladores encargados de controlar el establecimiento de nuevas empresas o la expansión de las existente; el comercio exterior e interior; la política de precios, los niveles de los salarios, el precio del dinero, la cantidad de dinero en la economía, etc.

Cuando el Estado interviene en la economía, lo hace como un agente económico distinto del sector privado. Es el sujeto de la economía pública que tiene su origen en elecciones realizadas por la autoridad y que son impuestas al resto de la economía gracias al poder coactivo del Estado pudiendo usarla la coacción para asignar los recursos con independencia de la estructura de precios del mercado, y para obtener ingresos con independencia de su aportación al producto nacional; aprovechando de ese poder el Estado puede prescindir de las motivaciones que los agentes

privados tienen en la economía y por tanto no tiene por que atenerse al principio de rentabilidad, lo que le permite realizar actividades no emprendidas por la iniciativa privada.

El Estado puede influir en la economía a través de cuatro formas diferentes:

- El gasto
- Los impuestos
- Las regulaciones
- La gestión de las empresas públicas
- 

Al Estado, todavía se le atribuye un papel bien definido en el suministro de bienes y servicios públicos que promueven el desarrollo económico y social a través del gasto público, gracias a que las distorsiones del mercado siguen aportando argumentos económicos para la intervención estatal. La equidad sigue siendo también un objetivo fundamental del Estado, razón por la cual con unas políticas de educación básica, atención de la salud, seguridad social, etc. adecuadamente formuladas, se puede reducir la pobreza y acrecentar la equidad al tiempo que se promueve el crecimiento económico. El hecho de que existan distorsiones en el mercado, así como otros problemas de desigualdad e inseguridad no significa que únicamente es el Estado el que deba ocuparse de su solución; el Estado por su poder de coerción tiene mayores ventajas para tratar de solucionarlos pero también dificultades especiales, entonces, es la sociedad en su conjunto la que debe encontrar el modo de resolverlos.

Las ventajas que tiene el Estado son sus poderes para imponer tributos, planificar, priorizar el gasto, distribuir los ingresos, castigar el incumplimiento de la ley, prohibir y exigir la participación de los ciudadanos en las tareas de alcanzar el bienestar. Sus poderes tributarios

le permiten financiar el suministro de bienes públicos; su poder para planificar le permite definir el camino a seguir; su poder de priorizar el gasto le permite utilizar adecuadamente los recursos; su poder sobre la distribución de los ingresos le permite ir en busca de la equidad; su poder de prohibir y castigar le faculta para proteger la seguridad personal y comunitaria y los derechos de propiedad; y, su poder para exigir la participación le permite involucrar a la sociedad en el ejercicio del poder y reducir al mínimo el número de personas que disfrutan de los bienes públicos pero se resisten a pagar la parte del costo que les corresponde.

Sin embargo, el Estado tiene dificultades especiales para comunicar con claridad sus objetivos y para conseguir que los cumplan sus funcionarios y empleados. Resulta difícil para el Estado supervisar los rendimientos en muchas de las actividades del sector público, como la educación primaria y secundaria, la protección del medio ambiente; la ejecución adecuada de la obra pública; la atención preventiva de la salud; la administración de justicia, etc., como el mandato de los ciudadanos no siempre es claro y específico, le es difícil establecer normas u otros mecanismos para garantizar la rendición de cuentas. Como consecuencia de estos problemas los funcionarios y empleados públicos en algunas ocasiones proceden con enorme libertad de acción y tratan de alcanzar sus propios objetivos en vez de los de la sociedad.

Por todo esto es necesario mejorar la capacidad estatal para incrementar el bienestar económico y social. El primer paso par esto es %o acomodar la función del Estado a su capacidad, es decir, establecer las reglas y normas institucionales que le permitan suministrar bienes y servicios colectivos en forma eficiente. El segundo, reforzar la capacidad

del sector público por medio de reglas, asociaciones y presiones competitivas tanto externas como internas.<sup>31</sup>

En este sentido, acomodar la función a su capacidad , significa entender qué hace el Estado y cómo lo hace. Sobre este particular existen algunas pautas para la reflexión. Y se dice que el Estado participa ya sea para corregir las distorsiones del mercado o para aumentar la equidad; y su participación va desde una intervención mínima, pasa por una moderada y termina en una intervención dinámica. Esta participación se ubica desde aquellas actividades que únicamente son posibles con la participación del sector público hasta aquellas que sólo realizan los Estados más intervencionistas, como la coordinación de los mercados o la redistribución de bienes.<sup>32</sup>

En los países con capacidad del Estado limitada, el Banco Mundial, manifiesta que su rol debe centrarse principalmente en las funciones básicas: suministro de bienes públicos puros como los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, lucha contra las enfermedades infecciosas, agua potable, carreteras y protección de los indigentes; y asimismo afirma que hay muchos países en lo que el Estado no proporciona ni siquiera esos servicios.

A más de estos servicios básicos existen otras funciones como el control de la contaminación, la reglamentación de los monopolios, el garantizar la seguridad social a través de las pensiones y prestaciones de desempleo, y jubilación. En estos campos el Estado tiene poca opción entre intervenir o abstenerse y tiene que limitarse a seleccionar la mejor entre las posibles intervenciones. Sin embargo estas funciones pueden

---

<sup>31</sup> Banco Mundial, *El Estado en un mundo de transformación*, Washington, 1997

<sup>32</sup> Idem.

también ejercerlas en colaboración con los mercados y la sociedad civil a fin de asegurar el suministro de esos bienes públicos.

Los Estados con gran capacidad pueden actuar en forma más activa y abordar el problema de la ausencia de mercados favoreciendo la coordinación.

El resumen enmarcado más adelante permite tener una visión amplia de las nuevas funciones del Estado.

### FUNCIONES DEL ESTADO

	<b>CORREGIR LAS DISFUNCIONES DEL MERCADO</b>			<b>AUMENTAR LA EQUIDAD</b>
Intervención mínima	Suministro de Bienes públicos puros: Defensa, Orden Público, Derechos de Propiedad, Gestión Macroeconómica, Salud Pública.			Protección de los pobres: Programas de lucha contra la pobreza, Socorro en caso de catástrofes.
Intervención moderada	Abordar las externalidades: Educación Básica, Protección del medio Ambiente	Regular los monopolios: Regulación de los servicios públicos, Políticas antimonopolio	Corregir la información imperfecta: Seguros (salud, pensiones, vida), Reglamentación financiera, protección del consumidor	Ofrecer seguros sociales: Pensiones con efectos redistributivos, Subsidios familiares, Seguros de desempleo
Intervención dinámica	Coordinación de la actividad privada: Fomento de los mercados, Iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución: Redistribución de activos.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial.1997

Otra visión acerca las nuevas funciones del Estado es aquella que el Estado a través del manejo de la política presupuestaria, cumple tres funciones básicas:

- a) Una función de estabilización que privilegie la estabilidad de los precios para atenuar los ciclos económicos;
- b) La función de redistribución de la riqueza, afectando a los sectores más pudientes de la sociedad, hacia los más empobrecidos, y,
- c) Una función de asignación de recursos que expresa los bienes y servicios que el Estado presta a la sociedad y los precios a través de impuestos, tasas o contribuciones a fin de financiar esos bienes.<sup>33</sup>

Según esta otra forma de analizar el papel del Estado, la función de estabilización es indelegable, así como la política monetaria y cambiaria, el control del déficit público y la determinación de políticas de endeudamiento.

El equilibrio macroeconómico es considerado como una condición necesaria del crecimiento económico y factor para la reducción de las desigualdades de la sociedad; por ello es competencia del gobierno tratar de alcanzar y sobre todo preservar una sólida situación fiscal que permita financiar las actividades productivas, incrementar el ahorro público y sobre todo disminuir el déficit. Para alcanzar una disminución del déficit, el gobierno deberá actuar sobre el control del gasto público, sin afectar la inversión productiva pública o en el mejoramiento de los ingresos. Es aquí cuando es necesaria la reforma tributaria, la que deberá proceder de un análisis profundo de los impuestos indirectos y directos.

Para la aplicación de esta función de estabilización se recomienda la asignación de recursos necesarios para la implantación de una rápida, sólida y eficiente estructura administrativa tributaria que permita mejorar los controles y sobre todo establezca sanciones efectivas por el no

cumplimiento de las obligaciones fiscales y que además demuestre a la sociedad que cuenta con todo el apoyo político en las decisiones de la autoridad tributaria de fiscalizar y castigar las infracciones y violaciones a la ley.

La función de redistribución, tiene como propósito lograr a través de la intervención del Estado un desarrollo más equilibrado de las distintas regiones y también entre los distintos sectores de la sociedad, por tanto ésta no es una función que podría tener un gobierno seccional. Por consiguiente, la función de redistribución es una función por naturaleza del gobierno nacional, así, las políticas de empleo, las transferencias para satisfacer necesidades a las clases más marginadas son de índole nacional, claro está que hay factores determinantes en las estructuras geográficas, económicas y sociales, sin embargo, no es un concepto absoluto como la teoría señala. Los gobiernos locales también podrían tener posibilidades para actuar en materia de redistribución.

La necesidad de lograr la equidad en la sociedad exige al gobierno a tomar medidas redistributivas para alcanzar este cometido, la misma que es posible a través de la ejecución de programas de adecuación de los servicios sociales a las urgentes necesidades básicas de los sectores más pobres, especialmente en salud, con atención médica hospitalaria, medicina preventiva y servicios públicos de agua potable y saneamiento; educación, vivienda, vestido y trabajo.

La función de asignación implica la transformación productiva, el apoyo al sistema económico es decir la asignación de recursos del presupuesto del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en materia de ejecución y mantenimiento de infraestructura; formulación de estrategias de largo plazo para la

---

<sup>33</sup> Musgrave Richard A., Hacienda Pública, Teórica y Aplicada; Edt. MacGraw Hill, Madrid, 1980.

formación de recursos humanos con altos niveles de educación y capacitación a fin de fortalecer el capital humano; asistencia técnica a sectores o actividades específicas; promoción de nuevas actividades productivas con alto nivel tecnológico; establecimiento de políticas destinadas a redireccionar la inversión privada para disminuir el sesgo urbano industrial; protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, consideran que el papel del Estado moderno debe alejarse de su tradición de prestador de servicios y permitir que los individuos desarrollen su potencial; debe mantener instituciones fuertes, transparentes y predecibles; brindar una administración macroeconómica estable, administrar presupuestos balanceados, velar por el desarrollo del recurso humano y desarrollar infraestructura básica para desenvolvimiento de las actividades del sector privado.

### **2.3 La función de los organismos seccionales**

La Constitución Política del Ecuador, establece que el Estado ecuatoriano es unitario, y señala que existen dos niveles de gobierno; el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales Autónomos

La Función ejecutiva es ejercida por el Gobierno Central, la misma que está conformada por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia y los Ministerios o Secretarías de Estado.

La Constitución señala que el Gobierno Seccional está constituido por un régimen dependiente y por un régimen autónomo.

El régimen administrativo para el Gobierno Seccional establece las provincias, los cantones y las parroquias. Las provincias cuentan con una capital en los cantones con una cabecera cantonal.

El Régimen Seccional Dependiente depende de la Función Ejecutiva y está representado en las provincias por un Gobernador que tiene como funciones principales coordinar y controlar las políticas del gobierno nacional y dirigir las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva.

Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se consideran las entidades del sector público, que son los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado, las entidades que integran la administración provincial o cantonal dentro del régimen seccional, las personas jurídicas creadas por las diferentes leyes para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Los gobiernos Seccionales Autónomos, están conformados por los municipios y juntas parroquiales como niveles locales, y los consejos provinciales como niveles intermedios. Se considera además la posibilidad de la creación mediante Ley de otros organismos para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

En cada provincia existe un Consejo Provincial, con sede en su capital. El Prefecto Provincial, que es elegido por votación popular de manera directa y secreta, es la máxima autoridad ejecutiva que preside el consejo, el mismo que cuenta con sus respectivos consejeros, los mismos que son elegidos de igual forma.

Cada uno de los 215 cantones existente en el país constituye un municipio, su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta; el Alcalde es la autoridad Ejecutiva.

Los consejos provinciales y los concejos municipales gozan de autonomía funcional, económica y administrativa.

Las principales funciones del Régimen Seccional Autónomo establecidas en la Ley de Régimen Provincial, Ley de Régimen Municipal y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales son las siguientes:

### **2.3.1 Consejos Provinciales:**

- Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad;
- Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las Municipalidades;
- Realizar obras de carácter provincial o interprovincial;
- Coordinar las acciones de la municipalidades de la provincia, para fines de progreso común;
- Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios de las obras públicas que se realicen en la provincia;
- Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes encuadrándolos en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos y otros centros similares, de acuerdo con la Ley;

- Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, municipios y juntas parroquiales de su jurisdicción;
- Fomentar el turismo; y,
- Vigilar Que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente.

### **2.3.2 Concejos Municipales:**

- Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación de uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
- Dotación y mantenimiento de alumbrado público;
- Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
- Ejercicio de policía;
- Control de construcciones;
- Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- Servicio de cementerios.
- Fomento de turismo; y,
- Servicio de mataderos y plazas de mercado.

### **2.3.3 Juntas Parroquiales**

El Artículo 4 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales establece, entre otras, las siguientes funciones:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, instructivos y reglamentos de la República;

- Dictar y aprobar los reglamentos internos y el reglamento orgánico funcional;
- Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de los recursos económicos que por ley le corresponde a la parroquia;
- Coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás entidades estatales y gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico, la cultura popular y los problemas sociales de los habitantes;
- Coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenda para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia;
- Evaluar la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que se emprendan en el sector, llevados a cabo por los habitantes de la circunscripción territorial o por las organizaciones en que ellos trabajen así como llevar un registro de los mismos para que exista un desarrollo equilibrado y equitativo de la parroquia;
- Plantear al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia;
- Organizar centros de mediación para la solución de conflictos conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje;
- Formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial;
- Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial;
- Impulsar la organización comunitaria;
- Promover consultas populares dentro de su circunscripción territorial.

Así mismo, el Artículo 5 de la Ley antes mencionada establece que las competencias de las Juntas Parroquiales son la de: Supervisar y exigir

que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de la circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto, podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesario la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás organismos de control.

## **2.4 Antecedentes de la Descentralización en el Ecuador**

Con el apoyo del Banco Mundial ( BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo ( BID), en 1989 se logró financiar el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), como instrumento de la descentralización, cuya ejecución efectiva comenzó a realizarse en 1991.

El PDM otorgó asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión de los municipios con el fortalecimiento de sus finanzas, brindó asesoría en la administración de servicios, diseñó planes de ajuste en sistemas tarifarios, facilitó asistencia técnica en la actualización de catastros y en la racionalización del gasto corriente.

Este programa facilitó la expedición de la Ley 72, en mayo de 1990, la misma que estableció un nuevo mecanismo de distribución de recursos para disminuir la discrecionalidad en la asignación de recursos, posibilitando la racionalización de transferencias, a fin de garantizar un sistema de reparto transparente y más equitativo. Con esta Ley, además, se logró reformar la Ley de Régimen Seccional en cuanto a la prohibición que existía de recuperar la inversión, pues la Ley original solo facultaba la recuperación de la operación y el mantenimiento.

El PDM logró plasmar la coordinación interinstitucional de las distintas dependencias del Gobierno Central como el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), LA Secretaría de Desarrollo Administrativo (SENDA) con los municipios y, además, involucró de manera directa a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en las tareas de capacitación.

Para 1990, otro organismo internacional, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), se involucró en las tareas de capacitación, desarrollo institucional y fortalecimiento de los municipios.

Como casi siempre ha sucedido en el país, con el cambio de gobierno, a pesar de que continuó con la ejecución de este programa se crearon programas paralelos que disminuían las posibilidades de financiamiento; así, mientras a través del PDM se entregaban o devolvían competencias a los municipios, como por ejemplo en el área de saneamiento urbano, por otra desde el gobierno central se financiaba a la Subsecretaría de Saneamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para invertir en proyectos del mismo sector. De la misma manera se creó el Programa de Inversión Social (FISE) cuyas inversiones se cruzan con las que realizan las municipalidades, disminuyendo la efectividad del PDM.

En diciembre de 1993 se expidió la Ley de Modernización del Estado, que tenía como uno de sus objetivos definir los principios y las normas que regulen la descentralización, la desconcentración y la simplificación; la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia, la delegación de servicios y la enajenación de la participación del Estado en las empresas estatales de acuerdo con la Ley.

El capítulo IV de la Ley de Modernización del Estado señala que el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), coordinará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización cuyo objetivo es la delegación del poder político, económico, administrativo y o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, así como también la ejecución de las políticas de desconcentración. Dispone, además, que los Ministerios de Estado, las entidades adscritas y las entidades del sector público definidas en la Constitución establecerán, a través de acuerdos o resoluciones la delegación de atribuciones; sin embargo, no es muy claro en cuanto a definir competencias y nuevas participaciones de los organismos seccionales.

El reglamento de Ley de Modernización detalla los mecanismos para la concesión de diversos servicios público y, en el capítulo V del reglamento correspondiente a descentralización y desconcentración, se establece que el CONAM presentará un plan de descentralización del sector público en particular en las áreas administrativas y de gestión de los recursos financieros,

Mediante Ley 27 de 1 de octubre de 1997, publicado en el Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997, se expide la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, la misma que tiene por objeto ~~impulsar~~ impulsar la ejecución de la descentralización y la desconcentración administrativa del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado+.

Esta Ley define a la descentralización, desconcentración y la participación social y establece como finalidades principales la de lograr la equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos del Estado; incentivar las iniciativas y fortalecer

las capacidades locales; definir las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos; fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública; transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público y fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo.

Una de los aportes más importantes de esta Ley es la relacionada con las transferencias y el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, para lo cual en sus artículos 9 y 10, inciso primero, establece exactamente tanto para los municipios como para los Consejos Provinciales que: %La Función Ejecutiva, transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

Para el caso de los municipios las siguientes:

- %a) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria para su población, con énfasis en los grupos de mayor riesgo social, garantizando la participación activa de la comunidad, de las organizaciones de salud formales y tradicionales y de otros sectores relacionados;
- b) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de biodiversidad;
- c) Construir, equipar, dotar y mantener la infraestructura física de los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio;
- d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales, culturales y naturales en coordinación de los organismos competentes en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la ley de Patrimonio Cultural;
- e) Construir, dotar, mantener y equipar instalaciones deportivas, de educación física y recreación;
- f) Controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos;

- g) En coordinación con el respectivo Consejo Provincial de Tránsito, los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar las acciones correctivas respecto a la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal, con excepción de las competencias previstas en leyes especiales que se refieren a esta materia. La Policía Nacional ejercerá el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada.
- h) Planificar, administrar y ejecutar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se dicten al respecto;
- i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente;
- j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica;
- k) Administrar el catastro rural cantonal con sujeción a las disposiciones legales vigentes;
- l) Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;
- m) Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones;
- n) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo; y
- o) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.<sup>34</sup>

A los Consejos Provinciales la antes citada Ley les concede:

- a) Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial;
- b) Coordinar las gestiones de los diferentes municipios y mancomunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley;
- c) Los consejos provinciales, conjuntamente con las empresas eléctricas, promoverán el desarrollo de proyectos hidroeléctricos;
- d) Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo integral en el ámbito de su competencia;
- e) Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se produzcan por la ejecución de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo;
- f) Construir, mantener y operar canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia, así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional;
- g) Construir locales escolares, excepto en la zona urbana de la capital de la provincia; y,

<sup>34</sup> Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, R.O: No. 169, 8 de octubre de 1997

h) Las demás que le corresponden conforme a la Ley.<sup>35</sup>

Además, el artículo 26 de esta misma Ley, establece la obligatoriedad de las entidades y organismos del sector público de establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y su Reglamento.

Con posterioridad, como ya se señaló, la Asamblea Nacional Constituyente, al expedir la Constitución Política de la República del Ecuador en agosto de 1998, interpretando el clamor ciudadano, consagró en su Título XI el tema de la Organización Territorial y Descentralización, y expresa en su Artículo 225 que %El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza+ y además que %el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente+

Adicionalmente, el Art. 226, señala: %Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión y endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

---

<sup>35</sup> Idem.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencias de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla<sup>36</sup>

En virtud de estos artículos, el Ex-Presidente Constitucional de la República, Dr. Jamil Mahuad Witt, según Decreto No.1567 del 3 de diciembre de 1999, dispuso la conformación de una comisión para la Descentralización y Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, la misma que presidida por el Presidente de la República y alrededor de 20 integrantes más, entre los que se pueden señalar los ministros de Economía, de Gobierno y Policía, de Finanzas y Crédito Público y de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Presidente del Banco del Estado; el Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales; el Presidente de la Asociación de Municipalidades; el Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE; el arquitecto Fernando Carrión, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Nicolás Lapenti, Prefecto del Guayas; el economista Roque Sevilla, Alcalde de Quito, entre otros, se encargaría de entregar al país una propuesta del modelo de gestión del Estado.

En abril del 2000, el Secretario Técnico de la Comisión y Director de la Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, CONAM, puso a consideración de los ecuatorianos el documento de trabajo denominado Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador y que se sintetiza en un Modelo de Organización Política, Territorial, de Representación y Participación; Modelo de Descentralización Administrativa y Modelo de Descentralización Económica Fiscal.

---

<sup>36</sup> Constitución Política del Ecuador, R.O. No. 1, 11 de agosto de 1998.

Estos tres modelos se sustentan a su vez en tres conceptos principales:

Descentralización Política, que pretende definir un sistema político más representativo y participativo.

Descentralización Administrativa que busca redefinir las competencias de los diferentes niveles de gobierno y que pretende aumentar las responsabilidades de los gobiernos locales, así como la asignación clara de sus ámbitos de acción.

Descentralización Fiscal, que pretende alcanzar una distribución más equitativa de los recursos del Estado pero con el objetivo básico de prestar servicios descentralizados.

Más allá de estos antecedentes formales, es necesario encontrar las causas por las cuales la descentralización se ha convertido en el tema de análisis y discusión actual en la sociedad ecuatoriana.

Así, para CORDES<sup>37</sup>, en síntesis, las siguientes son las causas por las que la descentralización se ha vuelto un tema de urgente resolución:

- ◆ Los fundamentos del acuerdo territorial que cimientan la nación se encuentran en cuestión y es preciso redefinirlos.
- ◆ La descentralización está ligada a temas políticos de fondo; el principal es la identidad; de la visión que tenemos sobre nosotros mismos como comunidad territorialmente asentada y organizada con objetivos comunes. La viabilidad como nación está en juego tanto como la coexistencia pacífica.
- ◆ Es una disputa de poderes que puede quedar atrapada en mecanismos clientelares. Los partidos políticos utilizan la

descentralización como instrumentos de convocatoria y usan al anticentralismos como sentimiento que oculta las motivaciones de fondo sobre la gestión pública. Se quiere obtener de la descentralización mayor poder económico y mayor discrecionalidad para la asignación de recursos.

- ◆ El Ecuador es un país ineficiente en el manejo de sus proyectos, en general, de la gestión pública. La descentralización trataría de dotar de una organización administrativa transparente para lograr la consecución eficaz de los objetivos.
- ◆ La crisis del Ecuador es nacional, integral y estructural, la misma que se expresa en los planos internacional, cultural, ético, institucional, territorial, social, económico y político.
- ◆ Cada región aloja distintas manifestaciones de grupos étnico-culturales, de formaciones sociales y de desarrollos institucionales; se trata de una pluralidad de complejo tratamiento que se reprodujo como unidad nacional-estatal, por una articulación relativamente ordenada de intereses alrededor de una integración de mercados, de producción de excedentes exportables en la costa y de bienes de consumo interno y fuentes de mano de obra en la sierra.
- ◆ Articulación funcional entre una región organizada en torno a Guayaquil y hegemonizada por una alta rotación de capital, por sus vínculos externos y por el corporativismo; y, otra región organizada en torno a Quito y hegemonizada por la difusión de instituciones, especialmente como sede de gobierno y de productores ideológicos como iglesias y partidos políticos. En medio se ubicaron amplios bolsones de productores agropecuarios, ciudades dormideros y ciudades servicios, en general donantes de trabajadores y alimentos, que lograron un desarrollo desigual y articulaciones funcionales a los dos polos de influencia.

---

<sup>37</sup> CORDES, ¿ Por qué y para qué descentralizar el Estado Ecuatoriano?, Quito, 2000

- ◆ Desde el nacimiento de la República hasta mediados del siglo pasado, el pacto territorial se asentó en un aparato estatal bastante rudimentario, de escasos roles de desarrollo. En lo posterior, la representatividad estatal empezó a solidificarse a través de una mayor complejidad institucional y períodos de funcionamiento democrático del sistema político. El Estado asumió nuevos roles frente a la economía y el desarrollo social.
- ◆ Las regiones Sierra y Costa, y sus focos de hegemonía Quito y Guayaquil, desde hace varias décadas que modificaron su especialización funcional, la donación de trabajadores desde la Sierra hacia la Costa, siendo esta región el eje dinámico. En el último período intercensal se ha podido detectar con claridad que las migraciones son básicamente intrarregionales. Al romperse el ciclo migratorio, se reemplazó una forma de comunicación interregional por una forma de desarrollo paralelo de las regiones sin puentes poblacionales.
- ◆ Guayaquil asumió el rol de sede del capital y de su capacidad de emprendimiento, mientras Quito asumió el rol de las instituciones, y de su capacidad de control social y político. La industrialización ecuatoriana mostró que si bien el origen del capital para esa nueva actividad estaba en los excedentes de la agroexportación, también existía capacidad de movilizar excedentes en la propiedad agrícola serrana transformada. Este proceso se profundizó aceleradamente en la década de los años 70, en que la clase media y la pequeña industria, aprovechó, de mejor manera, las oportunidades del mercado interno abiertas por la circulación del excedente petrolero; lo que produjo en el lado industrial un relativo equilibrio en las dos regiones.
- ◆ La exportación de productos primarios se ha diversificado, y se han desmonopolizado los vínculos externos de las diversas zonas del país. Las provincias no dependen de un solo puerto marítimo y la actividad creciente demanda de puertos aéreos.

- ◆ Las formas para acometer el desarrollo difieren entre Sierra y Costa, entre Quito y Guayaquil. De un lado, puede afirmarse que la Costa ya no es huérfana de instituciones, sin embargo a que su desarrollo está más asentado en el capital mercantil que en el ~~capital social~~<sup>38</sup>, es una división flexible entre las esferas privada y pública. Los procedimientos económicos están ligados a mayores riesgos tanto como a formas más especulativas. De otro lado, puede afirmarse que en la Sierra se ha desarrollado una institucionalidad en las provincias, que se asientan en un capital social vigoroso en el ámbito local. En este sentido se combina un ingrediente de mayor legitimidad a la intervención institucional con procedimientos económicos más tímidos, de minimización de riesgos y resultados. La sociedad civil serrana tiene un sentido público más independiente de los intereses corporativos, asentada en una relativa amplia clase media que hace opinión pública.
- ◆ La dispersión de los actores de la descentralización está relacionada con dificultades para agregar consensos en situaciones de incertidumbre y por las mutuas desconfianzas entre las regiones. Lo anterior se expresa de varias formas, siendo las más importantes el ~~malentendido~~<sup>38</sup> jurídico acerca de la descentralización, las distorsiones y prácticas presupuestarias y la deliberada e ingenua confusión en la delegación político-electoral.
- ◆ El reto más importante en la actualidad es relacional conceptual y empíricamente la estrategia de descentralización para el Ecuador con la transición de modelo de desarrollo y la crisis actual.
- ◆ Las dos modernizaciones evadidas por el Ecuador, la económica y la institucional, que se han expresado territorialmente a través del

---

<sup>38</sup> El concepto de capital social ha sido utilizado por Robert Putnam en *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa* Caracas, 1994, y se refiere al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción, que pueden mejorar la eficacia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. El capital social es un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con su uso.

desarrollo desigual de sus provincias con la deben llevar a la refuncionalización del Estado. El debate sobre descentralización se asienta sobre términos distorsionados que es preciso esclarecer, como por ejemplo:

La «caja única» fue creada como instrumento de la centralización del Presupuesto General del Estado que en su tiempo fue una necesidad histórica para el manejo de los ingresos petroleros y por la tradición de gasto «feudalizado» en la etapa de predominio de entidades autónomas y de fuerte presencia de oligarquías regionales ligadas a la propiedad de la tierra. Sin embargo, una vez creado este instrumento, éste fue cercado por nuevas situaciones y prácticas que deformaron su espíritu inicial. La centralización del gasto público, permitió asignaciones a los gobiernos subnacionales para la ejecución de proyectos y a organismos sectoriales específicos, los que finalmente fueron flagrantemente asimétricos y abrieron aún más la disparidad de la entrega de recursos. La asignación centralizada de recursos se distanció notablemente de su meta que debió ser un gasto tendencialmente equitativo, por habitante y por problemática a atender.

La provincia y su forma de gobierno deben redefinirse, debe buscar su nuevo rol, lo que ocasiona nuevas ecuaciones institucionales en relación con los otros niveles de gobierno. En este momento el Consejo Provincial es solamente una expresión de inadecuación institucional acerca de los niveles de gobierno y al nuevo rol de la región-provincia en la descentralización.

Existe una ambigüedad de roles del Municipio frente a la descentralización ya que no es la vía exclusiva ni está definida una estrategia de traslado de competencias y responsabilidades, aunque sí la transferencia de recursos.

- ◆ La elección de juntas parroquiales rurales creó un problema adicional en la coherencia de los niveles de gobierno. Por un lado, generó un desequilibrio de representación ya que las juntas parroquiales urbanas permanecen como un organismo auxiliar de las municipalidades; por otro lado, mezcló competencias entre el Municipio y el Consejo Provincial, rompiendo la lógica existente entre el asentamiento urbano y su *hinterland*.

Pero, otra forma de ver la necesidad de la descentralización, está en el análisis de la realidad socioeconómica actual del Ecuador, la que sin duda no es nada halagüeña, y que a través de datos oficiales se la puede entender en su verdadera dimensión, y encontrar en ellos su justificación.

El Plan de gobierno del Ecuador para el período 2000-2003, reconoce el estado calamitoso, por decir lo menos, en que se encuentra el país, y expresa que se ha elaborado el Plan *con* la intención de frenar la aguda crisis, económica, social y política de los últimos años.

Reconoce que la contracción económica, así como la iniquidad de la distribución del ingreso se han convertido en escollos para el crecimiento y la modernización y obedece a causas coyunturales y estructurales. Las causas coyunturales por supuesto que han agravado la situación socioeconómica actual del país, sin embargo, son las causas estructurales las que han llevado al grado de postración y desencanto de la sociedad que miran en la descentralización la respuesta a sus necesidades. Entre las causas estructurales, el Plan señala las siguientes:

- ◆ Incapacidad del sector público de administrar adecuadamente los recursos estatales en el contexto de escasez;
- ◆ Excesivo peso de la deuda pública interna y externa que restringe la capacidad de maniobra de la política fiscal;

- ◆ Inadecuada institucionalidad pública por no haberse emprendido reformas profundas del aparato estatal que den lugar a eficientes modelos de gestión pública;
- ◆ Alta dependencia del ahorro externo para financiar inversión en las actividades productivas, como consecuencia de la inestabilidad económica interna que no canaliza el ahorro a la creación de capital;
- ◆ La inadecuada operación de la inversión que origina, por una parte, el cierre de líneas de crédito de la banca privada, y por otra parte, a la lentitud en la utilización de los créditos internacionales que al 30 de junio del 2000, están represados en US\$ 1.624 millones;
- ◆ Los bajos niveles de competitividad reflejados en una limitada incorporación de la tecnología de punta y bajos niveles de productividad, procesamiento y calidad;
- ◆ La mala distribución y baja calidad del gasto público;
- ◆ La inadecuada estructura de los ingresos del Estado que ocasiona una insuficiente recaudación fiscal desde la perspectiva redistributiva;
- ◆ La incapacidad del sector productivo de absorber mano de obra, porque la economía ecuatoriana no ha logrado crear mercados laborales que privilegien la productividad y la especialización;
- ◆ El bajo acceso de los pobres a los activos productivos, a la capacitación y al mercado formal<sup>39</sup>

Se puede abundar en información a efectos de estar claros en la necesidad de insistir en el proceso de descentralización, para ello se podría partir de que a pesar de que el Ecuador actual cuenta con 23 provincias, existe una alta concentración de la población en tres de ellas, Guayas 27,05%, Pichincha 19,50% y Manabí 10,03%, es decir que en éstas se ubica el 56,58% del total de población.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Plan de Gobierno 2000 ó 2003, Vicepresidencia de la República, ODEPLAN, 10 de agosto del 2000.

<sup>40</sup> Guzmán Marco Antonio Dr. Gobernabilidad, Quito, 2000 ó 2001.

En las Provincias de Sucumbíos y Napo, más del 80% de la población se debate en la pobreza; y 11 Provincias más, sobrepasan el 60% de pobreza; 8 provincias sobrepasan el 45% y apenas dos, El Oro con 38,3% y Galápagos con el 39,6%, podría decirse que gozan de una pobreza relativa.<sup>41</sup>

Los porcentajes de miseria en el Ecuador son alarmantes, pero más alarmante es constatar que este indicador destaca a las provincias orientales como las que más sufren este flagelo, lo que resulta paradójico si se toma en cuenta que de estos territorios sale la mayor contribución para el erario nacional. Napo con el 62,5% ocupa el primer lugar en la desgracia, Sucumbíos con 55,3% el segundo, el tercer lugar lo ocupa Morona Santiago el cuarto Zamora Chinchipe con el 47,7% y cierra este círculo de miseria Pastaza con el 42%. En el resto de provincias se puede destacar los porcentajes de miseria de Loja 23,9%, Cotopaxi 20,5%, Imbabura 19,2%, Chimborazo 18,9%, Carchi y Esmeraldas con el 18,5%, Bolívar con el 18,3%. Esto no quiere decir que las demás provincias gozan de bonanza económica y distributiva de la riqueza, Manabí y los Ríos sobrepasan el 16% de miseria; Galápagos, Guayas, y Pichincha el 11%, Azuay y Tungurahua el 9%, y cierra el círculo de miseria la Provincia del Oro con el 5,8%.<sup>42</sup>

El análisis a nivel cantonal, desnuda la verdad de la pobreza en el Ecuador, datos obtenidos de la Secretaría Técnica del Frente Social, en 147 de los 215 cantones, que hasta 1999 tenía el país, más del 70% está en la pobreza. En total, en 201 cantones, más de la mitad de la población padece de pobreza; y en 31 cantones sobre el 50% de la población esta sumido en la miseria o indigencia. En estos últimos, en 11 cantones los

---

<sup>41</sup>

<sup>42</sup> Idem.

índices de miseria o indigencia van del 71,9% al 92,3% y en 8 cantones adicionales la miseria está entre el 69,7 y el 61,3% de la población.<sup>43</sup>

Para el año 2000, según estimaciones del Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable, CEPAR, se estimaba que alrededor de 10 millones de ecuatorianos estarán en condición de pobreza y de ellos 5 millones 700 mil afrontarán condiciones de real indigencia o miseria.

De la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por INEC para los años 1994 . 1999 <sup>44</sup>, se desprende que la cobertura y calidad de los servicios de saneamiento y agua potable no tienen la amplitud necesaria para mejorar la calidad de vida de la población, manteniéndose la distancia entre el sector urbano y el sector rural, así mientras en 1999 el 89,7% de la población urbana tuvo acceso al agua por tubería, en la zona rural esta alcanzó al 63,9%. La disponibilidad de servicio higiénico en la zona urbana la utilización del %excusado+ fue del orden del 83,2% y de letrinas el 13,6% mientras en la zona rural el 34,5 y 34,3%, respectivamente, con el agravante de que el 31,2% de la población rural no tiene ningún tipo de este servicio.

Si bien el suministro de energía eléctrica ha mejorado, persisten la diferencias entre lo urbano y rural, pues mientras en el primero el 99,6% tiene servicio eléctrico, en la zona rural esta cobertura alcanza el 82,1%.

En cuanto al servicio telefónico, este si es muy dispar, mientras en la zonas urbanas existe una cobertura del 43,1% en la zona rural apenas llega al 5,3%.

---

<sup>43</sup> ídem.

<sup>44</sup> INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1994 ó 1999.

En las zonas rurales el servicio de eliminación de basura es bastante bajo, apenas el 16,5% de los hogares tiene este servicio, frente al 86,5 de la zona urbana.

El hacinamiento, o sea la desproporción del número de miembros de un hogar, respecto al espacio físico dedicado a dormitorios, también presenta diferencias entre la zona urbana y la rural; en la primera el porcentaje de más de tres personas por cuarto es del 30,6% y en la segunda del 46,9%; estas cifras tienen relación directa con el número de miembros en los hogares, así mientras en la primera el porcentaje de más de cinco miembros es del 24,9%, en la segunda es del 34,5%.

La cobertura de vacunas a nivel nacional en menores de uno a cinco años, también presenta diferencias a la hora de comprar el sector urbano con el rural; así mientras en la zona urbana esta cobertura alcanzó el 97,5% en vacuna contra la tuberculosis, 74,9% vacuna contra la DTP y 87,8% en vacuna contra la poliomielitis, en la zona rural esta alcanzaron los porcentajes de:96,4%, 74,9% y 74,1%, respectivamente.

La insuficiente dotación de infraestructura básica de educación, la lejanía de los centros educativos, la mayor inserción de la población en el mercado de trabajo, especialmente en el área rural, aparece como las principales causas del analfabetismo, el mismo que se presenta con mayor fuerza en el campo con el 16,8% en edades de 1º años o más y en 19,2% en edades superiores a los quince años, frente al 5,3% y 5,7%, respectivamente en la zona urbana.

Los niveles de instrucción por supuesto, varían sustancialmente al momento de compararlos entre la zona urbana y rural; así mientras en la primera la educación superior presenta un porcentaje del 14,3% en la

zona rural ésta representa apenas el 2,4%; el nivel secundario el 35,3% y el 14,8%, respectivamente.

La tasa de mortalidad infantil también es mayor en la zona rural, para 1999 ésta representó el 22 por mil nacidos vivos, frente a 15 en la zona urbana, a nivel nacional.

A pesar de que existe poca información en el Ecuador sobre la concentración del ingreso en el ámbito nacional, los siguientes datos proporcionados por la Secretaria del Frente Social, demuestran que la persistencia de las desigualdades sociales, el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso familiar en 1995 fue de 0,513 y la relación entre los ingresos familiares del 10% más rico y el 10% más pobre de la población fue de 38 a 1. En ese mismo año, la relación del ingreso personal mensual entre el 5% más pobre de la población y el 1% más rico fue de 116 veces.<sup>45</sup>

En opinión de Lautaro Ojeda, el 20 % de la población que alcanza los más altos ingresos concentra el 73,5% de la riqueza total del país, mientras en los dos deciles de menores ingresos, es decir el 20% más pobre de la población, acceden apenas al 2% de ella; y según el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, a principios de 1999, el ingreso que percibía el 5% de la población más adinerado resultaba 177 veces mayor que el que alcanzaba el 5% más pobre.<sup>46</sup>

El desarrollo desigual que existe en el Ecuador también se refleja en la estadísticas de la Superintendencia de Compañías que, a diciembre de 1999, indica que en la Provincia del Guayas está concentrado el 55,09% de la compañías, de las cuales la mayoría se encuentra dedicado al

---

<sup>45</sup> Secretaría del Frente Social, El desarrollo Social en el Ecuador, SIISE 1997.

<sup>46</sup> Guzmán Marco Antonio, Ecuador la Hora Trágica, 2000

comercio, 3770, a la industria 1281, a la agricultura 1806, al transporte 569 y a servicios 5679; el 33,8% se encuentran en la Provincia de Pichincha, repartidas entre 2665 al comercio, 1227 a la industria, 518 a la agricultura, 811 al transporte y 2430 en servicios a empresas.

La proporción de empresas en el resto del país es sensiblemente menor, así se puede observar que en Azuay están ubicadas el 3,45%, en Manabí el 2,23%, El Oro el 2,18% y Tungurahua el 1,09%.

Tres provincias, Imbabura, Loja y Los Ríos, juntas representan apenas el 1,43% del total.

El resto de provincias, 14 en total apenas contribuyen con el 1,35% del total de compañías a escala nacional; y de éstas, provincias como Galápagos con el 0,06%, Pastaza y Sucumbíos con el 0,04% cada una, Bolívar y Napo con el 0,03%, Morona Santiago con el 0,02%, Orellana con el 0,01% y Zamora Chinchipe con el 0,008%.<sup>47</sup>

La contribución de las recaudaciones de rentas internas como porcentaje del PIB de cada una de las provincias, de acuerdo con los datos que proporciona el Servicio de Rentas Internas para el año 1999, no responde necesariamente a la distribución de compañías anteriormente expuestas, aunque en los casos de la Provincia de Sucumbíos y Orellana, principalmente, los impuestos de las empresas petroleras se los declara en Quito. En esta forma de medir las recaudaciones como porcentaje del PIB, se destaca en orden descendente, la Provincia de Pichincha con el 5,05%, Guayas 3,35%, Azuay 0,34%, Esmeraldas 0,29%, Manabí 0,19%, El Oro 0,18%, Carchi 0,14%, Tungurahua 0,11%, Loja con el 0,04%, las provincias de Imbabura, Los Ríos y Chimborazo con el 0,03%, Bolívar, Cañar y Cotopaxi contribuyen con el 2%, el resto de provincias con el 0,01% y



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Zamora Chinchipe y Pastaza presentan cifras que a nivel de PIB se acercan al 0%.

Todas las cifras señaladas, invitan a reflexionar de que las relaciones económicos sociales han funcionado mal en el Ecuador, y que, por lo tanto, es hora de rectificar, y si para ello la descentralización contribuye a solucionar los problemas existentes, pues habrá que tomar ese camino.

---

<sup>47</sup> Superintendencia de Compañías, Anuario Estadístico 1999.

## CAPITULO III

### LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA

América Latina posee una tradición centralista arrastrada desde los tiempos de la colonia. La concentración de las actividades políticas, administrativas y económicas en pocos, creó a lo largo de su historia estructuras centralizadas en casi todos los países de la región.

La estructura de exportación de alrededor de unos pocos productos, el caudillismo, fortaleció la concentración del poder político y económico; y, los gobiernos militares de los años setenta y ochenta, no ayudaron a romper esa tradición centralista, sino todo lo contrario, la reforzaron.

El inicio de los procesos de democratización experimentados en América Latina a partir de mediados de los ochenta hasta nuestros días, puso sobre el tapete la discusión sobre el tema de la redistribución de la riqueza, y el ejercicio de la democracia, particularmente a través de las presiones de la sociedad civil, cuyas demandas son cada vez más complejas y concretas. La incapacidad del Estado centralista de atender esas presiones, hace que cada vez se vea como imprescindible una reforma de las estructuras estatales a fin de responder a las presiones regionales; es sobre esta base que procesos de descentralización se empiezan a realizar en algunos países latinoamericanos.

#### **3.1 La descentralización Fiscal: el caso del Paraguay.**

La para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPALC), considera que Paraguay es uno de los países más centralizados de Sudamérica, debido principalmente, a que durante

muchos años persistió un estado centralista y autoritario que impidió la participación democrática y, por tanto, toda acción política y económica estuvo concentrada en la capital y en las decisiones del gobierno central.

Este sistema fue totalmente excluyente y restringió la posibilidad de contar con recursos y con autogestión en la mayoría de regiones del país.

A raíz de la caída del General Stroessner en febrero de 1989, Paraguay entró en un proceso de transición política, económica y de reforma del Estado, para establecer un sistema democrático y descentralizado, para lo cual fue necesario implementar los gobiernos departamentales y municipales. En éstas últimas, las autoridades municipales fueron electas de manera directa en mayo de 1991.

En junio de 1992, con la promulgación de la nueva Constitución, se incluyó por primera vez la estructura del gobierno departamental cuyas autoridades también fueron electas por primera vez en mayo de 1993, fecha en la cual también coincidió con la elección del Primer Presidente Civil y un Congreso controlado por la oposición. En diciembre de 1994 fue promulgada la primera Ley Orgánica para las Gobernaciones Departamentales.

La división política administrativa del territorio paraguayo comprende 17 Departamentos, como nivel regional; la capital de la república Asunción, es independiente del territorio departamental.

Los Departamentos están divididos en municipios o distritos como niveles de gobierno local en la estructura administrativa del Estado; pero no existe una distinción clara entre municipios y distritos. Sin embargo, de acuerdo a la tradición los distritos, que tenían subdivisiones en compañías, colonias y parajes, podían acceder a municipios cuando las

localidades estaban en condiciones de cumpliendo ciertos requisitos básicos como: población mínima de 5000 habitantes, territorio delimitado, capacidad económica para correr con los gastos de funcionamiento, administración y prestación de servicios municipales, que su creación no afecte a los municipios vecinos y que hayan funcionado de manera regular Juntas de Vecinos.<sup>44</sup>

En el actual Paraguay, a partir de la Constitución de 1992, coexisten las tres funciones del Estado características de las democracias: Legislativa, Ejecutiva y Judicial con claras delimitaciones. Esta Constitución de 1992, estableció las bases legales y políticas para la descentralización del gobierno y el reparto del poder de decisión fuera de la capital, Asunción.

La Constitución en su artículo 221, define a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional como la ~~%~~Cámara de Representación Departamental~~+~~, fortaleciendo de esta manera la idea de descentralización y democracia; está Cámara esta conformada por un diputado titular y un suplente, los mismos que tiene atribuciones exclusivas para tratar los proyectos de Ley relacionados con la actividad departamental y municipal. Existe también la Cámara del Senado cuyos miembros, al igual que el ejecutivo, son nombrados directamente por el pueblo a nivel nacional.

A pesar de los cambios estructurales realizados en torno a la descentralización, a decir de la CEPAL, éstos presentan ambigüedades pues mientras el artículo primero de la Constitución establece que Paraguay es un ~~%~~Estado de derecho, unitario, indivisible y descentralizado..." por otro, el artículo 156 de la Constitución, referente a los Departamentos y Municipios establece adicionalmente que los mismos ~~%~~gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión

---

<sup>44</sup> CEPAL, Serie Política Fiscal No. 91, Santiago de Chile, 1996

de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos+.

En la nueva etapa democrática paraguaya, en su esfuerzo por fortalecer la democracia y modernizar y descentralizar el Estado, el establecimiento de las gobernaciones departamentales y los gobiernos municipales representa un paso trascendental de la vida democrática.

A los gobernadores departamentales se les ha encargado la representación del Poder Ejecutivo en la ejecución de la Política Nacional, pero a pesar de que son electos directamente sólo se les encarga esta función, lo que de alguna manera significa que perdura la antigua forma de los Delegados de Gobierno que eran nombrados directamente por el ejecutivo.

En cambio, en cuanto a los Municipios, éstos por definición son los órganos de gobierno local que gozan de personería jurídica, autonomía política, administrativa y normativa e independencia en la recaudación e inversión de sus recursos.

Así mismo, la Constitución entrega a los gobiernos departamentales las siguientes competencias:

1. Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; Organizar los servicios departamentales comunales, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y las demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;
2. Preparar el Plan de Desarrollo Departamental, que deberá coordinar con el Plan Nacional de Desarrollo y elaborar la formulación

presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;

3. Coordinar la acción Departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación;
4. Disponer la Integración de los Consejos de Desarrollo Departamental;
- y,
5. Las demás competencias que fijen la Constitución y la Ley+.

Para el caso de los municipios, la constitución establece las siguientes atribuciones:

1. La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en la de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía;
2. La administración y la disposición de sus bienes;
3. La elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos;
4. La participación en las rentas nacionales;
5. La regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos;
6. El dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones;
7. El acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e Internacional;
8. La reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y las de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y,
9. Las demás atribuciones que fijen la constitución y la Ley.

Posteriormente, con la Ley 1294/87, como complemento a la Constitución, se determinaron entre otras las siguientes funciones para los Municipios:

- El fomento de la educación pública, la cultura, el deporte y el Turismo;
- La reglamentación y fiscalización del tránsito, del funcionamiento de los transportes de pasajeros y demás materias relativas a la circulación de vehículos;
- La provisión de los servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, en los casos en que estos servicios no fuesen prestados por otros organismos públicos;
- La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales;
- El fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar de la población;
- El desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encauzar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo; y,
- La creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de primera necesidad como mercados, ferias y similares, así como el control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos

Uno de los logros más importantes del proceso de descentralización paraguayo constituye el haber modificado la forma de relacionarse financieramente entre las municipalidades y el Gobierno Central, los que estaban unidos a través del Impuesto Inmobiliario, del cual el 16 % correspondía al gobierno municipal y se cobraba sobre los inmuebles situados en los respectivos municipios. Este impuesto se encargaba de liquidar el Ministerio de Hacienda y se transfería trimestralmente a la

Municipalidad de Asunción que gozaba de una preferencia, pues, se transfería todo lo relacionado con los inmuebles de la Capital, y al Instituto de Desarrollo Municipal, IDM, lo correspondiente a las municipalidades del interior. El IDM a su vez redistribuía el 16% de la siguiente manera:

- 10% para la integración del capital del IDM;
- 4,4% para las municipalidades del interior; y,
- 1,60% para la Corporación de Obras Sanitarias ( CORPOSANA)

Esto quiere decir que las municipalidades recibían únicamente el 4,40%.

Con la reforma de 1992, y la aparición de la Administración Departamental, se asignaron a estos los recursos provenientes de:

- La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen en la Constitución y en la Ley;
- Las asignaciones o subvenciones que les destine el Gobierno Nacional;
- Las rentas propias determinadas por Ley, así como donaciones y los legados; y,
- Los demás recursos que fije la Ley.

En cuanto al nuevo manejo del impuesto inmobiliario, la nueva Constitución determinó que a los Municipios y los Departamentos corresponderá la totalidad de los tributos que graven a la propiedad inmueble en forma directa; la recaudación será atribución municipal y la distribución de los recursos se hará de la siguiente forma:

- El 70% de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma;
- El 15% en la del Departamento respectivo; y,

- El 15% restante a ser distribuido en las municipalidades de menores recursos.

Esta interesante forma de coparticipación de los impuestos es un ejemplo de la descentralización fiscal.

Otro avance significativo en el proceso de descentralización de los gobiernos locales radica en la coparticipación del impuesto al Valor Agregado, IVA, y de los ingresos por impuestos a los juegos de azar. Por mandato de la Ley, el 15 % de este impuesto recaudado en cada Departamento debe quedar en propiedad del mismo, y se establece además que todo ese valor debe ser destinado a las áreas de salud, educación y obras públicas. Considerando que el IVA es un tributo de carácter nacional correspondiente al Gobierno Central, se responsabilizó al Ministro de Hacienda reglamentar la coordinación y el control con los gobiernos departamentales para la recaudación y transferencia mensual.

El resultado de la recaudación de los impuestos por los juegos de azar se distribuye entre los tres niveles de Gobierno; Central, Departamental y Municipal en un porcentaje de 40, 30 y 30 por ciento, respectivamente.

De manera general, en el Paraguay, a decir de la CEPAL, los Gobiernos Departamentales representan una nueva figura en el escenario de la política; y se han ganado un nivel de credibilidad y visibilidad pública en cuanto a representatividad institucional, demostrando capacidad organizacional y de absorción y manejo de los recursos; ésto ha hecho que las Gobernaciones Departamentales reclamen la necesidad de mayor claridad en las atribuciones y funciones, así como sobre sus fuentes de financiamiento.

Así pues, en el Paraguay la descentralización de los gobiernos departamentales y municipales es visto como una condición políticamente

superada, lo que significa un gran avance en la intención de poner en funcionamiento el proceso de descentralización para el país, y que está fortaleciendo el proceso de gobernabilidad a nivel subnacional.

La creación de los Gobiernos Departamentales significó la distribución regional del poder político en el contexto democrático y llenó la brecha jurisdiccional y operativa que existió previamente entre el Gobierno Central y las municipalidades, rompiendo de esta manera la idea de que el desarrollo social, económico y político era competencia solamente del Poder Ejecutivo del Gobierno Central.

### **3.2 La descentralización Fiscal: el caso de Perú**

El proceso de descentralización en el Perú es considerado por la CEPAL como incipiente, y se asevera que en este país se pudo observar, al menos hasta 1997, uno de los más altos grados de centralismo en América Latina.

La anterior Constitución, de 1979, pretendió entrar en un proceso de descentralización, donde aparte de las municipalidades se establecieron los Gobiernos Regionales que solamente fueron implementados a fines de la década de los ochenta por el gobierno de Alan García. Estos Gobiernos Regionales, ya en el Gobierno de Alberto Fujimori, a los que se pretendió otorgarles autonomía administrativa y de recursos, no contaron con el apoyo político necesario, tuvieron una corta existencia y en abril de 1992 se desactivaron y en su lugar se constituyeron los Consejos Transitorios de Administración Regional, los mismos que actualmente tienen a su cargo ciertas funciones y operan como entidades desconcentradas a nivel central y se dedican básicamente al pago de las remuneraciones de los trabajadores de la salud y de la educación, así

como también a realizar inversiones en proyectos especiales y en las microrregiones.

En 1993, se promulgó una nueva Constitución, la cual establece en su Art. 43, que el Perú se define sobre la base de los principios democrático, social, independencia, soberanía, separación de poderes, unidad del país y descentralización del gobierno; así mismo, establece en su Art. 188 %la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país+. <sup>45</sup>

La Constitución peruana, en cuanto a la división político administrativa, establece que el %oterritorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada+.

A los gobiernos regionales se les concede autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; correspondiéndoles dentro de su jurisdicción la coordinación y ejecución de los planes y programas socio . económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a la Ley. La Constitución no establece los recursos de las regiones para su funcionamiento, por lo que este vacío debe ser llenado a través de una legislación puntual a cargo del ejecutivo. Otra de la s funciones es la de apoyar a los gobiernos locales, pero están condicionados a no sustituir ni duplicar su acción y competencia.

El eje principal de la política en materia de descentralización lo constituyen las municipalidades. La Constitución en su Art. 191 establece que %olas municipalidades provinciales y distritales y las delegadas conforme a la ley, son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía

política y administrativa en los asuntos de su competencia. Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de tres años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable pero irrenunciable y gozan de las prerrogativas que señala la Ley.<sup>46</sup>

- De igual manera, la Constitución en su Art. 192, establece las siguientes competencias para las municipalidades;
- Aprobar su organización interna y su presupuesto;
- Administrar sus bienes y rentas;
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales;
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad;
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes;
- Participar en la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a la Ley; y,
- Los demás que determine la Ley.

En la Constitución también se establece las rentas y bienes municipales, los mismos que de acuerdo con su Art. 193, son las siguientes:

- Los bienes e ingresos propios;
- Los impuestos creados por Ley a su favor;
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo;
- Los Recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que se crea por Ley según los tributos municipales;

---

<sup>45</sup> CEPAL, Serie Política Fiscal No. 92, Santiago de Chile No. 92

<sup>46</sup> CEPAL, Descentralización Fiscal, el caso de Perú; Santiago de Chile, No. 92

- Las transferencias presupuestales del gobierno central;
- Los conceptos que le corresponden por razón de canon; y,
- Los demás recursos que determine la Ley.<sup>47</sup>

El Fondo de Compensación Municipal (FMC) fue creado con la Ley de Tributación Municipal el 31 de diciembre de 1993 y sus recursos provienen de cuatro fuentes:

- Impuesto de Promoción Municipal;
- Impuesto al Rodaje que se cobra con el consumo de combustibles;
- Impuesto a las embarcaciones de recreo; y,
- 25% de lo recaudado por las municipalidades provinciales, por concepto de impuesto a las apuestas.

Su distribución es de 20% para la municipalidad provincial y 80% para las municipalidades provinciales sobre la base de la población de cada una de ellas. Las transferencias a favor de las municipalidades eran realizadas por el Gobierno Central de manera discrecional y respondían a criterios básicamente políticos.

La Constitución Política establece que tienen potestad tributaria los siguientes organismos:

- El Poder Legislativo, el cual puede crear, modificar, derogar o establecer exoneraciones de tributos, mediante Ley del Congreso;
- El Poder Ejecutivo, el cual puede crear, modificar, derogar o establecer exoneraciones de tributos, mediante Decretos Legislativos; o regular, los aranceles o tasas, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas (MEF); y,

- Los Gobiernos Locales, los cuales, mediante Edicto, pueden crear, modificar, suprimir o exonerar sus contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; con las limitaciones establecidas por la Ley. En el caso de supresión de tasas y contribuciones, las municipalidades no tienen ninguna limitación legal. La capacidad de los gobiernos locales esta limitada a la administración y fiscalización de los impuestos locales.

En materia de tasas y contribuciones, las municipalidades distritales están subordinadas a las municipalidades provinciales. Los edictos que regulen estos tributos requieren para su vigencia de la ratificación del Consejo Municipal Provincial, de esta forma se puede afirmar que la autonomía fiscal de las autoridades distritales es mucho más restringida que la de las provincias.

Las municipalidades no tienen ninguna capacidad para determinar y actualizar las base imponibles ni para definir las tasas; estas facultades se encuentran concentradas en el nivel central de gobierno, no dejando ningún margen para la actuación discrecional de las municipalidades.

En cuanto a los Gobiernos Regionales, la Constitución no reconoce expresamente la potestad tributaria, tampoco les faculta a celebrar operaciones de crédito interno sin el requisito de autorización legal, ni a sustentar directamente ante el Congreso su Presupuesto. Les reconoce sin embargo que a través de la Ley podrían ejercer la facultad de crear, modificar o derogar tributos, respetando todos los principios jurídicos que constituyen el ordenamiento tributario del Perú.

---

<sup>47</sup> Idem.

El proceso de descentralización en el Perú, se vio interrumpido a partir de 1990, con la presencia del Presidente Fujimori, el mismo que por sus características autoritarias comenzó a centralizar la administración pública en todos los campos, siendo una de sus demostraciones de poder la eliminación de los Gobiernos Regionales en 1992.

Alberto Fujimori determinó como prioridades combatir la crisis económica y el terrorismo, estrategia que respondía a la necesidad de lograr disminuir la protesta de grupos opositores dada la escasa base social de su movimiento político en el poder. Esto implicaba la centralización de las finanzas nacionales, el recorte de las facultades de los gobiernos regionales y la remoción de las autoridades.

Para responder a esta nueva estructura de poder se creó una nueva organización más funcional del Estado a efectos de controlar las regiones desde el poder central. Disminuye el énfasis regionalista y se traza como objetivo atender a la población más necesitada como forma de combatir el terrorismo y paliar los efectos del programas de estabilización, creando para el efecto el Ministerio de la Presidencia, lo que fue posible gracias al autogolpe y cierre del Congreso en 1992 y que se convirtió en la Institución estatal en donde se concentró el mayor presupuesto a nivel nacional.

Dependientes de este nuevo Ministerio se crean diversos Organismos Públicos Descentralizados ( OPDs), a quienes se les entrega grandes presupuestos con fondos del Tesoro Nacional y de Organismos Internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia para la Ayuda Internacional de los Estados Unidos (AID), y otras. Estas agencias gubernamentales enfrentaron los programas de lucha contra la pobreza y la dotación de infraestructura

básica en el ámbito local, dejando a un lado a las autoridades locales. Esta época coincidió con la casi exterminación del terrorismo en ese país.

El excesivo centralismo patrocinado por Fujimori propició las demandas, especialmente de ONGs, de que se cumpla con la Constitución especialmente en el plano de la descentralización, pero dadas las características del Presidente éstas no fueron escuchadas y el Ministerio de la Presidencia se constituyó en el inversor público más importante.

El grado de centralismo se reflejó en la concentración de los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno Central que en 1993 alcanzaron el 93,5%, en el caso de los gastos, el Gobierno Central y los Consejos Transitorios de Administración Regional, CTAR, concentraron el 90% de los gastos totales, mientras las municipalidades participaron del 10%. En cuanto a los gastos de capital, de igual manera, el Gobierno Central y los CTAR acapararon el 85% y el 15% se repartió a los municipios

Carlos Casas, manifiesta que ~~sin~~ sin embargo es necesario reconocer que los Organismos Públicos Descentralizados, creados bajo el amparo del Ministerio de la Presidencia, fueron muy eficientes en el logro de sus objetivos dado que la pobreza y la pobreza extrema disminuyeron en cerca del 35% durante el período 1992-97. Incluso algunas de estas instituciones fueron reconocidas a nivel internacional por su efectividad y eficiencia.<sup>48</sup>

Este proceso interrumpido de descentralización parecía reiniciarse cuando a propósito de la presentación de la Ley Anual de Presupuesto del

---

<sup>48</sup> CONAN, Línea de Referencia 2000.

Sector Público para el año fiscal 2000, el Ing. Víctor Joy Way, Ministro de Economía y Finanzas, expresaba que una de las características del Presupuesto 2000 tenía que ver con el proceso de descentralización y la transferencia de recursos a las municipalidades que se iniciaría en el año 2000. En tal virtud, el Presupuesto 2000 consideró el paso previo que deberá efectuar el Gobierno Central para transferir los recursos de Salud y Educación hacia las municipalidades. Al producirse el traslado de recursos a los sectores de Educación y Salud, como paso previo a la transferencia a las municipalidades, se redujo la participación porcentual del sector Presidencia, que en 1999 significó el 20% del Presupuesto y que para el año 2000 representaría el 7,8% del Presupuesto<sup>49</sup>

### **3.3 La descentralización Fiscal: el caso de Chile**

El proceso de descentralización en Chile debe ser analizado en el contexto de los últimos 27 años, período en el cual se destaca la presencia del General Augusto Pinochet y los posteriores gobiernos democráticos que le sucedieron.

El Gobierno Militar, que tomó el poder, entre 1973 y 1990, decidió instaurar un nuevo modelo de desarrollo y por tanto romper con el que Chile había tenido en años anteriores.

Para ello, se procedió secuencialmente de la siguiente manera:

- Se procedió a reducir la intervención del Estado en la Economía, y se antepuso al sector privado como principal agente de desarrollo;
- Se buscó la forma de erradicar la organización social, sindicatos, agrupaciones de profesionales, etc., a través de la persecución política e ideológica; y,

---

<sup>49</sup> Joy Way, Víctor, MEF, Exposición del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2000, 1999.

- Se buscó refundar la dimensión política, alterando las modalidades de representación y expresión ciudadana.<sup>50</sup>

Las motivaciones que llevaron a tomar esta decisión fueron las siguientes:

- La primera motivación de carácter político que le llevó a reducir el tamaño del Estado Central y a trasladar parte de esa capacidad pública a las regiones y comunas, bajo la perspectiva de que las regiones tendrían el rol protagónico, como poseedoras de los recursos naturales que daría lugar a un desarrollo territorial equilibrado con la intervención de un sector privado dinámico.
- La segunda motivación calificada también de carácter político estuvo relacionada con la necesidad de ejercer control sobre las comunidades y territorios a fin de neutralizar posibles focos de protesta.
- La tercera motivación estuvo relacionada con la visión geopolítica y de desarrollo regional tendiente a reforzar las regiones de los extremos norte y sur chilenos que demostraban debilidad económica y demográfica, siendo por lo tanto necesaria la presencia del Estado en previsión a posibles conflictos con los países vecinos.

Alrededor de esta apreciación de la realidad de Chile se tomaron las decisiones, y una de las primeras fue la eliminación de la institucionalidad política de los municipios, alcaldes y regidores. En su reemplazo se designaron militares como alcaldes y se estableció la dependencia directa del Ministerio del Interior.

---

<sup>50</sup> CONAM, Línea de Referencia, El Proceso de Descentralización en Chile., 2000

Se creó la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa ( CONARA), encargada entre otras funciones de la reforma de la estructura económica, administrativa, tamaño y áreas de competencia. El CONARA eliminó el esquema de provincias, departamentos, comunas y subdelegaciones; creando las 13 regiones, 53 provincias y 335 comunas como nueva división político administrativa. Esta nueva regionalización tenía el carácter obligatorio para toda la administración pública, por lo que esta debía ajustar todo sus esquemas administrativos, financieros y de recursos humanos a esta estructura; la misma que empezando en 1974, tomó de tres a cuatro años implementarla.

No se ajustaron a esta nueva forma administrativa el Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores e Interior. En cada Región se nombró a un Intendente como autoridad superior y un Gobernador en cada provincia.

A fin de compensar los desequilibrios interregionales, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo, a fin de que financie inversiones de infraestructura social, proyectos que fueron decididos por los Intendentes.

Se crearon estímulos tributarios y arancelarios de apoyo a las regiones extremas como Tarapacá y Magallanes, reforzándolas como zonas francas o puertos libres.

La aplicación del nuevo modelo económico, caracterizado por la contracción del Estado y la apertura económica tuvo fuerte impacto social, que se unió a la crisis mundial de los años ochenta que ocasionó una quiebra financiera y productiva en Chile, con un impacto en el PIB de menos 15% en 1982 y con índices de desempleo del 31%. Frente a estos hechos y ante el brote de insatisfacción creciente de la población, el gobierno militar determinó que la descentralización podría ser una

herramienta adecuada para enfrentar los problemas. Para esto se creyó necesario fortalecer las instancias locales para una mejor focalización del gasto público; bajar desde el nivel central algunas responsabilidades hacia los niveles locales, propiciando la racionalización administrativa y el establecimiento de nuevas formas de participación social y política, asentada sobre las agrupaciones gremiales y territoriales, a efectos de legitimar al Estado que había sufrido un desgaste.

Para esto se tomaron las siguientes decisiones y acciones:

- Se dictó una nueva Ley Orgánica Municipal que amplió considerablemente las competencias, capacidades administrativas y la asignación de recursos que administrarían a ese nivel.
- Políticamente se establece que el Municipio sea dirigido por un alcalde apoyado por un Consejo compuesto por representantes corporativos (CODECO). Estos consejos se empezaron a funcionar a partir de 1986.
- Se entregaron a los municipios responsabilidades privativas y concurrentes en todas las áreas vinculadas al desarrollo local.
- Financieramente, se consagraron como propiedad de los municipios ingresos importantes que antes pertenecían al nivel central; impuesto predial, patentes para actividades productivas y servicios y las licencias para los vehículos.<sup>51</sup>
- Se creó un amplio plan de empleos a través de los municipios que llegaron a emplear en 1983, alrededor de 500.000 personas.

- Se inició el traspaso de los servicios de salud y educación básica y media a los municipios, estableciéndose un plazo de 10 años e iniciándose con los municipios más grandes; proceso que fue apoyado con acciones de capacitación, adecuación administrativa y promulgación de las normas pertinentes.
- Se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE), en donde toda la comunidad podía expresar su opinión; estos empezaron a funcionar en 1988.

La importancia que se dio a la Planificación en este período fue extraordinaria, pues se crearon, además, las oficinas regionales de la Oficina Nacional de Planificación cuyo propósito es ayudar a los municipios en la gestión de subsidios y programas sociales, realizar diagnósticos de necesidades, políticas regionales de desarrollo, evaluación de proyectos, apoyo técnico de los intendentes y expresión regional de los asesores económicos.

Se procede a la creación de universidades regionales con la fusión de la Universidad de Chile y la Técnica del Estado, con lo que se logra doble efecto, se reduce el peso político de la U. de Chile y se crean centros académicos para la solución de los problemas de sus territorios.

Se logró firmar con el BID el primer convenio de crédito para fortalecer al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que se convirtió en el principal ejecutor en salud, educación, vialidad, deportes, equipamiento comunitario, etc.

Entre 1990 y 1994, el gobierno democrático, consideró postergable el tema de la descentralización pero impulsó la elección de las autoridades

---

<sup>51</sup> CONAM, Línea de Referencia.2000

comunales. La decisión fue entendible, pues este gobierno tenía que enfrentar los problemas de la transición democrática, fortalecer la gobernabilidad, reinsertarse democráticamente en el contexto internacional, tratar los problemas de los derechos humanos, mantener el crecimiento económico y el equilibrio fiscal, entre otras prioridades.

- Uno de los problemas importantes que tuvo que resolver fue el asegurar mediante la entrega de los recursos fiscales pertinentes que los diferentes niveles locales continuaran funcionando de manera normal a fin de evitar desbordamientos; para ello sobre la estructura heredada se procedió a:
  - Reformó la Ley Municipal para la elección democrática de alcaldes y concejales;
  - Se dotó a los Gobiernos Regionales de Institucionalidad Política propia y se les asigna competencias;
  - Se crearon diversos fondos para los gobiernos regionales y municipales;
  - Se ordenó el sistema de administración de la salud y educación;
  - Se suscribió un nuevo convenio con el BID para reforzar al FNDR;
  - Se creó la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM; y,
  - Se elaboró la metodología para la creación de nuevas provincias, regiones o comunas.

El segundo gobierno democrático, procedió a consolidar y avanzar de manera gradual en el proceso de descentralización, para lo cual tomó las siguientes acciones:

- Reformar a la Ley Orgánica Municipal, fortaleciendo el proceso de elección de alcaldes y otras instancias representativas;

- Reformar a la Ley de Rentas Municipales para mejorar los mecanismos de captación de recursos y de redistribución intercomunal;
- Iniciar el proceso de desconcentración de los servicios públicos destinada a elevar la autonomía de las direcciones regionales;
- Establecer la obligatoriedad e los servicios públicos de formular metas de gestión anual, generando información y condiciones para coordinar su trabajo entre ellos y con municipios y gobiernos regionales;
- Establecer de manera regional los foros anuales de fomento productivo, con la participación de toda la comunidad; y,
- Iniciar el programa nacional de articulación entre los gobiernos Regionales y las universidades para facilitar la incorporación plena de esta última a programas de desarrollo regional.

El proceso de descentralización en Chile es uno que demuestra avances importantes y que de acuerdo con los conocedores de la realidad chilena, requiere de ajustes menores en el campo municipal; el establecimiento de la elección democrática de las autoridades del Gobierno Regional; la expedición de una Ley de Rentas regionales que provea de fondos propios a este sistema administrativo; y, la necesidad de redefinir las responsabilidades del nivel central y el regional, a fin de que el gobierno regional asuma de manera efectiva los programas de desarrollo social, económico, territorial y cultural.<sup>52</sup>

### **3.4 La Descentralización Fiscal: el caso de Colombia**

El proceso de descentralización en Colombia se remonta al período 1981 . 1986, en donde con el Acto Legislativo No. 1 de 1986, se realizan reformas al modelo político y estatal colombiano. En esta norma se

dispuso la elección popular de alcaldes, se fortaleció el federalismo fiscal y se establecen restricciones al poder público central a fin de reducir la distancia entre el ciudadano y el gobernante, aumentando los canales de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión local.

La Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987, se constituyen en el mayor avance en materia fiscal y administrativa por la transferencia de competencias y recursos, pues mediante estos cuerpos legales se fortalecen los gobiernos locales al incrementarse la transferencia del impuesto del valor agregado a los municipios; destinando un porcentaje exclusivo para municipios menores a 100.000 habitantes y condicionando una alta proporción de recursos a gastos de inversión en sectores sujeto de descentralización.<sup>53</sup>

La Ley 12 de 1986, aumentó gradualmente la participación municipal en la cesión del Impuesto Nacional al Valor Agregado ( IVA ) del 30% al 50% y condicionó un porcentaje de dicha participación a gastos de inversión.

Para el período 1987 . 1992, el total de los recursos transferidos creció a una tasa promedio anual del 54%. La cesión del IVA se constituyó en una de las más dinámicas e importantes fuentes de recursos para los municipios, especialmente para los de menor tamaño y desarrollo económico. Su participación en los ingresos municipales ha llegado a representar en algunos casos el 91% del, total de los ingresos locales.

Hay que destacar que el proceso de descentralización fiscal y administrativa en Colombia, en una primera instancia se delegaron competencias y recursos sin un proceso de fortalecimientos local previo,

---

<sup>52</sup> Avalos José A, Descentralización en Chile 1973 ó 1999, Quito, 2000.

<sup>53</sup> CEPAL, Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal No 49,1997.

ni estudios profundos relativos a la capacidad de absorción de las entidades regionales. Este factor llevó al debilitamiento de algunos sectores como en el caso del agua potable y saneamiento básico con problemas de gestión para las entidades responsables.

Se procedió a la liquidación de entidades de carácter nacional o a transferir a los niveles subnacionales, pero los procesos carecieron de transparencia y de planificación, lo que repercutió en mayores costos fiscales. Superiores a los estimados por la Nación y la incapacidad de delegar y descentralizar totalmente las funciones con la correspondiente duplicidad de competencias.<sup>54</sup>

Para 1991 se expide una nueva Constitución Política de Colombia, basada en un modelo descentralista de administración estatal. Esta Constitución retoma gran parte de las normas legales expedidas anteriormente y amplía las facultades de las regiones en los aspectos político, administrativo y fiscal, fortaleciendo la autonomía regional.

La Carta Política colombiana, establece un marco general de responsabilidad funcional de la Nación ( Gobierno), funciones de estabilización y distribución y, a las entidades territoriales, funciones de asignación y de servicios públicos; y aumentó sustancialmente las transferencias hacia departamentos y municipios.

Una de las medidas de mayor importancia es la transferencia creciente de los recursos del Gobierno a las entidades territoriales, la que está fundamentada en la mayor capacidad de recaudación del gobierno y en el equilibrio entre los recursos transferidos y las funciones y competencias descentralizadas.

La Constitución de 1991 establece una nueva estructura para el sistema de transferencias municipales, entre las que se destacan las siguientes:

- Amplía la base de liquidación de la transferencia a las entidades municipales, concediéndoles participación en los ingresos corrientes de la Nación. De la Cesión del IVA, se pasa a una participación sobre el total de los ingresos corrientes;
- Aumenta el volumen de las transferencias al condicionar que la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación deberá incrementarse anualmente, partiendo de un 14% en 1993, a un 22% como mínimo en el año 2002;
- Establece nuevos criterios para la distribución de los recursos dando prioridad al papel redistributivo de las transferencias, estableciendo el 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en calidad de vida. Así mismo, se establece que debe ser asignado en forma exclusiva un porcentaje para los municipios de menos de cincuenta mil habitantes;
- Limita la utilización de los recursos transferidos para financiar la inversión social; y,
- Promueve mecanismos estrictos de planeación y control de resultados.

En el actual proceso de descentralización fiscal y administrativa de Colombia, se han identificado tres áreas críticas que atentan contra el proceso, y están relacionadas con: la Capacidad de Absorción y Fortalecimiento Institucional, el Desarrollo de Sistemas de Información y Planeación, Evaluación y Control.

---

<sup>54</sup> Idem.

En cuanto a la Capacidad de Absorción y Fortalecimiento Institucional se ha detectado que a pesar de que por el incremento de las transferencias se ha producido aumentos considerables en la inversión, la calidad del gasto en cambio es deficiente y no se tiene la certeza sobre la asignación efectiva en aquellos sectores descentralizados, con el agravante de que no se han realizado las evaluaciones técnicas sobre la asignación de los recursos, pero algunos estudios puntuales muestran resultados preocupantes en materia de asignación y calidad del gasto público.

Las deficiencias se producen por la inexistencia de procesos de planeación y programas de inversión; no existe a nivel local una cultura de proyectos razón por la cual los procesos de evaluación son deficientes; y, no se efectúan actividades de seguimiento y evaluación en forma periódica y sistemática.

En el área de fortalecimiento institucional existen dos campos de acción prioritarios para garantizar el proceso de descentralización; el uno es el relacionado con el fortalecimiento de los recursos humanos y el otro el fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y gerencial y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades centrales.

En cuanto al Desarrollo de Sistemas de Información es claro que el proceso de descentralización exige la disponibilidad de información confiable que garantice la transparencia en el sistema de las transferencias y la confiabilidad en la ejecución presupuestaria. Una de las preocupaciones alrededor de este tema es la existencia de un número excesivo de responsables en el desarrollo de sistemas de información, y el ente rector señalado en la Constitución, el Departamento Nacional de

Planeación no ha asumido la responsabilidad de su montaje e implantación.

Como consecuencia de la falta de información confiable y oportuna, se produce la incapacidad de llevar a cabo procesos de planeación, evaluación y control. A esta falta de información se la califica como una de las implicaciones más costosas de un proceso de descentralización, puesto que puede perpetuar las ineficiencias, tanto en las administraciones locales como en el nivel nacional.

De forma comparativa se puede establecer que los procesos de descentralización de Paraguay, Perú, Chile y Colombia presentan las siguientes características:

- La administración pública está caracterizada por una tradición centralista que ha persistido desde los tiempos de la colonia;
- El sistema de administración centralizado ha sido excluyente y ha restringido la posibilidad de crecimiento y desarrollo equitativos entre todas las regiones de los países mencionados;
- La acción económica ha estado concentrada en pocos centros de decisión, generalmente ha sido en la capital, y en ésta también se centro la decisión política;
- El grado de centralismo se refleja en la concentración de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos centrales;
- Los gobiernos de los países, llevados de la mano por la acción de la sociedad, y ante la imposibilidad de atender las demandas ciudadanas, han reconocido más temprano o más tarde la necesidad de cambiar el modelo de administración del Estado, trasladando responsabilidades a los gobiernos locales, bajo el reconocimiento que éstos están más cerca de la población;
- En todos los países se ha entendido que el eje principal de la política de descentralización debe radicar en los gobiernos locales,

independientemente del nombre que se les otorgue a estos, aunque , destacan los municipios en este reconocimiento;

- Los Estados, guardan para sí la potestad tributaria, a fin de no propiciar problemas mayores que podrían generar autarquías e impedir un manejo de la política económica a nivel nacional;
- El proceso de descentralización conllevó el apareamiento de nuevas formas de participación social facilitando la gobernabilidad del Estado;
- Se han fortalecido los gobiernos locales en los campos políticos, administrativo y económico;
- Se ha logrado además que en todas las Constituciones se encuentre establecido como política de Estado la necesidad de descentralizar y desconcentrar la administración pública, propiciando de esta manera una verdadera práctica de la democracia al involucrar y responsabilizar a la ciudadanía en el manejo de la cosa pública;
- Se han incrementado las funciones y competencias de los gobiernos locales, mejorando en algunos casos la calidad y oportunidad del servicio.

## CAPITULO IV

### LA POLITICA FISCAL

En el Capítulo II se abordó el tema relacionado con el papel del sector público haciendo notar que, conforme han pasado los años ha desarrollado una serie de actividades que van desde el establecimiento del marco legal con la expedición de un conjunto de leyes, normas y reglamentos para regular el funcionamiento de la economía; la prestación de servicios públicos como la defensa, la seguridad, educación, salud, seguridad; la entrega de transferencias como los gastos en seguridad social; la estabilización de la economía a través de los impuestos, el gasto público y el control de la cantidad de dinero en la economía; la redistribución del ingreso a fin de alcanzar el bienestar para todos los individuos de la sociedad; y, la intervención en el mercado para regular el comportamiento de las empresas y defender a los consumidores.

Para realizar todas estas actividades, el Estado ha tomado medidas de Política Económica, la misma que cuenta con políticas específicas dentro de las cuales están las denominadas políticas instrumentales que afectan a la totalidad de la economía y operan a través de determinados instrumentos; dentro de estas se encuentran entre otras la política fiscal.

#### 4.1 Significado de la Política Fiscal

Es común encontrar en la prensa escrita expresiones que utilizadas como sinónimos pretenden significar la política fiscal; así, se dice indistintamente ~~la~~ política del gasto público+, ~~la~~ política presupuestaria+, ~~la~~ política tributaria+, ~~la~~ política impositiva+

Cuando se habla de *política del gasto público*, se entiende se refieren al nivel de gastos o al desempeño de los gastos por parte del gobierno; la expresión *política presupuestaria* debería estar relacionada con los déficits o superávits fiscales y la *política tributaria o impositiva* específicamente al análisis de los impuestos; pues la política fiscal es una concepción más amplia que incluye a los ingresos, comprendidos en la política impositiva y la deuda pública; la del gasto público y la presupuestaria que es la consolidación de las tres mencionadas.

La transcripción de algunas definiciones pueden ayudar a entender de mejor forma el significado y alcance de la política fiscal:

- *El ajuste de los impuestos y de los gastos gubernamentales con el fin de modificar la demanda agregada*<sup>55</sup>;
- *El ajuste de los tipos impositivos o de los gastos gubernamentales con el fin de modificar la demanda agregada*<sup>56</sup>;
- *Los cambios de los impuestos y los gastos que persiguen objetivos de corto plazo como la ocupación plena y la estabilidad de precios, reciben la denominación de política fiscal* La teoría de la política fiscal se deriva del esquema general del análisis del ingreso nacional<sup>57</sup>;
- *La política fiscal o la política de las finanzas públicas, puede definirse como el establecimiento de valores que significan pagos al o del gobierno*<sup>58</sup>; y,
- *La política fiscal es el término usado para describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno con el propósito de modificar la demanda agregada con el fin de mantener la*

<sup>55</sup> Larroulet Vignau Cristian, Economía, McGraw ó Hill, Madrid, 1996

<sup>56</sup> Wonnacott Paul y Ronald, Economía, McGraw ó Hill, Madrid, 1996

<sup>57</sup> Eckstein Otto, Fundamentos de Economía Moderna, Edit. Neutice Hall, Segunda Edición.

<sup>58</sup> Shoup Carl, Public Finance, Aldine Publishing Company, Chicago, 1970.

ocupación plena y los precios estables, en otras palabras, con el propósito de estabilización<sup>59</sup>.

El campo de la política fiscal, como parte de la política económica del gobierno, está relacionado con el conjunto de medidas relativas al régimen tributario al gasto público y al endeudamiento interno y externo del Estado; con las operaciones y situación financiera del gobierno central y las entidades u organismos autónomos, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión o el consumo público como componentes del gasto nacional y de esta manera se influye directa o indirectamente en la cantidad y la composición de la inversión y consumo privados. La política fiscal incluye además para sus decisiones y análisis a los bancos y otras entidades financieras gubernamentales, cubriendo de esta forma todo el contexto de las entidades del sector público.

La política fiscal también se encarga del manejo de la estructura tributaria, del gasto y del nivel de endeudamiento, con el fin de alcanzar la senda del crecimiento económico deseado, mejorando la distribución de la riqueza y la eficiente asignación de los recursos. Se trata por tanto del manejo de los instrumentos fiscales con fines de crecimiento, estabilidad, justicia distributiva y eficiencia en la asignación de recursos.

La política fiscal actúa sobre el sector privado de la economía de forma directa, afectando a los incentivos de los agentes económicos vía variación de su renta disponible. Por ejemplo dada una determinada estructura tributaria, un aumento en los impuestos supone una disminución en la renta imponible por parte del sector privado, y un aumento de los ingresos públicos, si el comportamiento inducido sobre los agentes económicos no supone una reducción en la renta total. El efecto

---

<sup>59</sup> Carter Comisión, Report of the Royal Commission on Taxation, Vol. 2, Ottawa, 1966

final sobre la demanda y la oferta agregada dependerá de la forma en que los individuos reaccionen ante las variaciones en su renta disponible.

La política fiscal estudia las reacciones previsibles en el comportamiento de los distintos agentes ante las variaciones en los tipos impositivos de cada uno de los diferentes impuestos.

#### **4.2. Funciones de la política fiscal**

Se asigna de manera general a la política fiscal las funciones de asignación, redistribución, estabilización y crecimiento.<sup>60</sup>

La función recaudadora por excelencia es la asignación y consiste en la obtención de los recursos financieros necesarios para los servicios que debe prestar el Estado. La redistribución, está vinculada con el principio de justicia, por cuanto a través de los ingresos y gastos públicos se pretende modificar la distribución de la riqueza de las personas y grupos familiares. La estabilización está relacionada con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica de variables como ahorro, inversión, empleo, etc. Por último, el crecimiento, considerado como un objetivo fundamental, especialmente para países en vías de desarrollo como el Ecuador. Al respecto Tanzi destaca las siguientes formas en que la política fiscal, sola o con otras políticas, puede promover el crecimiento:<sup>61</sup>

- a. Aumentar la tasa de ahorro;
- b. Canalizar el ahorro hacia usos socialmente más productivos;
- c. Incrementar los consumos productivos, como salud y educación;
- d. Desestimular consumos improductivos o de lujo;

---

<sup>60</sup> Tanzi Vitto, Hacienda Pública en los países en vías de desarrollo Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1996

<sup>61</sup> Ibid.

- e. Reducir la ineficiencia de la economía y especialmente en el sector público;
- f. Mantener un clima de estabilidad económica;
- g. Reducir o eliminar distorsiones del sistema tributario y de otras políticas, que afectan el crecimiento; y,
- h. Eliminar o reducir las distorsiones en los precios relativos de los factores de producción.

Es necesario resaltar que en materia de política fiscal muchas veces el cumplimiento de alguna de estas formas puede incidir positiva o negativamente en otras; así como por ejemplo, si se quiere priorizar la redistribución se puede afectar la asignación o si se pretende estimular el ahorro y la inversión puede afectarse la redistribución.

Al formar parte de la política económica en general, la política fiscal debe ejecutar sus acciones de manera coordinada con el resto de políticas, pues la economía funciona como un todo en donde se interrelacionan cada una de las actividades de los agentes económicos de la sociedad.

La política fiscal puede ser expansiva sí se aumenta el gasto público o se reducen los impuestos o contractiva sí se reduce el gasto publico o aumentan los impuestos.

A través de las políticas fiscales es posible aumentar la capacidad productiva de la nación, para ello se puede tomar decisiones relacionadas con:

- Disminución de impuestos a las sociedades que invierten en nuevas plantas y equipo;

- Disminución del impuesto sobre la renta, para incentivar el esfuerzo laboral y las actividades empresariales; y,
- Aumento de los gastos gubernamentales que incrementan la capacidad productiva de la nación al ampliar su infraestructura ( ej. transporte, riego, comunicación, energía eléctrica).

En síntesis, los instrumentos de política fiscal son los impuestos, transferencias, la deuda interna y externa y el gasto público social, que se utilizan para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza y para satisfacer las necesidades básicas como vivienda, salud, servicios públicos, educación.

#### **4.3. Instituciones Fiscales: El Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante Decreto Ejecutivo No 366 de 10 de marzo del 2000, publicado en el Registro Oficial No. 81 de 19 del mismo mes y año, se cambió la denominación del Ministerio de Finanzas y Crédito Público a Ministerio de Economía y Finanzas, y se facultó en el mismo al Ministro de esta Cartera para promulgar e implementar el nuevo Estatuto Orgánico, declarándolo además al Ministerio en proceso de reestructuración.

Sobre esta base, mediante Decreto Ejecutivo No. 135 de 10 de octubre del año 2000, publicado en el Registro Oficial No 180 de la misma fecha, se expidió el Estatuto Orgánico del Ministerio de Economía y Finanzas en el cual se determinó la creación de una estructura identificada en los siguientes procesos: Procesos Gobernadores, Procesos Sustantivos, Procesos de Apoyo o Habilitantes y Procesos de Servicios de Asesoría Institucional.

- Procesos Gobernadores

Sobre la base de esta nueva estructura, el Ministro de Economía y Finanzas es la máxima y única autoridad de este proceso y se le ha asignado la siguiente misión:

Conducir y administrar la política económica, de endeudamiento y las finanzas públicas del país; liderar, dirigir y administrar la organización; mantener informado al Presidente de la República; y, representar legalmente a la Institución y al país ante los organismos nacionales e internacionales.

El ámbito de acción sobre el cual se desenvolverá el Ministro será el siguiente:

- a) Conducir y administrar la política económica, de endeudamiento y las finanzas públicas del país;
- b) Coordinar el establecimiento y ejecución del programa macroeconómico del país;
- c) Dirigir y administrar la organización;
- d) Representar legalmente a la Institución.
- e) Representar al país ante los organismos nacionales e internacionales; y,
- f) Informar al Presidente de la República sobre la marcha de la Institución y el programa económico;

- Procesos Sustantivos

Estos procesos están divididos en dos grandes sectores, el de Economía y el de Finanzas.

- a) El sector de la Economía que está coordinado por un Subsecretario General de Economía, está dividido en dos grandes procesos, el de

Política Económica con los Subprocesos Análisis de Coyuntura, Estudios y Programación Macroeconómica, Estadísticas e Indicadores Fiscales y Cuentas Nacionales; y, el de Programación de la Inversión Pública, con los Subprocesos de Validación Económica Financiera de Proyectos, Administración del Banco de Proyectos y Evaluación de la Ejecución Financiera de Proyectos.

La misión a cargo de este proceso sustantivo es la de asesorar al Ministro de Economía y Finanzas y contribuir con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Macroeconómico del Gobierno Nacional y de la política económica en general, con especial énfasis en las finanzas públicas y en las políticas salariales y de remuneraciones, de la producción, del empleo, de la inversión y del sector externo de la economía, a fin de conseguir los equilibrios macroeconómicos y sociales fundamentales para el crecimiento y desarrollo integral del país, una óptima redistribución del ingreso, la reducción de los niveles de pobreza, la sostenibilidad fiscal y la mejor calidad, estructura y composición del gasto público.<sup>62</sup>

b) El sector de las Finanzas que está coordinado por un Subsecretario General de Finanzas, está dividido en cuatro grandes procesos; el de Administración Operativa del Presupuesto General del Estado, con los Subprocesos Administración del Ciclo Presupuestario y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria por Resultados; Administración Operativa de la Tesorería de la Nación con los Subprocesos Formulación del Plan Periódico de Caja, Realización de Transferencias, Generación de Estados Financieros del Tesoro Nacional, Operaciones de Tesorería y Compensación de Adeudos; Administración Operativa del Crédito Público, con los Subprocesos Gestión Operativa de la Deuda Pública, Evaluación y Ejecución de las Operaciones de Crédito Para el Desarrollo,

---

<sup>62</sup> Estatuto Orgánico del Ministerio de Economía y Finanzas, R.O. 180, 10 octubre 2000.

Gestión Operacional de Cooperación Técnica Internacional y Asistencia económica de Organismos Financieros internacionales; y, Administración Operativa de la Contabilidad Gubernamental con los Subprocesos Consolidación y Evaluación de los Estados Financieros del Sector Público y Administración del Plan de Cuentas.

Este proceso sustantivo tiene la siguiente misión: %Ejecutar los planes y políticas presupuestarias, fiscales, crediticias y financieras establecidos dentro de la política económica, mediante el sistema de administración financiera gubernamental y optimizar la administración de los recursos financieros públicos+<sup>63</sup>

- Procesos de Apoyo o Habilitantes

Que está a cargo del Subsecretario General de Administración, y cuenta con seis grandes procesos: Servicios Institucionales; Gestión de Bienes y Servicios; Gestión Financiera Institucional; Gestión del Recurso Humano; Gestión Tecnológica; y, Seguridad.

Su misión es la de %administrar y proporcionar eficientemente recursos humanos y materiales, además de servicios informáticos, administrativos, financieros y de seguridad a fin de apoyar al Ministerio con el cumplimiento de sus responsabilidades con efectividad+<sup>64</sup>

- Servicios de Asesoría Institucional

Está a cargo de un Coordinador General, el mismo que es responsable de los Procesos de Seguimiento a la Deuda Pública, Fortalecimiento Institucional, Regionales, Secretaría General, Asesorías y Comunicación Social.

---

<sup>63</sup> ibid.

<sup>64</sup> ibid.

Su Misión es la de: «Coordinar los procesos e asesoría institucional, apoyando y colaborando con el Despacho Ministerial, a fin de agilizar y asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales.

La Procuraduría Ministerial concebida como un proceso del Servicio de Asesoría Institucional, está a cargo de un Procurador Jurídico Ministerial, y su misión es la de «Asesorar en materia legal a las distintas unidades en aspectos relacionados con la misión del Ministerio y de cada una de éstas, así como en materias del derecho económico, financiero, precontractual, contractual, laboral, administrativo, procesal y otros orientados a obtener seguridad jurídica y emitir dictámenes internos sobre la legalidad de los actos, políticas, contratos, reglamentos y manuales que se generen en la Institución».<sup>65</sup>

De igual manera, y considerada como Servicio de Asesoría Institucional, está la Auditoría Interna, a cargo de un Auditor Interno y tendrá como misión: «Asesorar a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas con sujeción a las leyes y normas de auditoría de general aceptación, en el análisis, desarrollo, implantación y mantenimiento de los sistemas y procesos institucionales, evaluando el control interno y verificando que las actividades y operaciones se ajusten a la normatividad técnica y legal vigente, a través de una participación activa y preventiva en su campo de competencia, e informando oportunamente, para fortalecer la transparencia y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos institucionales, ajustándose a los requerimientos de la Contraloría General del Estado».

Esta nueva estructura de procesos ha sido elaborada con el propósito de adecuar la gestión del Ministerio de Economía y Finanzas al contexto

económico y legal de la dolarización, en donde la política fiscal adquiere mayor importancia, una vez que la política monetaria ha quedado relegada a un segundo plano en razón de que las decisiones sobre el dólar están a cargo de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con el Art. 13 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, como responsable de la función financiera del Gobierno, es el órgano rector de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de recursos financieros, y de tesorería+.

Como responsable de la administración de los recursos financieros del Gobierno Nacional, el artículo 22 de esta misma Ley, determina entre otras las siguientes atribuciones y deberes del Ministro de Economía y Finanzas:

- Definir y conducir la política financiera del Gobierno Nacional;
- Dirigir los sistemas de determinación y recaudación de los recursos financieros del Estado, de tesorería y de presupuesto;
- Establecer las normas de que trata la Ley con respecto a las siguientes materias: proceso de determinación y recaudación de los recursos financieros, de depósito y administración de los recursos financieros y de programación del flujo de los recursos financieros; elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos y la consolidación de la información presupuestaria; formulación, coordinación y ejecución de la política de endeudamiento; funcionamiento de la cuenta corriente única del tesoro nacional;
- Velar por la correcta y legal aplicación de todas las leyes tributarias y las concernientes a recursos financieros o materiales del Estado;
- Dirigir la preparación del proyecto de presupuesto del Gobierno Nacional, y presentarlo a consideración del Presidente de la República;

---

<sup>65</sup> *ibid.*62

- Aprobar los presupuestos de las entidades adscritas, empresas del Estado y los denominados presupuestos distributivos especiales;
- Planificar el flujo de los recursos financieros del Gobierno Nacional;
- Administrar el crédito público del Estado;
- Formular y dirigir la política tributaria;
- Asegurar la transferencia oportuna de los recursos financieros autorizados, a las entidades y organismos del sector público, para el cumplimiento de sus metas y objetivos; y,
- Dictaminar en forma obligatoria sobre todo proyecto de ley o decreto que tenga incidencia económica en los recursos financieros del Gobierno Nacional.<sup>66</sup>

Adicionalmente, la Ley de Presupuesto del Sector Público, en su Art. 3, establece que al Ministro de Economía Y finanzas le corresponde:

- Establecer las políticas, normas técnicas, acciones y métodos para elaborar, ejecutar, coordinar, evaluar y liquidar los presupuestos del Sector Público, excepto el Instituto de Seguridad Social;
- Dirigir la política fiscal y coordinar el sistema nacional de presupuesto público con el sistema de planificación pública y los programas de Gobierno;
- Informar en forma previa y obligatoria en un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la fecha de notificación, sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del sector público, excepto las sentencias ejecutoriadas.

En caso de no emitir el informe en el plazo indicado, se actuará prescindiendo del mismo; y,

- Aplicar la presente Ley y velar por su cumplimiento.<sup>67</sup>

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 31, establece que la dirección del Frente Económico, corresponde al Ministro de

<sup>66</sup> Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, R.O. 337, 16 mayo de 1977.

<sup>67</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público, R.O. 616, 20 enero de 1995.

Economía y Finanzas, y como tal es el responsable de, conjuntamente con los ministros de Agricultura y Ganadería, de Energía y Minas, de Obras Públicas, Comercio Exterior, Industrias y Pesca, de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Turismo, organizar y fortalecer permanentemente todos los recursos económicos y financieros del país para los fines del desarrollo nacional, como base de la preparación y ejecución de la Seguridad Nacional, en orden a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.<sup>68</sup>

#### **4.4 Ingresos y gastos fiscales**

El sector público en el Ecuador está conformado por el Sector Público Financiero y Por el sector Público no Financiero.

El Sector Público Financiero está conformado por: el Banco Central del Ecuador, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco Nacional de Fomento y Corporación Financiera Nacional.

El Sector Público no Financiero lo conforman el Gobierno General y las Empresas Públicas No financieras.

A su vez, el Gobierno General lo conforman el Gobierno Central con todos sus ministerios y órganos dependientes; los Gobiernos Seccionales Autónomos y las Entidades Autónomas. (Ver Anexo. 1).

Los ingresos y gastos fiscales están contemplados en el Presupuesto General del Estado, el que de acuerdo con la Constitución Política de la República, contiene todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas no financieras.

---

<sup>68</sup> Ley de Seguridad Nacional, R.O. 887 de 2 de agosto de 1979.

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.34 de 13 de marzo del 2000, reformó la Ley de Presupuestos del Sector Público, y estableció en esta última los siguientes principios de responsabilidad fiscal para el manejo de los ingresos y gastos del sector público: Sustentabilidad, Conservatismo, Transparencia y Equilibrio.

El principio de sustentabilidad establece que %En ningún año, el Ministro de Finanzas y Crédito Público (Economía y Finanzas) podrá presentar una proforma presupuestaria que contemple un déficit del sector público no financiero superior a dos punto cinco por ciento (2,5%) del producto interno bruto para ese año. Los egresos destinados para atender gasto corriente del presupuesto general del Estado no podrán incrementarse en un monto superior al cinco por ciento (5%) de la inflación producida el año inmediatamente anterior. El Congreso Nacional aprobará el presupuesto únicamente por sectores de ingresos y gastos y no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos, previstos en la proforma presupuestaria presentada por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público; señala, además, que %estas disposiciones regirán para los presupuestos de las entidades autónomas sujetas a esta Ley que forman parte del sector público+.

El principio de Conservatismo dispone que cuando se tenga que elegir entre más de una alternativa para la estimación de los ingresos se optará por aquella que presente proyecciones más prudentes y conservadoras.

A efectos de garantizar la Transparencia en el manejo de los fondos del Estado, se dispone que aprobado el Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas presentará semestralmente, de manera obligatoria, un informe sobre la ejecución presupuestaria por

provincias y sectores, en este deberán constar de manera detallada mes a mes los egresos ejecutados, los ingresos recibidos y el nivel de endeudamiento.

El principio de Equilibrio establece que en promedio los resultados fiscales de tres años consecutivos deberán generar un equilibrio fiscal.

Los Ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF) están divididos en petroleros, no petroleros y por el superávit operacional de las empresas públicas no financieras.

Los ingresos del Gobierno Central, provienen de dos grandes fuentes, los ingresos petroleros y los ingresos no petroleros; estos últimos su vez tienen su origen en los aranceles e impuestos y en otros ingresos provenientes de las instituciones y organismos del sector público por la prestación de servicios, por la venta de activos y por utilidades financieras, especialmente por la venta de bonos del Estado.

Las finanzas públicas ecuatorianas, analizadas desde el punto de vista de los Ingresos Corrientes y de Capital del Presupuesto del Gobierno Central, presentan a lo largo de la última década 1991 - 2000, una alta dependencia de los ingresos petroleros, representando entre el 34,5%, el año más bajo, en 1997 y el 49,1% en 1992 del total de los ingresos. El año 1998 puede considerarse atípico en razón de que en él se produjo una drástica caída de las exportaciones petroleras, lo que provocó que estos ingresos representen el 25,8% de los ingresos totales.

En relación con el Producto Interno Bruto, PIB, estos ingresos petroleros tuvieron una participación importante durante el período; con variaciones que van desde el 4,5 % en 1998 y 5,9% en 1997, hasta representar el 9% en el 2000. (Ver Anexo 2).

Si se compara la participación de los otros ingresos en términos del PIB, a excepción de los Ingresos por el Impuesto al Valor Agregado, que durante el período se ubica en alrededor del 50% de los porcentajes de participación de los ingresos petroleros, los otros presentan bajas cifras de participación en el PIB.

Así, la participación del IVA con relación al PIB durante el período se ubicó entre el 3% en 1991, 3,1% en el 92 y 93; 3,3% en el 94 y 96, 3,5% en el 95; 4,2%, 4,1% en el 98 y 99, hasta llegar al 5,9% en el año 2000; lo que demuestra que tuvo un comportamiento progresivo a lo largo de estos 10 años, debiendo resaltar los últimos tres años que son el reflejo de la buena administración tributaria del Servicio de Rentas Internas.

Los ingresos por Impuesto a la Renta presentan una participación en el PIB que fluctúa entre el 1,1% en 1993 y el 2% en el año 2000. Cabe destacar que durante la vigencia del impuesto a la circulación de capitales, en 1999 y el 2000, este impuesto contribuyó con el 2,4% y 1,2%, como porcentaje del PIB, respectivamente. Lo que demuestra la importancia que tuvo especialmente en el año 99, a pesar de la crisis, el cobro de este impuesto que con algunas correcciones, debió seguir en vigencia. Las bajas tasa de participación del impuesto a la renta el PIB, demuestran que todavía hay que trabajar con bastante dedicación en el control tributario, pues de acuerdo con especialistas del área el impuesto a la renta debería constituirse en la principal fuente de ingresos fiscales y de redistribución de la riqueza.

El impuesto a los consumos especiales que esta relacionado con impuestos a las bebidas gaseosas, cerveza, licores, cigarrillos, vehículos de lujo, motos y otros artículos suntuarios, no presenta mayor variación en

el tiempo, representado frente al PIB el 0,5% en promedio durante el período.

Otros ingresos que no presentan una variación importante en cuanto a su participación en el PIB, son los relacionados con los aranceles a las importaciones, el mismo que en promedio en todo el período representó el 1,7%. El año de excepción es 1998 en el que su participación representó el 3.0% del PIB, frente al 1,7% de 1997. Estos datos invitan a la reflexión, pues a pesar de que el incremento en las exportaciones entre 1997 . 1998 apenas significó un incremento del 13% al pasar de US\$ 4954.8 a US\$ 5575.7 millones, las recaudaciones se incrementaron en el 71,2%.

Es de suponerse que conforme ha crecido el tamaño de la economía ecuatoriana, han crecido también sus ingresos, así mientras en 1991 los ingresos totales eran equivalentes a US\$ 1707,8 millones de dólares, para el año 2000 éstos alcanzaron la cifra de US\$ 3121,8 millones de dólares, lo que representa un incremento del 82,79%. Los ingresos petroleros por su parte tuvieron un crecimiento en el mismo período de 57,7% y los ingresos por impuesto a la renta el 91,9%. El impuesto a los consumos especiales comparado entre 1991 y el año 2000 presenta un decrecimiento del 19,1%, que de alguna manera refleja el período de crisis de los últimos dos años y que puede haber afectado el consumo de bienes suntuarios. El impuesto al valor agregado comprado entre 1991 y el 2000 presenta una incremento del 137%; mientras que los ingresos por importaciones vía aranceles, presentan un crecimiento del 7,35%. (Ver Anexo No.3)

En cuanto a los egresos del Presupuesto del Gobierno Central, cabe hacer los siguientes comentarios.

En concordancia con el crecimiento del tamaño de la economía ecuatoriana, de la población y de las responsabilidades asumidas por el sector público, los egresos totales, incluidos los pagos por amortización de la deuda interna y externa, presenta un crecimiento entre 1991 y el año 2000, del 119%.

Los principales rubros del gasto, educación y salud, presentan en el mismo período un crecimiento del 19,1% y 36,9%.

El pago de intereses comparado entre 1991 y el año 2000 representó para el caso de la deuda interna un crecimiento del 353,9% y para la deuda externa el 131,3%.

En cuanto los gastos por amortización, los pagos por deuda externa que en 1991 alcanzaron la cifra de 254,4 millones de dólares, pasaron en el 2000 a 487,9 millones dólares, lo que representa un incremento del 91,8%, mientras que la deuda interna pasó de una amortización de 40,8 millones de dólares a 418,8 millones en el 2000, lo que representa un incremento del 926%. Esta misma amortización en el año 1999 alcanzó la cifra de 818,2 millones dólares,

El tema de la deuda pública es crucial para el Ecuador, pues de acuerdo con las cifras del Banco Central (Ver Anexo 4), el saldo final a diciembre de del 2000, fue de US\$ 11229,3 millones de dólares de deuda externa y de US\$ 3108,5 millones de dólares de deuda interna; sin considerar que en esta última no consta la deuda acumulada del Gobierno al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; lo que significa que la deuda total a esa fecha alcanzaba ala cifra de US\$ 14337,8 millones de dólares.

Una deuda de semejante tamaño, indudablemente que representa un freno para el desarrollo; y es que resulta muy difícil para cualquier

gobierno afrontar programas de desarrollo cuando el gasto por servicio de la deuda alcanza valores del 12,5% del PIB en el año 2000, y representa además el 42,9% del Presupuesto. Con excepción de los años 1993-94, en que los porcentajes del servicio de la deuda frente a los gastos totales se ubicaron entre el 24,6% y 26,6%, el resto de años en este período 1991-2000 sobrepasaron el 32%, llegando en el año 1999 a representar el 46,75% del total del presupuesto de gastos del Gobierno Central.

Mientras el servicio de la deuda llega a valores cercanos al 50% del Presupuesto, contrariamente, los gastos en educación representaban en 1999 y el 2000 apenas el 17,9% y 12,7% del gasto total; y, en cuanto a los gastos en salud estos apenas representaron el 3,9% y 3,6% del total en esos mismos años.

Mientras que por un lado el servicio de la deuda representaba el 13,8% y el 12,5% del PIB en 1999 y el 2000, los gastos en educación significaron apenas el 3,8% y 2,9%; y los gastos en salud y desarrollo comunal el 1,2% y el 1,0% del PIB en esos mismos años.

Los gastos en educación y salud, se han ido deteriorando al paso del tiempo, pues mientras en 1991 los gastos en educación tuvieron una participación en el total del gasto del 21,16%, para el año 2000 esta represento el 12,7%. En el caso de la salud, la tendencia es similar pues de una participación del 5,6% en el total del gasto en 1991, en el año 2000 se alcanzó al 3,6%.

La situación de la caja fiscal ha sido bastante crítica, al menos en los últimos seis años, en los que la Situación Financiera del Gobierno Central presentó un déficit recurrente, del que no ha podido salir pese a los ajustes a los que ha sido sometido el Presupuesto General del Estado y

que se ha reflejado en la disminución en los gastos sociales como se vio anteriormente.

#### **4.5 La política Fiscal y los gobiernos seccionales autónomos.**

La Constitución Política de la República en el Título XI, intitulado De la Organización Territorial y Descentralización, Capítulo 3 De los Gobiernos Seccionales Autónomos, establece en materia de política fiscal las siguientes atribuciones y deberes para estos organismos:

En el inciso segundo del Art. 228, dispone que %Los gobiernos provincial, y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras %

El Art. 231 del mismo cuerpo legal, establece que %Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad+ y además dispone que %los recursos que corresponden al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de acuerdo con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad distributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.+

Prevé además este artículo que la entrega de recursos tiene que ser oportuna, automática y directa y deberá ser entregada vía transferencia a las cuentas de las entidades, y, además, el incremento de las rentas en la

misma proporción que el incremento global de la proforma presupuestaria anual.

Los recursos con que cuentan los organismos seccionales autónomos para su funcionamiento, de conformidad con el Art. 232 de la Constitución, están conformados por:

- Las rentas generadas por ordenanzas propias;
- Las transferencias y participaciones que les corresponden; las mismas que no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central;
- Los recursos que perciben y los que les asigne la ley;
- Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias; y,
- Se establece además la prohibición de asignaciones discrecionales por parte del gobierno, salvo en los casos de catástrofe.

Los gobiernos seccionales reciben recursos del Estado de dos fuentes: transferencias sectoriales y leyes especiales.

En cuanto a las transferencias sectoriales, sobre la base de las disposiciones de la Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, el Presupuesto se distribuye inicialmente por sectores, como por ejemplo, salud, educación, finanzas, etc., a partir de la asignación sectorial, se entregan los recursos a las instituciones para, finalmente, a través éstas asignar a la Unidades Ejecutoras.

Las actuales disposiciones de la ley permiten entregar recursos directamente a las unidades ejecutoras. Por ejemplo, del presupuesto del Gobierno Central se destina para educación a través del Sector Educación y del Sector Seccional. Del sector Educación se asignan

recursos al Ministerio de Educación, el que a su los distribuye a las Direcciones Provinciales y de allí se destina a las escuelas fiscales. Adicionalmente, directamente del presupuesto se entregan recurso a los colegios fiscales existentes, que son alrededor de 1800 a nivel nacional. Por otra parte a través del Sector Seccional, se entregan recursos a los diferentes municipios, los mismos que destinan sus recursos a las escuelas municipales.

La otra fuente de financiamiento de los gobiernos seccionales autónomos, lo constituyen las leyes y decretos especiales que de alguna manera regulan la distribución, manejo y participación de recursos económicos a favor de los municipios y consejos provinciales, y que, por tanto, constituyen su marco legal. Entre estas se pueden señalar FODESEC; FONDEPRO; Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural; Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de El Oro; Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar; Asignaciones para Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, por venta de Energía; Programa de Vialidad Rural de la Provincia de Manabí; Fondo de Riego para la Provincia de Cotopaxi; Fondo para el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo; Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica; Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha; Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi; Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central; Fondo de Vialidad Provincial de Loja y la Ley de Creación de CORPECUADOR.

Como se puede observar, existen un sinnúmero de leyes que no sólo que dificultan el manejo presupuestario al Gobierno Central, sino que además han sido creadas con el fin de entregar recursos adicionales a los del Presupuesto General del Estado, apareciendo como preasignaciones que no puede afectar los llamados derechos adquiridos por las provincias respecto a las rentas que usualmente les entrega él, Estado, con la de

que el Gobierno Central no ha entregado en compensación a estos ingresos adicionales, ninguna competencia a estos gobiernos seccionales beneficiados. ( Ver Anexo No.5)

A pesar de esta desfiguración del manejo del Presupuesto vía preasignaciones, la situación fiscal de los organismos seccionales es por decir lo menos preocupante.

Los ingresos propios de los Consejos Provinciales están compuestos por impuestos sobre las transferencias de dominio de inmuebles y registro; impuestos a las alcabalas y contribución especial de mejoras, principalmente. En cuanto a los ingresos no tributarios, están constituidos de manera fundamental por las tasas y por los arrendamientos de bienes institucionales y de uso público.

Otra fuente de ingresos lo constituyen las transferencias que el Gobierno Central entrega a los gobiernos provinciales, provenientes de de FODEPRO, la Ley del 15%, las leyes especiales y por las transferencias discrecionales del Gobierno.

Adicionalmente, constituyen otra fuente de ingresos la venta de bienes muebles e inmuebles y los desembolsos de los créditos contratados.

Al comparar los recursos recibidos por estos organismos, frente a las rentas internas de cada provincia, estudios realizados tanto por el CONAM, como por CORDES, coinciden en afirmar que Consejos Provinciales, tienen bajos desempeños fiscales y que tienen una alta dependencia de los recursos originados en las transferencias del gobierno central.

En efecto, analizando la situación financiera de los Consejos Provinciales, sobre la base de datos reales de liquidaciones presupuestarias de los

años 1997 y 1998, tomados como ejemplos, se concluye que los ingresos propios frente a los ingresos totales representaron el 8,6% y el 8,7%, respectivamente, de estos prácticamente el 88% representan ingresos no tributarios. Los ingresos tributarios de los Consejos Provinciales, apenas representan alrededor del 1% en cada uno de estos años.

Las transferencias representaron el 78,6% y el 74,6% de los ingresos totales, de éstas, las transferencias corrientes representaron alrededor del 20% las de capital el 58%. Las ventas de activo se ubicaron en por el 0,1% y el financiamiento el 12% y 14% por ciento respectivamente. Esto significa que las transferencias se constituyeron en la principal fuente de financiamiento de los Consejos Provinciales.

Por el lado del gasto, entre gastos corrientes y servicio y de la deuda, en promedio, en los años 1997 y 1998, los Consejos Provinciales dedicaron alrededor del 43% de los ingresos. El resto, alrededor del 57% se dedicó a gasto de capital. Se destaca de esta información que mientras los ingresos totales crecieron en el 7,4%, los gastos por servicio de la deuda lo hicieron en el 42,4%. (Cuadro No 1)

A pesar de que los Consejos Provinciales no son capaces de generar las suficientes rentas para su funcionamiento, llama la atención que en los años del ejemplo presenten excedentes al final del ejercicio, lo que evidencia el bajo nivel de inversión.

El resumen que se presenta a continuación sobre indicadores financieros, elaborado sobre la base de la información disponible, permiten ver la situación financiera de los consejos provinciales en el país.

### Indicadores Financieros de los Consejos Provinciales

	1997	1998
Liquidez (a)	1.00	1,14
Autosuficiencia 1 (b)	32.40%	32,88%
Autosuficiencia 2 (c)	8,60%	8,90%
Dependencia (d)	78,63%	76,47%
Ingresos Capital / Gastos Capital	139,17%	113,33%
Tributación per Cápita	1,01	1,10
Transferencia per Cápita	9,22	9,49
Gasto Corriente per Cápita	3,11	3.36
Gasto de Inversión per Cápita	5,12	5,97
Servicio de Deuda per Cápita	0,73	1,03
Tributos provinciales / PIB	0,06	0,11%

- a) Liquidez: Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes
- b) Autosuficiencia 1: Ingresos Propios / gasto corriente
- c) Autosuficiencia 2: Ingresos Propios / Ingreso Total
- d) Dependencia: Transferencias / Ingreso total

Fuente: CONAM, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión Para el Ecuador, 2000

Del cuadro se desprende que los consejos han sido capaces de generar ahorro, lo cual les permite de alguna manera canalizar los recursos hacia otras actividades; los indicadores de autosuficiencia son claros en demostrar la poca capacidad de gestión que tienen estos organismos para generar sus propios recursos y se corrobora con el alto nivel de dependencia del Gobierno Central en la captación de recursos. Por otro lado, llama la atención la relación que existe entre la transferencias per cápita y los gastos per capita, lo que se refleja en la ausencia o la mala calidad de los servicios que prestan estos organismos. También se desprende del cuadro la poca relación entre los contribuyentes y las

transferencias del Estado; por último resalta la baja participación de los tributos provinciales con relación al PIB.

Similar comparación se la puede realizar con los Concejos Municipales, en cuyas organizaciones los ingresos propios provienen de los impuestos sobre la propiedad y que se los recauda sobre la propiedad urbana, sobre la propiedad rural e impuestos a los vehículos; impuestos sobre las actividades económicas representados en patentes, impuesto del 1,5 por mil sobre activos totales, impuesto a los espectáculos públicos, e impuesto al juego; impuesto sobre las transferencia de dominio de inmuebles y registro; a las utilidades de compra venta de inmuebles y las contribuciones especiales de mejoras.

Al igual que en los Consejos Provinciales, los ingresos no tributarios están constituidos de manera fundamental por las tasas y tarifas de los servicios públicos locales y por los arrendamientos de bienes municipales y de uso público.

Las transferencias que el Gobierno Central entrega a los gobiernos municipales, provienen de FODESEC, la Ley del 15%, las leyes especiales y por las transferencias discrecionales que el Gobierno por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas transfiere por razones políticas. Adicionalmente, constituyen otra fuente de ingresos la venta de bienes muebles e inmuebles y los desembolsos de los créditos contratados.

Si bien a diferencia de los Consejos Provinciales, los Municipios presentan un mejor desempeño fiscal, una comparación similar sobre la base de ejecuciones presupuestarias de los mismos años 1997,1998; el grado de dependencia del Gobierno Central es alto, pues las transferencias que reciben se representan el 49,56% del total de los

ingresos. Los ingresos tributarios son mucho más significativos que los de los organismos provinciales, pues en el caso de los Municipios representan el 14,8%, frente al 1% de los primeros. Los ingresos no tributarios de alrededor del 14%, prácticamente duplican a los de los Consejos provinciales que alcanzaron en promedio el 7,7%.

Los gastos corrientes y de capital en promedio, en estos dos años, se ubicaron en el orden del 45,55% y 46,92%, encontrándose la justificación en el incremento de las remuneraciones y en baja de las inversiones especialmente en la ejecución de obras. Al igual que en el caso de las Provincias los indicadores de servicio de deuda también son altos, pues crecieron en un 13,67% y representaron en promedio el 7,53% del total de gastos. (Cuadro 2)

### Indicadores Financieros de los Concejos Municipales

	1997	1998
Liquidez (a)	1,36	1,30
Autosuficiencia 1 (b)	93,19%	84,19%
Autosuficiencia 2 (c)	29,17%	27,84%
Dependencia (d)	52,15%	47,03%
Ingresos Capital / Gastos Capital	113,30%	99,15%
Tributación per Cápita	14,19	13,65
Transferencia per Cápita	25,38	23,06
Gasto Corriente per Cápita	15,55	16,21
Gasto de Inversión per Cápita	16,71	16,01
Servicio de Deuda per Cápita	2,48	2,77
Tributos municipales / PIB	0,89%	0,86

- a) Liquidez: Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes
- b) Autosuficiencia 1: Ingresos Propios / gasto corriente
- c) Autosuficiencia 2: Ingresos Propios / Ingreso Total
- d) Dependencia: Transferencias / Ingreso total

Fuente: CONAM, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión Para el Ecuador, 2000

Los indicadores financieros ratifican el bajo desempeño demostrado por los Municipios; demuestran una alta dependencia del Gobierno Central, los gastos corrientes son más altos que los consejos provinciales y al igual que en el caso anterior demuestran baja calidad de gestión, evidenciado en los excedentes de los ejercicios presupuestarios, es decir no son capaces de realizar inversiones.

Los indicadores de autosuficiencia son claros en demostrar la poca capacidad de gestión que tienen estos organismos para generar sus propios recursos y para gastar los mismos, pues se ve que casi la totalidad de los ingresos corrientes son gastos en esa misma vía; así como también se demuestra que los ingresos que generan no alcanzan para cubrir ni siquiera los gastos corrientes. Por otro lado, llama la atención la relación que existe entre la transferencias per cápita y los gastos per capita, cuyo comportamiento es similar al presentado por los Consejos Provinciales lo que se refleja en la ausencia o la mala calidad de los servicios que prestan estos organismos. El aporte de los contribuyentes per cápita también en este caso es menor a las transferencias per cápita, y su contribución frente al PIB apenas es de 0,89% y 0,86% para los años 1997 y 1998.

#### **4.6 La Constitución Política de la República, el Ejecutivo y la Política Fiscal.**

La Constitución Política de la República del Ecuador, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de junio de 1998, y que entró en vigencia el 11 de agosto del mismo año, estableció las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan al Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.

A efectos de garantizar este postulado y facilitar la ejecución de la política fiscal, la Constitución contiene algunas declaraciones y mandatos que deben ser observados y cumplidos por todos los habitantes del Ecuador.

Para ello parte reconociendo que es deber del Estado:

- ~~%Reservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo;~~
- Erradicar la pobreza y promover el progreso económico social y cultural de sus habitantes; y,
- ~~%Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción;~~ ( Art. 3).

Establece además en su Título III, los derechos, garantías y deberes; para ello en su Capítulo 4, relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales, contempla los relacionados con los la propiedad, el trabajo, la familia, la salud, los grupos vulnerables, la seguridad social, la cultura y la educación, ciencia, tecnología y deporte.

En el Capítulo 5 que tiene que ver con los derechos colectivos, señala los de los pueblos indígenas, negros y afroecuatorianos; los relacionados con el medio ambiente y con los consumidores.

Y, en su Capítulo 7, establece entre otros, los siguientes deberes y responsabilidades, que independientemente de los señalados en otras leyes tienen los ciudadanos:

- Acatar y cumplir la Constitución, la Ley y las decisiones legítimas de autoridad competente;
- Trabajar con eficiencia;
- Administrar honradamente el patrimonio público;

- Pagar los tributos establecidos en la ley;
- Asumir las funciones públicas como un servicio a la comunidad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley; y,
- Denunciar y combatir los actos de corrupción.

Para garantizar el mejor funcionamiento de la función pública, en su Art. 124, establece que *la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada*.

A la Función Legislativa le concede deberes y atribuciones, de los que para el propósito de este trabajo se rescatan los siguientes:

- *Reformar la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria;*
- *Expedir, reformar y derogar las leyes e interpretaras con carácter generalmente obligatorio;*
- *Establecer, modificar o suprimir, mediante ley, impuestos, tasas y otros ingresos públicos, excepto las tasas y contribuciones especiales que corresponda crear a los organismos del régimen seccional autónomo; y,*
- *Aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar su ejecución* (Art. 130).

Establece que únicamente mediante ley se podrá crear, modificar o suprimir tributos, así como para modificar la división político - administrativa del país; y que solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley en estas materias. ( Arts. 141 y 147).

La Constitución concede al Presidente de la República la facultad de enviar proyectos de urgencia económica, que por su carácter, deberán ser aprobados por H. Congreso en un plazo máximo de treinta días.

Al Presidente de la República, además de cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes, normas jurídicas y tratados internacionales, le faculta y le exige a presentar un plan de gobierno que cuente con los lineamientos de sus políticas y acciones a seguir y a establecer las políticas generales del Estado y aprobar y velar por el cumplimiento de los planes de desarrollo. (Art. 171)

A la Función Judicial le concede la potestad judicial a través de una administración de justicia eficiente y diligente. Establece los organismos de control y confía esa responsabilidad a la Contraloría General del Estado, la Procuraduría del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las Superintendencias para controlar los ingresos; gastos; inversiones; utilización de recursos; la administración y custodia de los bienes públicos; asesoramiento legal; mantener el imperio de la Constitución y la ley; Luchar contra la corrupción, y, controlar que las instituciones públicas y privadas presten sus servicios y realicen sus actividades económicas de acuerdo con la ley. (Título X de la Constitución de la república del Ecuador)

Establece la organización del territorio nacional, proclama su indivisibilidad, y determina que para la administración del Estado se crearán provincias, cantones y parroquias además de las circunscripciones territoriales de los indígenas y de los afroecuatorianos, cuya administración será ejercida por gobiernos seccionales y organismos especiales autónomos.

Responsabiliza al Estado del desarrollo armónico y la distribución de los ingresos públicos, comprometiendo en esa gestión a las entidades seccionales y a la ciudadanía en general a través de la descentralización y desconcentración. Dispone que el gobierno central transfiera funciones, competencias, responsabilidades y recursos y delegue atribuciones; y,

señala la exclusiva competencia del Estado de la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la administración del endeudamiento externo y otras que se señalen expresamente en las leyes.

En el Título XII, que se relaciona con el Sistema Económico, define los principios bajo los cuales funcionará el mismo, determinando que la organización y funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción. Establece para ello los objetivos permanentes de la economía; y, las funciones, deberes y derechos que tendrá el Estado dentro de un sistema de economía social de mercado, entre las cuales están, entre otras, las de mantener una política fiscal disciplinada, fomentar el ahorro y la inversión, incrementar y diversificar las exportaciones, administrar de manera adecuada el endeudamiento público e incentivar el pleno empleo.

Destaca la importancia de la planificación económica y social y establece para ello la creación del sistema nacional de planificación que estará a cargo de un organismo técnico que contará con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que señale la ley.

Para el funcionamiento del Estado define al régimen tributario como fuente de ingresos y como instrumento de política económica y establece la necesidad de la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de la proforma del Presupuesto General del Estado que contendrá todos los ingresos y egresos del sector público.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Responsabiliza a la Función Ejecutiva la formulación y ejecución de la política fiscal así como la determinación de los mecanismos y procedimiento para la administración de las finanzas públicas; y, al Banco Central del Ecuador las funciones de establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y velar por la estabilidad de la moneda.

## CAPITULO V

### DESCENTRALIZACIÓN Y ORGANISMOS SECCIONALES

#### 5.1 La Descentralización y las autonomías en el Ecuador.

El Ecuador, a lo largo de su proceso de construcción y fortalecimiento del Estado nacional ha vivido 170 años de vida republicana, una etapa de Estado unitario, de concentración de poder y de recursos, centralizando el poder político y administrativo en su afán de robustecer el control interno del país a través de los órganos de gobierno y de alcanzar el reconocimiento en el ámbito internacional de su estructura como Estado.

El conglomerado mundial, experimentó a partir de la crisis de la gran depresión 1929-1939, hasta mediados de los setenta, un proceso de fortalecimiento económico de los estados, como efecto de la aplicación de políticas económicas que pretendían salir de la crisis.

A partir de los años ochenta, hasta los momentos actuales, el mundo atraviesa por otra de las crisis cíclicas de la economía, y para salir de ella, se comienzan a aplicar medidas de reducción del tamaño del Estado, se culpa al estado centralista de todos los males y se ve en las privatizaciones, en la reducción del tamaño del Estado, en la redefinición de su papel, en la descentralización y en la desconcentración de sus funciones el remedio para salir de la crisis.

En el caso ecuatoriano, una cadena de continuas crisis económicas caracterizadas por el permanente crecimiento de la deuda externa, déficits concurrentes del presupuesto del Estado, pérdida de

competitividad de los productos de exportación en los mercados internacionales, elevados índices de inflación, devaluaciones periódicas, estancamiento de la economía con tasas negativas de crecimiento, crecimiento del desempleo, incremento del subempleo, concentración de la riqueza en pequeños grupos sociales, incremento de la pobreza y la miseria, el incremento de la corrupción, y crisis de legitimidad de las instituciones y del Estado, entre otros, es decir, la desconfianza de la sociedad respecto a la capacidad para resolver los problemas y las demandas sociales ha conducido a que tanto la clase política, como las cámaras de la producción y parte de la sociedad civil vean en la descentralización y en las autonomías, la respuesta a sus interrogantes.

De la información y análisis realizados en capítulos anteriores, se puede colegir que en el Ecuador existen desequilibrios estructurales que al irse incrementando a lo largo de su historia han reducido las posibilidades de desarrollo local, regional y nacional; las iniquidades sociales son tan evidentes que han provocado un sentimiento de frustración que ha concluido en el reconocimiento de que el estilo de Estado unitario centralista se agotó. Este sentimiento nace como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas, por parte del mismo Estado, que de alguna manera privilegió un desarrollo desigual y que terminó en un bicentralismo claramente identificado en Quito y Guayaquil.

La descentralización, que está contemplada en la Constitución y leyes específicas, vista como una vía de soluciones a los problemas del Estado centralista se encuentra en plena discusión en el campo académico, político, administrativo, grupos sociales organizados, cámaras de la producción, iglesia, etc., discusión que gira en torno al nuevo rol del Estado, a su espacio de acción en el ámbito económico y administrativo, y se enmarca en la propuesta neoliberal de reducción del tamaño del

Estado, la necesidad de la menor intervención posible en el manejo de la economía, como respuesta a las demandas de equilibrio regionales, provinciales y locales.

Es decir, que la necesidad de recuperar la legitimidad del Estado y sus instituciones y de reconstruir la deteriorada capacidad de gestión pública; descentralizando, desconcentrando o buscando formas autonómicas de gobierno, delegando sus responsabilidades a los gobiernos seccionales; nace como respuesta del colapso del modelo centralista que además está obligado a modernizar al Estado para enfrentar un mundo cada vez más global, en el cual las economías nacionales se integran de manera progresiva a la economía internacional.

Se está viviendo entonces una época de adecuación de nuevas estructuras del Estado y del gobierno, a las necesidades del nuevo modelo económico mundial de la globalización económica, en donde quien no se modernice esta fatalmente condenado a perecer.

Los pilares sobre los cuales descansa el proceso de modernización en el Ecuador son la transferencia de competencias y la delegación de funciones a los gobiernos subnacionales, proceso que de acuerdo con la Constitución debería ir acompañado de los recursos económicos. Se aspira con esto a garantizar la prestación de servicios básicos y la participación democrática de la ciudadanía en todos los procesos de planificación, gestión, decisión, supervisión y evaluación de su propio desarrollo.

La prestación de servicios básicos y la reglamentación de actividades que corresponden a los municipios van desde el agua potable, alcantarillado, recolección de desechos, telefonía, electricidad, transporte, hasta el uso adecuado del suelo instalación de industrias, control del

medio ambiente, entre las principales. Temas como la posibilidad de incorporar a la administración municipal la salud y la educación, merecen un tratamiento especial. Como se puede observar, el campo de acción es tan amplio que la mayoría de los 215 municipios existentes en el país no están en capacidad técnica ni administrativa de responsabilizarse, a excepción de unos pocos que con visión de futuro han empezado el proceso de asumir cada vez mayores responsabilidades, como el caso de los Municipios de Cuenca, Quito, Guayaquil, Ambato, Cotacachi, entre otros.

En el caso de los Consejos Provinciales, el panorama podría ser calificado como idéntico, en cuanto a la capacidad de asumir un mayor número de funciones de las que actualmente tienen a su cargo.

La descentralización tiene que ser entendida como un instrumento político- administrativo que contiene grandes potencialidades para hacer efectiva la participación democrática al transferir competencias y recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales, la misma que debe ser lo suficientemente profunda y flexible y gradual, tomando en cuenta las diferencias existentes en los gobiernos locales en cuanto a su grado de desarrollo administrativo, económico y político.

El proceso de descentralización debe ser concertado y participativo a fin de que en su desarrollo su aplicación sea capaz de responder a las necesidades de redefinir el estatus político administrativo, haciéndolo más democrático y alcanzado la transferencia de competencias, funciones y recursos que se demuestre en una transferencia hacia los gobiernos locales del poder político, institucional y económico.

## 5.2. Los Municipios y la Descentralización

Existe una propuesta de descentralización propuesta por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME que contiene algunos aspectos relevantes.<sup>50</sup>

Sobre la base de las disposiciones constitucionales, de la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Descentralización, y la propia ley de Régimen Municipal, se elabora una propuesta que reconoce, que se debe racionalizar y simplificar la estructura administrativa y económica del sector público y que la delegación del poder político, económico y administrativo de los recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales debe contar con la participación de la AME.

Consideran, sin embargo, que es necesario aclarar el tema de las competencias y su traslado a los organismos seccionales; equilibrar responsabilidades con recursos, mejorando el sistema de distribución; redefinir el rol del Gobierno Intermedio; fortalecer el papel ejecutivo de los Alcaldes y Prefectos; definir el mecanismo para la mayor participación ciudadana e introducir reformas a las Leyes de Régimen Provincial y Municipal.

Por otro lado, se ha identificado la necesidad de definir las competencias en áreas en donde existen duplicación de funciones, entre Municipios, Consejos Provinciales, Ministerios y organismos de desarrollo regional, como el CREA, PREDESUR; C.R.M., CEDEGE, CORPEFEN, CORPECUADOR y FISE.

---

<sup>50</sup> Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, Propuesta de Descentralización, Quito, 1999.

Para que los Municipios se conviertan en el núcleo de este proceso se requiere acercar la toma de decisiones al nivel de las comunidades, fortaleciendo de esta manera la democracia con la participación de la sociedad civil. Para alcanzar este objetivo, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en todos los ámbitos de acción, se convierte en una tarea urgente y necesaria.

La descentralización exige la ejecución de varias tareas relacionadas con los recursos financieros y con las competencias asumidas. Así, se considera imprescindible actualizar y modernizar la metodología de formulación del Presupuesto General del Estado, adaptándola a la necesidad de desconcentración y descentralización, a fin de que éste se convierta en un instrumento efectivo de política fiscal, que contemple a más de los mecanismos para una evaluación oportuna, de las disposiciones para la desconcentración de los recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros a favor de los organismos locales. Se sugiere para garantía de la entrega de recursos, la implementación de mecanismos de acreditación automática que evite la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas.

La descentralización exige que la ejecución de funciones y la determinación de gastos el Municipio cuente con los recursos financieros suficientes para solventarlos y que se mejore la capacidad recaudadora de los organismos locales, a fin de incrementar el porcentaje de financiamiento con recursos propios.

A fin de garantizar el funcionamiento del nuevo proceso, AME plantea la creación de un fondo de coparticipación financiera municipal, que debería calcularse en función de indicadores expresamente definidos a través de costos unitarios estándar por prestación, y que dependerán de

las características propias de los servicios que se transfieran como salud, educación.

A fin de poder enfrentar los posibles efectos traumáticos de un proceso de descentralización, se debe considerar que éste, necesariamente, debe ser producto de un programa de consenso social. Así para la AME la descentralización es posible si se cumplen algunas condiciones, que las definen como generales y específicas.

Dentro de las condiciones generales se destacan la necesidad de disponer de la decisión política de los gobernantes nacionales y locales por cambiar la estructura misma del Estado; debe estar íntimamente relacionada con procesos de democratización en donde el compromiso de los actores sociales sea efectivo, para lo cual es necesario crear las condiciones y capacidades institucionales de gestión municipal y provincial, de promoción de participación de la sociedad civil, coordinación con el gobierno central, desarrollo de sistemas de información y seguimiento de la inversión y gasto que faciliten el desarrollo del proceso.

Las condiciones específicas, por su lado, exigen la necesidad de que el presupuesto del servicio a transferirse conste obligatoriamente en la Ley, en el Presupuesto General del Estado y en el Presupuesto del Gobierno Local, La descentralización, según la AME, debe estar ligada a la profundización de los espacios democráticos involucrando a autoridades, funcionarios y comunidad en las decisiones y en la ejecución del proceso; debe ser el resultado de la consulta y concertación de toda la sociedad que recojan y articulen los intereses, tradiciones y costumbres existentes dentro del contexto local; exigen además reglamentar los mecanismos e instancias de rendición de cuentas; un traspaso de atribuciones y responsabilidades que tenga en cuenta las diversidades locales socioeconómicas, culturales y ambientales y deberá existir una

correlación entre las competencias transferidas y los recursos, así como la capacidad de gestión.<sup>51</sup>

Se prevé que el Gobierno Central podrá mediante convenio transferir o delegar nuevas funciones que siendo servicios públicos no consten en la Ley.

Una visión interesante de AME es la de que la descentralización no deber ser concebida únicamente desde el gobierno central, debe contar con la participación de los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y las Juntas Parroquiales y también por las Gobernaciones como representantes del régimen seccional dependiente, Se planteaba iniciar la descentralización con los Consejos Provinciales, y a partir del año 2000 con los Municipios y las Juntas Parroquiales, paralelamente con un proceso de desconcentración hacia el nivel intermedio las Gobernaciones, para que realicen la coordinación, dirección y control de las políticas nacionales en la provincia en las funciones de educación, salud y obras públicas.

Como conclusión, se tiene clara la idea de que la descentralización no debe reducirse a la simple transferencia de recursos económicos, ni a una transferencia de obligaciones o déficits que pongan en riesgo la gobernabilidad del gobierno local, transfiriendo por lo tanto aquellas responsabilidades y funciones que más se aproximen a las que ejercen actualmente. Los procesos de descentralización tienen que enfrentarse a resistencias al cambio y producirán, necesariamente costos, en la transición hasta que los gobiernos locales asimilen las nuevas responsabilidades y adecuen sus aparatos administrativos y políticos a la gestión municipal.

---

<sup>51</sup> AME, Propuesta de Descentralización. 1999.

Los procesos de cambios estructurales en el caso ecuatoriano no se han logrado con leyes o decretos, sino que es necesario el consenso social, lo que garantiza el desarrollo de dichos cambios.

A decir de AME las experiencias de la descentralización, en otros países latinoamericanos, demuestran algunos resultados positivos que alientan a pensar iguales o mejores resultados en el caso ecuatoriano; como por ejemplo mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y del personal administrativo y técnico existente; aumento en la cobertura de servicios; incremento en la satisfacción ciudadana; acceso de las personas que viven en regiones rurales a los recursos del gobierno central; aumento de la capacidad de los líderes políticos para presionar a las agencias del gobierno central y obtener más recursos para el desarrollo local; mejoramiento de la participación comunitaria y ampliación de las capacidades de acción de los Municipios.<sup>52</sup>

Se corre el riesgo, sin embargo, de que la descentralización reproduzca en los gobiernos locales los defectos de la administración central. Pero, aún con ese riesgo, se debe presionar para agilizar el proceso de transferencia de recursos y responsabilidades, estableciendo los mecanismos que garanticen el mejor manejo posible a través de capacitación técnica y las instancias de participación y control ciudadano.

### **5.3. Los Consejos Provinciales y la Descentralización**

Sobre la misma base jurídica, los Consejos Provinciales por intermedio del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, (CONCOPE), en diciembre de 1999, pusieron a consideración de la ciudadanía la propuesta

---

<sup>52</sup> Idem.

La Reorganización Administrativa del Estado en el Ambito Provincial, por medio de la cual se busca posesionar a los Consejos como Gobiernos Provinciales Intermedios.

Amparados en que la reorganización político administrativa del Estado es reclamada por distintos sectores del país y que sobre esta discusión existen puntos de convergencia y divergencia, destacan algunos puntos sobre los cuales hay unidad de criterio en la ciudadanía:

- Mantener el Estado Unitario;
- Reformar la actual reorganización político administrativa;
- Redistribuir los recursos económicos generados en cada circunscripción territorial;
- Distribución equitativa de los recursos fiscales del Estado; e,
- Iniciar un proceso real de descentralización.

La descentralización, desde el punto de vista de los Consejos Provinciales, intenta solucionar entre otros los siguientes problemas:

- La ausencia de políticas de Estado y consensos políticos en aspectos claves del desarrollo nacional;
- La fragilidad e ineficacia del sistema democrático representativo; La corrupción administrativa e ingobernabilidad;
- El desempleo e insuficiente crecimiento económico;
- Los grandes desequilibrios sociales e iniquidad en la distribución de la riqueza social; y,
- El deterioro medioambiental y pérdida de la biodiversidad biológica y cultural.

Para la solución de estos problemas es necesario redefinir el papel del Estado y de los gobiernos seccionales como formuladores y

financiadores de las políticas públicas, fortalecer los gobiernos seccionales autónomos con el objetivo de que cumplan una gestión eficiente, responsable transparente y además involucrar a la comunidad en la ejecución de los servicios públicos.

De otra parte, en la actual organización del Estado al nivel de provincias, cantones y parroquias, se superponen los regímenes dependiente y autónomo que ocasionan muchas veces la duplicidad y superposición de atribuciones, por lo que su reforma integral se vuelve prioritaria; para ello entonces, es necesario dar paso a una nueva estructura autonómica, gobernable y descentralizada para que el Consejo Provincial constituido como gobierno de la Provincia cumpla su función de intermediación, operando como articulador tanto a nivel vertical, entre los gobiernos municipal y nacional, como a nivel horizontal, entre los organismos públicos y privados que actúan en el ámbito provincial.<sup>53</sup>

Y es que en la realidad, cada una de las entidades político-administrativas, dependientes y autónomos comparten o compiten en la administración y representación política; ésta competencia desigual propiciada por los gobiernos de turno, se ha gravado con la creación de organismos de desarrollo regional y unidades ejecutoras que han contribuido negativamente en la gobernabilidad de los organismos autónomos, únicos representantes de la expresión ciudadana en las provincias.

Los Consejos Provinciales identifican, además, que existen deficiencias en la administración del Estado a nivel seccional, fruto de la crisis de la estructura unitaria del Estado ecuatoriano y que se pueden resumir en:

- Mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial, desde una visión centralista cuyas consecuencias son el desequilibrio del desarrollo socio espacial, la explotación irracional de los recursos naturales, el desempleo, la migración de la población y el deterioro ambiental;
- Conformación de autoridades con un sentido jerárquico en donde la representación participación ciudadana no tienen mayor significación;
- Un sistema dual del ejercicio del poder, a través de órganos dependientes y autónomos, en el que se ha dado preeminencia al dependiente con la creación de unidades ejecutoras y organismos de desarrollo regional, duplicando funciones y competencias asignadas a organismos autónomos, marginando de esta forma a las autoridades elegidas; y,
- Escasa coordinación institucional que ha llevado a permanentes conflictos entre los gobiernos seccionales autónomos, el gobierno central y sus organismos dependientes.

Los Consejos Provinciales consideran, por tanto, que es necesario reformar el Régimen Seccional Dependiente, dar inicio a una

---

<sup>53</sup> Idem 3.

verdadera descentralización y posicionar un esquema de intermediación entre los niveles local y nacional, a través del Gobierno Provincial Autónomo.

La configuración, posicionamiento y consolidación de ese nivel intermedio de gobierno fortalecer la sociedad rompiendo la marcada polarización local/nacional e interrelacionando de manera eficaz los distintos niveles de gobierno; mejorar la gobernabilidad del país; impulsar, coordinar y evaluar el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales y la transferencia definitiva de las funciones de los organismos regionales de desarrollo hacia los Gobiernos Provinciales.

El papel del Gobierno intermedio será el de coordinación de la planificación local; coordinación con la planificación del gobierno central; asistencia técnica, administrativa y financiera al nivel local; prestación de servicios y funciones administrativas; ejercicio de facultades normativas; instancia de evaluación y control del nivel subnacional y organismo de información para la administración y gestión de los asuntos provinciales.

- En este contexto, el CONCOPE plantea las nuevas funciones, competencias e instrumentos que permitan llegar a alcanzar su planteamiento, propiciando la transferencia de competencias, atribuciones y recursos y el reconocimiento de la autoridad elegida

democráticamente. Según esta apreciación las *funciones* que debe cumplir el organismo provincial deberían ser:

- Articular la administración nacional y local, actuando como instancia intermedia entre lo nacional y local;
- Coordinar el régimen seccional autónomo, a través del asesoramiento, asistencia técnica, administrativa y financiera;
- Promover la concertación entre los actores sociales;
- Planificar el desarrollo provincial sobre la base de estrategias y objetivos nacionales;
- Fortalecer la cooperación Institucional entre los organismos de la administración pública y privada; y,
- Garantizar la participación de la sociedad civil en las decisiones y control.

El CONCOPE cree necesario que para cumplir efectivamente esas funciones se debe tener las siguientes *competencias*:

- Formular el plan de desarrollo provincial a través de las propias unidades de planificación y coordinación de los Consejos Provinciales;
- Promover y ejecutar obras de alcance provincial;
- Planificar y ejecutar planes de vivienda popular en el áreas rural y urbano marginal;
- Identificar y planificar las obras y servicios de electrificación rural y urbano marginal;

- Realizar la infraestructura física para la educación y deportes en el área urbano marginal;
  - Coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y salud alimentaria;
  - Preservar y proteger el medio ambiente;
  - Ejercer la descentralización;
  - Fomentar la creación de empleo y fortalecimiento de redes y asociaciones empresariales;
  - Mantener los servicios y programas sociales de protección integral; y,
  - Reforzar la identidad cultural y ejercer las competencias que le determine la Ley y la Constitución.
- 
- A fin de complementar el proceso de descentralización y su fortalecimiento, se cree necesario implementar mecanismos flexibles que garanticen su aplicación, señalando para el efecto los siguientes:
  - Instrumentación de mancomunidades parroquiales, cantonales, provinciales o una combinación de estas para la ejecución de obras y servicios;
  - Habilitación de los distritos especiales de Quito y Guayaquil que por su nivel de desarrollo político, administrativo y económico requieren de un tratamiento distinto al resto de gobiernos subnacionales; y,

- Habilitación de entidades administrativas de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que reconozcan la diversidad étnica y cultural del país.

El proceso de descentralización es considerado por el CONCOPE como una primera etapa, en la que se tienen que cumplir la transferencia total de funciones, atribuciones y recursos al régimen seccional autónomo, debiendo eliminarse el régimen seccional dependiente, o sea la Gobernación.

La segunda etapa y que tiene que ver con plena vigencia del Gobierno Provincial Autónomo, estima se puede realizar en un tiempo de dos años con el objetivo de preparar la nueva estructura institucional y constituir los Gobiernos Provinciales Autónomos.

Para el cumplimiento de su función de intermediación y articulación, entre Gobierno Central y el Gobierno Local, el Gobierno Provincial Autónomo gozará de plena autonomía político administrativa, territorial y económica financiera, y será responsable de legislar, formular la estrategia de desarrollo provincial, el presupuesto económico, el programas de inversiones, coordinar las políticas nacionales y cantonales; fomentar y crear empleo a fin de mejorar la calidad de vida de la población; canalizar la participación de la sociedad civil en la gestión

pública e informar, comunicar y difundir sus acciones a la opinión pública.<sup>54</sup>

Desde esta perspectiva, la autonomía para el CONCOPE tiene el siguiente significado:

La autonomía administrativa significa gobernarse con autoridades elegidas por votación popular; ejercer las competencias correspondientes y administrar sus propios recursos; y su Gobierno está conformado por el Gobernador o Prefecto , el Parlamento y el Gabinete Provincial.; autonomía territorial, en el marco de la soberanía nacional, para elaborar directrices y estrategias que hagan viables modelos territoriales propios, así como el manejo de los recursos naturales en la respectiva jurisdicción; y, la autonomía económica financiera mediante la autosuficiencia y capacidad de generar rentas propias, estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones así como para elaborar el presupuesto provincial y un programa coordinado de inversiones.<sup>55</sup>

El financiamiento del Gobierno Provincial Autónomo, provendrá de dos fuentes, una de la capacidad para generar rentas propias y otra proveniente de las rentas compartidas con el Gobierno Central.

---

<sup>54</sup> CONCOPE, Propuesta de Descentralización, 1999.

<sup>55</sup> Idem 5

Dentro de las primeras, el CONCOPE aspira a recaudar fondos a través de tasas y contribuciones especiales de mejoras; impuesto sobre el valor comercial de la propiedad rural; transferencias de dominio, herencias, legados y donaciones de bienes muebles; sanciones tributarias, impuesto a los vehículos, impuesto a los combustibles, juegos de azar, derechos y tasas; los impuestos compartidos se manejaría sobre la base de un porcentaje del impuesto a la renta y circulación de capitales, IVA, consumos especiales, patrimonio vehicular, aranceles tributarios, y porcentaje sobre la producción de recursos renovables y no renovable.

Al igual que en el caso de los municipios, se prevé la constitución de un fondo de compensación provincial cuyas bases para la distribución e las rentas estarán en función del número de habitantes, servicios básicos insatisfechos, contribución al Producto Interno Bruto por Provincia, extensión territorial y eficiencia administrativa.

#### **5.4 Consultas sobre autonomías**

De forma breve se podría señalar que a varios grupos de ecuatorianos se les ocurrió revisar la historia de la formación de la República del Ecuador, cuando planteaban pronunciamientos autónomos, se entablaban conflictos por el centralismo y en se llegaron a plantear proyectos federalistas por parte de los grupos de hegemónicos de Guayaquil, Quito y Cuenca; discusión que al parecer si no se terminó con la expedición de

la Constitución de 1861 y que robusteció a la autonomía municipal y provincial con la creación de las Juntas Provinciales en su Art. 95, al menos no se reanimó con la fuerza que aparentemente tiene hoy en día este planteamiento.

En efecto, después de 170 años de vida republicana el Partido Social Cristiano auspició la Ley de Fortalecimiento de los Gobiernos Seccionales Autónomos y del Régimen Seccional, basado en el Art. 225 de la Constitución, y que se resume en tres elementos básicos:

- a) ~~M~~antener las actuales rentas del Estado que serán transferidas automáticamente (FODESEC, FONDEPRO, Ley Especial de Distribución del Presupuesto General del Estado y todas las leyes especiales vigentes sobre la materia).
- b) De los otros impuestos que genera cada provincia, la mitad se entrega a las mismas,
- c) Desconcentración administrativa, delegando a las entidades provinciales, derechos, atribuciones y deberes que tiene el Gobierno Central+<sup>56</sup>

Esta propuesta de autonomía solo esconde el interés de la clase política tradicional, que busca recuperar el poder político y los niveles de control económico de los ingresos del Estado. Esta forma de plantear la

---

<sup>56</sup> Universidad Central del Ecuador, Boletín Economía 84, 2000

autonomía puede acarrear la desintegración del Ecuador, pues lo único que se ve tras esta opción es que se recurre a las consabidas prácticas clientelares en el ámbito de sus regiones autónomas.

Esta perspectiva abrió el camino para que en las Provincias de Sucumbíos, El Oro, Manabí, Guayas, Los Ríos y Esmeraldas se plantearan Consultas Populares, excepto en Esmeraldas que se suspendió, para decidir sobre la autonomía de la provincia.

Las consultas fueron manipuladas por los políticos provinciales, a tal punto que sin mediar estudio alguno sobre las consecuencias de optar por ese tipo de administración política y administrativa, y con el propósito de alcanzar el voto favorable de la población se plantearon preguntas, en donde la única alternativa de votación era el Sí, dado que la misma ponía contra la pared al ciudadano.

Indudablemente que los resultados fueron mayoritarios para el objetivo político planteado, Así en Sucumbíos el Sí tuvo un promedio en todas las cinco preguntas planteados entre el 55,07% y el 57,73%, produciéndose un ausentismo del 48%.

En el caso de la provincia de El Oro, la respuesta favorable alcanzó un porcentaje de entre el 72% y 75% entre las ocho preguntas planteadas con un ausentismo del 38%.

En la Provincia del Guayas en promedio, el porcentaje a las cuatro provincias establecidas fue del 81,5%, y se constató un ausentismo del 36,35%.

En la provincia de Los Ríos se produjo un ausentismo del 45,22% y el promedio porcentual de votos por el SI fue de alrededor del 64%.

En el caso de Manabí, apoyaron la autonomía el 77% de la población, 13% no apoyaron y el 10% constituyeron los votos nulos y blancos. ( Ver Anexo No.6)

Cuando la fiebre por las consultas populares para definir las autonomías parecían tomar cuerpo, estudios de Institutos de Investigación de las Universidades, CORDES, Politécnica del Litoral, puntos de vista de Editorialistas Nacionales, etc., invitaron a la reflexión pues poco a poco se descubría que la generación de recursos propios frente a las transferencias de recursos por parte del Gobierno Central, era de tal magnitud que difícilmente los gobiernos seccionales podrían asumir responsabilidades sobre la base de su propia recaudación y que el

principio de solidaridad a despecho de algunos, debería fortalecerse y no destruirse a fin de garantizar el sostenimiento de la estructura jurídico-político-administrativa del país.

A decir de Fernando Carrión, Director de la FLACSO, la vía de las autonomías se inscribe en el tránsito hacia un nuevo Estado; percibe que en este caso, a diferencia de la propuesta de descentralización, hay más un sentimiento que una propuesta y carece de un proyecto explícito, claro.

La propuesta parte del supuesto de que en el Ecuador existen regiones, (provincias) y de que éstas se encuentran en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y, lo que es más, que le succiona recursos. La autonomía permitiría corregir estas anomalías, siempre y cuando las regiones se quedasen con los recursos que producen en su región.

Manifiesta que en este caso se producen tres versiones sobre la misma vía, la primera, denominada de autonomía regional, que no solo replica, sino que mal copia la experiencia española, ~~en~~ tanto parte de una descentralización exclusiva para Guayaquil y luego si el resto se regiones lo desean, podrá extenderse por todo el territorio nacional; la segunda un intento de federalismo siguiendo el esquema norteamericano y la tercera, también sólo para Guayaquil, la secesión o la formación de un Estado

Libre Asociado, proveniente de la combinación del modelo económico de convertibilidad con el de autonomía.<sup>57</sup>

Parecería ser que por ahora, la discusión y las aspiraciones de los organismos seccionales autónomos, Municipios y Consejos Provinciales y del mismo CONAM, que también lanzó su propuesta de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial el 2 de octubre del 2000, se centran en la necesidad de cumplir con la Constitución y demás leyes vigentes, alrededor de las cuales se dispone la implementación en el Ecuador del proceso de descentralización del Estado conjuntamente con el de modernización del mismo, de los cuales se espera obtener mejores resultados que los del modelo centralista de administración vigente.

### **5.5 El nuevo modelo político administrativo para el Ecuador y la descentralización.**

En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento, el Consejo Nacional de Modernización ( CONAM) presentó en abril del 2000 la Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, el mismo que desarrolla la propuesta en tres modelos: el primero un Modelo de Organización Política, Territorial, de Representación y Participación; un segundo denominado Modelo de Descentralización Administrativa, y un tercero Modelo de Descentralización Económica Fiscal.

---

<sup>57</sup> Escuela Politécnica del Litoral, Año 2, No. 6 septiembre de 1999.

El modelo de Descentralización Administrativa parte de la concepción de que el proceso de descentralización se ha detenido o ha avanzado relativamente poco en el Ecuador entre otras causas, por un deficiente e inadecuado mecanismo de transferencia de competencias; este mecanismo de descentralización presenta al menos estas cinco deficiencias:

La primera representada en voluntariedad de los actores para recibir o entregar competencias, aunque el Art. 226 de la Constitución política establece transferencias obligatorias como respuesta a una solicitud, el proceso ha avanzado únicamente de manera voluntaria.

La segunda relacionada con la dispersión de la administración en razón de que cada unidad está facultada para organizarse como crea conveniente.

La tercera deficiencia, nace como consecuencia de la segunda, pues debido a la dispersión indicada, se producen aumentos en los costos de prestación de servicios.

Una cuarta deficiencia esta relacionada con los altos costos de transacción, pues cada gobierno local está facultado a negociar con cualquier entidad sobre cualquier competencia; esto causa altos costos de transacción y no permite transparentar el proceso.

Y una última deficiencia tiene que ver con la iniquidad entre Gobiernos Locales, ya que el proceso se apoya en el poder de negociación que tiene cada gobierno frente al poder central; como es de suponerse, esta deficiencia margina a los gobiernos pequeños que no cuentan con el poder político de las grandes ciudades o de las capitales de provincia.

El proceso de asignación de competencias debe tender al reordenamiento de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno reconocidos por la Constitución Política del Ecuador nacional, provincial, cantonal, parroquial y las demás circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos. Bajo esta visión, cada uno de estos niveles de gobierno en la propuesta descentralizadora tiene sus propias funciones, a saber:

El nivel nacional tiene como funciones principales el mantener la unidad política del Estado, entregando las pautas que den coherencia a la actividad estatal; función de rectoría por lo que se encargará de dicta, regir y formular las políticas y normas sectoriales nacionales;

Garantizar el acceso a los servicios y bienes públicos, asumiendo su rol subsidiario de ser el caso, lo que le obliga a suplir las falencias que podrían tener los gobiernos locales; competencias de interés nacional, a más de las exclusivas de defensa, seguridad, política exterior, política económica y tributaria del Estado, etc., el gobierno podría tomar bajo su responsabilidad competencias que considere de interés nacional.

A nivel provincial, una de las primeras funciones es la de intermediación y articulación de las demandas, ofertas, políticas y acciones entre los diferentes niveles de gobierno; ejecutar las competencias de interés provincial; garantizar el acceso a los servicios y bienes públicos, en esta función tiene el mismo rol subsidiario que le obliga a suplir las debilidades de los gobiernos subprovinciales.

El Gobierno Cantonal se encargará de promover la participación de las parroquias y de las circunscripciones territoriales en la planificación del desarrollo del Cantón y de ejecutar las competencias de interés cantonal en la medida que sus acciones estén ligadas en forma directa con la

población del cantón así como también tiene la responsabilidad de la prestación de servicios y de la obra pública cantonales.

A nivel parroquial, le corresponde procurar la participación ciudadana en la actividad pública con el objeto de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y coadyuvar en las funciones de los gobiernos cantonales y provinciales; ejercer el control social asegurando la rendición de cuentas sobre las responsabilidades asumidas por los gobiernos para con la población.

Por último las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas tienen funciones conjuntas con los niveles cantonales y provinciales con el fin de procurar el desarrollo social y económico; deben contribuir en la elaboración de políticas de desarrollo y la administración o coadministración con los gobiernos subnacionales de los procesos de desarrollo y la provisión de bienes y servicios públicos.

A efectos de que los gobiernos locales estén claros sobre las responsabilidades por asumir, se define a las atribuciones como las facultades principales involucradas en la administración de una competencia, mientras que las competencias son las áreas de responsabilidad comprendidas en la gestión de un sector o aspecto del desarrollo.

El modelo de descentralización Administrativa contempla en su aplicación seis atribuciones:

1. De políticas, actividades de formulación de criterios generales;
2. De control, que incluye acciones para hacer cumplir las normas;
3. De planificación que comprende las actividades de identificación de necesidades, objetivos, desarrollo de estrategias y seguimiento;

4. De Financiamiento, que revela el origen de los fondos y define la entidad que financia el servicio;
5. De operación, que se refiere la responsabilidad por la prestación, provisión o manejo de los bienes y servicios públicos; y,
6. De infraestructura, con la atribución de construir infraestructura y en algunos casos el equipamiento respectivo.

Como se señaló anteriormente, si se quitan las competencias exclusivas del gobierno central, las competencias para los gobiernos seccionales susceptibles de asignarse constituyen un universo bastante amplio, por lo que es fundamental la asignación de competencias para cada nivel de gobierno, pensando en esa dificultad, el modelo agrupa las competencias en once sectores: planificación y administración general, Ordenamiento territorial, Servicios Públicos, Educación y Cultura, Salud, Bienestar Social, Transporte y comunicación, Recursos Naturales, Medio ambiente, Producción y Comercio e Infraestructura económica y energía; todos estos engloban a cerca de ochenta subsectores relacionados con la actividad pública, para los cuales se describe un horizonte mínimo de planificación y administración general

Es importante señalar que también se fijan los mecanismos para lograr el avance de la transferencia de competencia desde del nivel nacional hacia los niveles subnacionales; pasando la estrategia actual de transferencia predominantemente relacionada con lo territorial a una de tipo sectorial en la cual se transfieren competencia seleccionadas a todos los gobiernos subnacionales.

Visto así los mecanismos de transferencia de competencias serán tres tipos; de carácter obligatorio, voluntario y uno relacionado con la reversibilidad del proceso.

Sobre el análisis del modelo propuesto, los principales beneficios y desventajas se expresan en:

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combina obligatoriedad y homogeneidad con voluntariedad y flexibilidad.</li> <li>• Menores costos de coordinación y menor complejidad.</li> <li>• Permite bajar los costos de prestación de servicios una vez terminada la fase de transición de la transferencia.</li> <li>• Toma en cuenta capacidad de gestión de receptores.</li> <li>• Menores costos de transacción en el proceso de transferencia.</li> <li>• Respeta interese de receptores.</li> <li>• Garantiza la Subsidiaridad: los principales servicios públicos se prestan donde la población los necesita.</li> <li>• Contribuye efectivamente a la reducción del tamaño del gobierno central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto en presupuesto puede ser considerable, dependiendo de la magnitud del paquete mínimo y de los convenios.</li> <li>• Puede dejar espacio a gobiernos subnacionales marginados(especialmente municipios) que, por sus condiciones particulares, no puede asumir el paquete mínimo de competencias.</li> </ul>

Fuente: CONAM, Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador.2000.

### 5.6 La descentralización Fiscal. Alcances

Se señaló anteriormente que el estado a través del manejo de ingresos, gastos y deuda pública, interna y externa cumple tres funciones básicas a) estabilización para mitigar los ciclos económicos, b) redistribución de la riqueza mediante la transferencia de los recursos de los sectores más pudientes a los más empobrecidos y c) asignación de recursos; bienes y servicios que el Estado entrega a la sociedad y el financiamiento de esos bienes y servicios a través de impuestos, tasas, contribuciones, aranceles.

A mi modo de entender, la función de estabilización, al menos en nuestro país, es indelegable, no puede ser atomizada en pequeños estamentos administrativos; no puede ser delegable por ejemplo el manejo del tipo de cambio, el control del déficit público, las políticas de endeudamiento, la fijación de políticas tendientes a atenuar los ciclos económicos, etc.

Si se quiere controlar el déficit fiscal, tan recurrente en nuestro país, en la medida que exista un proceso de descentralización del gasto, la responsabilidad escapará del gobierno central y tendrá que ser compartida con los gobiernos locales.

La función de redistribución que esta relacionada con alcanzar a través de la intervención del Estado un desarrollo más equilibrado de las regiones y de los diferentes sectores sociales, por lo tanto es una función de carácter universal y por lo tanto no podría ser función de un gobierno local. A manera de ejemplo, si un gobierno local aplicando esta función empezase a redistribuir los ingresos vía cobro de impuestos altos a los más ricos, lo más probable es que estos se trasladen al gobierno local vecino si en ese existen menores impuestos a sus ganancias ocasionando una fuga de las inversiones. Visto así, la función de redistribución es esencialmente del gobierno central, de este modo las políticas de empleo, las transferencias para atender servicios básicos, los subsidios, son de índole nacional.

La función de asignación, que esta ligada a la provisión de bienes y servicios a la población, y que se financia a con los impuestos, las tasas, las contribuciones, etc., es la susceptible de distribución entre los diferentes niveles de gobierno; porque generalmente los bienes y servicios que se prestan para habitantes de una determinada circunscripción territorial beneficia a esa población y pocas veces se

produce el efecto de derrame. Bajo estos parámetros, la descentralización fiscal requiere de un buen sistema de recaudación de impuestos y demás ingresos, de financiamiento y de atracción de inversiones de los gobiernos nacionales o locales que les permita a estos alcanzar independencia administrativa y una mayor independencia financiera.

La asignación de fuentes de ingresos forma con la asignación de las competencias del gasto los dos pilares fundamentales de un sistema descentralizado de finanzas públicas. Aquí el sistema de transferencias es subsidiario y cobra más relevancia cuando la asignación de ingresos es insuficiente para cubrir las necesidades representadas en la asignación de competencias; o por que es necesario cubrir las diferencias en la capacidad tributaria de las regiones o porque los costos de los servicios en determinadas regiones son más altos que en otras

La necesidad de la descentralización fiscal se enmarca en la crisis del estado centralista; la crisis por tanto exige la descentralización fiscal de las recaudaciones regionales o provinciales; sin embargo cuantificados los posibles resultados se generan contradicciones no sólo por la disparidad en la generación de ingresos propios sino también por las transferencias que se reciben del estado central, estas en la mayoría de ellas muchas veces son muy superiores a los ingresos locales.

La descentralización fiscal en términos generales es el proceso de traspaso de competencias y recursos desde el Gobierno Central hacia las denominadas administraciones subnacionales o niveles de gobierno regionales o locales. La descentralización fiscal constituye un proceso dirigido desde el nivel nacional y se hace efectiva cuando tanto los ingresos y gastos públicos se desplazan hacia los gobiernos locales.

Entonces un país se está descentralizando cuando las administraciones seccionales se han hecho cargo de un buen número de competencias, las que a su vez van acompañadas de la disponibilidad de recursos financieros para gastos en esos servicios públicos; en este momento las relaciones intergubernamentales se convierten en un elemento de trascendental importancia en el proceso de descentralización pues de ellas dependerán la eficiencia, la equidad, la eficacia del sector público en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro del Estado.

¿Entonces que alcance debería tener la descentralización fiscal en el caso ecuatoriano?, Esta debería ser la pregunta a satisfacer y la respuesta al parecer es obvia; debería garantizar la eficiencia, la equidad, igualdad, solidaridad, representatividad y la responsabilidad.

Para alcanzar estos objetivos, la política fiscal descentralizada exige el cumplimiento de algunas tareas fundamentales como:

- Acercar las decisiones del gasto al ciudadano, para que ejerza mayor control a la gestión de sus mandatarios;
- Aplicar el principio de Subsidiaridad;
- Comportamiento fiscal responsable de los distintos niveles de gobierno;
- Coordinación de la política fiscal nacional;
- Solidaridad con los sectores más necesitados de la población; y,
- Provisión eficiente y suficiente de bienes y servicios públicos

El desafío que se presenta en la descentralización fiscal es alcanzar una propuesta que preserve el equilibrio fiscal a nivel de todos los niveles de gobierno, que maneje los recursos de manera equilibrada, justa, equitativa en relación con las competencias y responsabilidades asumidas

por los gobiernos locales, con un énfasis especial en materia de endeudamiento público, dada la trascendencia de este factor que por ahora significa una carga demasiado pesada que impide entrar en procesos de desarrollo sostenido por el peso de la deuda.

Existen por lo tanto algunos requisitos o condiciones para un proceso de descentralización fiscal que hoy debe ajustarse además de a los pedidos de los gobiernos locales y a la decisión del Gobierno Central, al proceso de dolarización que exige el adoptar políticas económicas anticíclicas a través de flexibilizar el presupuesto y aumentar la capacidad de generar excedentes para enfrentar shocks externos, en este punto la discusión acerca de la creación de un Fondo de Estabilización se ajusta a este requerimiento; por lo tanto la política fiscal debe ser compatible con la dolarización.

- De esta manera es requisito indispensable el fortalecimiento de la administración financiera pública, entendiéndose como tal a todos los niveles de gobierno;
- Adoptar procesos financieros homogéneos entre todos los niveles de gobierno, que permitan analizar con transparencia la información financiera pública en todos los niveles;
- Proceder a la transferencia automática a ellos recursos a partir de la recepción en el SRI;
- Eliminar todo tipo de preasignaciones y partícipes, pues estas dificultan el manejo de la caja fiscal y distorsionan los principios de solidaridad y equidad;
- El modelo debe contar con la aceptación política de la mayoría de los actores sociales para que tenga legitimidad y presente alternativas de gobernabilidad durante y después de su implantación; y,

- La diversificación de esquemas y la gradualidad de la implantación del modelo deberá ser una característica constante a la hora de su implantación, pues la descentralización es un proceso dinámico.

Es necesario resaltar que la descentralización fiscal, de acuerdo tanto con la teoría de la hacienda pública, como en el mandato constitucional no puede ser delegada a los gobiernos seccionales o locales en la determinación de la política tributaria del Estado ni en la definición de la política económica estatal, por las implicaciones que conlleva el particularizar políticas de carácter general, que antes de propender a la equidad y justicia sociales, pueden ocasionar mayores diferencias a niveles local o regional, y desestabilizar la economía y la política internas; es claro por lo tanto que es en la función de asignación en donde pueden actuar los gobiernos seccionales, al participar en la provisión de bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas y gustos de poblaciones claramente ubicadas e identificadas, por ello esta función se considera como de dominio de los gobiernos descentralizados. Y la razón fundamental es que los gobiernos locales se encuentran más cerca del electorado, los consumidores y los contribuyentes situación que les privilegia para percibir y entender las necesidades y preferencias locales en materia de servicios públicos, propensión al pago de impuestos y tarifas y grado de integración de la población en la administración pública

### **5.7 La seguridad y el desarrollo frente a las propuestas de descentralización y autonomías.**

Las diferentes iniciativas de descentralización y autonomías que han surgido en el ámbito nacional, fruto de la crisis del Estado centralista, se han convertido en presiones que escapan al control de los gobiernos.

Las presiones externas del mundo globalizado, la existencia de una clase media urbana, cada vez más capacitada, el surgimiento de

movimientos sociales cada vez más organizados, reclama una participación más amplia del poder político y económico de la sociedad.

En este sentido, la descentralización tiene que ser entendida como un proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades locales, o de acuerdo a la terminología actual a los gobiernos subnacionales; gobiernos que deben responder al mandato de la sociedad a efectos de alcanzar legitimidad para el ejercicio de sus funciones. Por tanto la descentralización supone el desplazamiento de la responsabilidad del Gobierno Central hacia los gobiernos locales.

Si uno de los beneficios de la descentralización es que su aplicación permite mejorar la capacidad y eficiencia del Gobierno Central, en razón de que los gobiernos locales y sus funcionarios estarían en mejor capacidad de resolver los problemas de sus conglomerados por el mejor conocimiento de las necesidades, entonces, lo correcto es darles mayores responsabilidades en cuanto a la consecución de resultados en el manejo de la cosa pública.

El problema surge entonces en que descentralizar o hasta donde descentralizar. Aquí la Constitución Política del Ecuador, es muy clara en cuanto a contestar esas inquietudes pues su Art. 226 establece que %Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria el Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan+. Bajo esta perspectiva, la gama de alternativas es muy grande, y entonces todo dependerá de la capacidad de los organismos locales, provinciales o regionales para asumir la responsabilidad del Estado.

Entonces, en materia de descentralización y desconcentración, el problema de su relación con el desarrollo y la seguridad está aparentemente solucionado, pues si entendemos a la política de desarrollo como el arte de establecer objetivos que reflejen los anhelos nacionales y la necesidad de fortalecer el poder nacional y al desarrollo como un proceso continuo social, global y dinámico de fortalecimiento y perfeccionamiento del ser humano y su contexto ambiental, todo con miras alcanzar objetivos y encontrar el bien común, entonces no existe conflicto.

El problema, aparece, cuando se pretende, con el pretexto de descentralizar el gasto público, en razón de las iniquidades surgidas por el mal manejo del Estado, romper el orden instituido creando unidades autónomas en beneficio del clientelismo político y del caciquismo, como formas de hacer política de grupos sin escrúpulos que pretenden únicamente fortalecer su poder.

Alrededor de las justas aspiraciones de un pueblo sumido en la desesperanza, olvidado en sus aspiraciones más elementales, aparecen grupos económicos interesados en tener su mini-república, escudando tras su ambición las responsabilidades sociales, económicas, políticas de las cuales una parte, sino todos, los ecuatorianos somos responsables, y que han llevado al Ecuador de alrededor de 70% de pobres, altos niveles de desempleo, altos índices de migración (fuga), incremento de la concentración de la riqueza y aumento de la corrupción; pretendiendo así eludir la solución a los problemas de iniquidad.

Esta visión de autonomía que pretende romper con los elementos constitutivos del Estado, en beneficio personal y de grupos identificados con el poder económico y político, es el que atenta contra la seguridad interna y externa del país y debe ser enfrentado por todas las funciones



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

del Estado, utilizando todo el poder nacional disponible a fin de garantizar una existencia digna a todos los ecuatorianos.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Frente al agotamiento del modelo centralista del manejo político administrativo del Estado, las demandas sobre descentralización y autonomías en el Ecuador se han constituido en temas de actualidad, alrededor de los cuales el Gobierno Central, los Organismos Seccionales Autónomos, las Cámaras de la Producción, pueblos indígenas organizados, grupos económicos de poder, y la sociedad en general, de una u otra manera expresan su criterio sobre estos temas; por lo que es de trascendental importancia encontrar respuestas de consenso de todos los actores sociales para que tenga legitimidad y presente alternativas de gobernabilidad durante y después de su implantación.

6.2. El centralismo no es una forma exclusiva de concentración del poder por parte del Estado, sino también puede constituirse en una forma de hacer política de los gobiernos locales que reproducen esta práctica hacia los niveles inferiores de gobierno o de participación ciudadana.

6.3. La descentralización forma parte de la transformación integral que están sufriendo los Estados, a raíz de la caída del Muro de Berlín, y nace como respuesta a los requerimientos del proceso de globalización económica mundial y a los procesos de internacionalización de las economías. La descentralización forma parte de los procesos de modernización del estado y esta relacionada directamente con el rol que el Estado debe desempeñar frente a las nuevas exigencias la economía moderna.

6.4. El Ecuador cuenta con todo el marco constitucional y legal que le permitiría afrontar de manera decidida un proceso de descentralización serio y efectivo en el corto plazo de manera de garantizar la inserción de los gobiernos locales a la economía nacional y a ésta en la economía mundial. De esta manera, cualquier proceso de descentralización deberá sustentarse en la participación de los organismos seccionales o gobiernos locales, en razón de su cercanía con el electorado y por su conocimiento de la realidad local.

6.5. En el Ecuador la creación indiscriminada de cantones, especialmente de aquellos que no se ajustan a las exigencias de la ley, ha propiciado el apareamiento de instituciones administrativas del estado carentes de los recursos humanos, materiales y financieros que garanticen su normal funcionamiento, lo que ha impedido su desarrollo y crecimiento; situación que se ha visto agravada por el sistema centralista de administración y que se refleja en los bajos indicadores de bienestar y de prestación de servicios para sus poblaciones. Por ello es necesario buscar la reestructuración de la división política administrativa del estado a fin de lograr la fusión de algunos municipios pequeños, a fin de alcanzar un fortalecimiento institucional y económico que permita encontrar la viabilidad económica de los pequeños municipios, tratando de englobarlos en economías de mayor tamaño que garanticen la mejor utilización de los fondos públicos, un mejor nivel de gestión y un poder político mayor en el contexto nacional.

6.6. La descentralización abre vías de participación ciudadana pero no es garantía de una mayor participación; ésta dependerá del nivel de organización de los líderes locales y de la sociedad civil, caso contrario se corre el riesgo de repetir los mismos defectos de la actual forma de administración.

6.7. La descentralización no es únicamente un problema administrativo financiero relacionado con el traslado de funciones, responsabilidades y recursos económicos, es esencialmente de naturaleza política, por que está relacionado con la forma de organizar el Estado. La descentralización tiene el carácter político, administrativo, económico y militar pues debe garantizar el funcionamiento y supervivencia del Estado-Nación en todos sus componentes, y propender a alcanzar los objetivos nacionales permanentes y el bien común de todos los habitantes del país.

6.8. El proceso de descentralización para que sea sostenible en el actual esquema de dolarización, requiere de una política fiscal adecuada que cumpla con sus funciones básicas de estabilización, asignación y distribución de los recursos de la sociedad y permitan al Estado influir en la economía a través del gasto público, el manejo adecuado de la tributación, las regulaciones y la gestión de sus empresas públicas, en su tarea permanente de entregar bienes y servicios a la sociedad.

6.9. En cuanto a la tributación, el Estado no puede bajo ninguna forma o concepto, trasladar su potestad tributaria de determinación, administración y recaudación a ningún organismo seccional. Esta, de acuerdo con la Constitución es de exclusiva competencia del Estado; sin embargo, se puede estudiar la posibilidad de delegar o desconcentrar exclusivamente la recaudación de los tributos nacionales a los organismos seccionales, sin que esto implique, necesariamente, que el gobierno local pueda hacer uso de dichos recursos, sino que deben constituirse en la base distributiva para todas las provincias.

No se puede permitir, tampoco, que los organismos seccionales puedan crear tributos homólogos a los tributos nacionales.

Los gobiernos seccionales no pueden crear impuestos locales que afecten al comercio interprovincial, ni a crear aduanas en los límites provinciales.

6.10. En lo que tiene que ver con el gasto, el Estado a través de la política fiscal debe normar el gasto público seccional para preservar el equilibrio fiscal, estableciendo para el efecto límites al gasto corriente y de inversión.

6.11. En cuanto al endeudamiento, el Estado debe normar y controlar estrictamente el nivel de endeudamiento de los organismos seccionales para preservar el equilibrio macroeconómico del país, eliminar los esquemas de subrogación de deuda, y propender la búsqueda de mecanismos más novedosos de financiamiento.

6.12. El proceso de descentralización, desconcentración y autonomías, manejado sin la debida prudencia, análisis pormenorizado y profundo de transferencia de responsabilidades y competencias, consenso de las mayorías, análisis político y técnico, podría ahondar los problemas económicos y provocar que se vuelva insostenible el proceso de dolarización.

6.13. Los problemas que atraviesa la gran mayoría están llegando a niveles que pueden provocar un estallido social de impredecibles consecuencias, pues el hambre, la miseria y la desocupación, constituyen tierra fértil para el cultivo de cualquier tipo de protesta social; problemas que de alguna manera podrían ser solucionados con la aplicación correcta de la descentralización que podría propiciar una mejor distribución de la riqueza.

6.14. El Ecuador necesita de manera urgente mejorar las condiciones de vida de su población, disminuir la iniquidad, propiciar una real democracia y establecer las bases para alcanzar el desarrollo sostenible, para ello es inaplazable concluir los procesos de descentralización y modernización



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

del Estado, bajo un esquema de identidad nacional y de la formulación de la nueva visión de país que solucione el presente y garantice el futuro.

6.15. Las propuestas de descentralización, y especialmente las de autonomía mal manejadas, pueden provocar una profundización de los problemas, locales reviviendo sentimientos regionalistas y separatistas que eventualmente podrían terminar en conflictos internos, y en la posible disolución del Ecuador.

## REFERENCIAS

- AME. Asociación de Municipalidades del Ecuador, Propuesta de Descentralización ( s.f)
  - Banco Mundial. Estudios del B.M. Sobre América Latina y el Caribe. 1999, Washington.
  - CEPAL, Serie Política Fiscal No. 91, 1996. Santiago de Chile.
  - CEPAL, Serie Política Fiscal No. 92, 1996. Santiago de Chile.
  - CEPAL, Serie Política Fiscal No. 94, 1996. Santiago de Chile.
  - CONAM, Descentralización Y Autonomías, 1999, Manta
  - CONAM, Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. 2000. Quito.
  - CONAM, Línea de Referencia, 20000.
  - Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No 1 de 11 de agosto de 1998.
  - CORDES, Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales, Cuadernos sobre descentralización, 2000. Quito
  - Desarrollo y Cooperación ( D+C), No. 5 , 1996, Frankfurt.
  - ESPOL, Propuestas No.6 , 1999, Guayaquil.
  - Estatuto Orgánico del Ministerio de Economía y Finanzas, R.O. 180, 10 octubre del 2000.
  - Guzmán Marco Antonio, Ecuador La Hora Trágica, Corporación Editora Nacional, 2000. Quito.
  - Hinojosa Fernando, Salas Wilson, Zurita Patricia; La Descentralización Administrativa, en el contexto de la división politico . administrativa del Ecuador, IAEN, 1993, Quito
  - INEC, Encuesta de condiciones de vida, Serie estadística, 1994-1999 Quito.
  - Joy Way Víctor.Exposición del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector público, año fiscal 2000. 1999.Lima.
-

- Larroulet Vignau C. Economía. 1996. Edt. McGraw-Hill, Madrid.
- Littuma Alfonso Crnl, La Nación y su Seguridad, 1980, Quito.
- Martínez Vázquez Jorge, Política Fiscal Estudio Preparado para el BID, Octubre del 2000.,Washington.
- Musgrave Richard . Hacienda Pública, Teoría y Aplicada. 1980. Edit. McGraw Hill, 1980. Madrid
- Ley de Presupuestos del Sector Público. Registro Oficial de la República del Ecuador. 616, 20 d enero de 1995
- Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial de la República del Ecuador No. 887 de 2 de agosto de 1979
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación social, Registro Oficial de la República del Ecuador No 169, 8 de octubre 1997.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control Registro Oficial de la República del Ecuador No. 337, 16 de mayo de1977.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Estadísticas Fiscales del Ecuador, No.1, 2000. Quito.
- Plan de Gobierno 2000-2003. Vicepresidencia de la República,2000,Quito.
- SENDA, Descentralización, Una Compleja Necesidad, 1990, Quito.
- Shoup Carl. Public Finance. Aldine Publishing Company, 1970, Chicago.
- Superintendencia de Compañías, Anuario Estadístico, Volúmen XXVI, 1999.Quito.
- Tanzi Vitto. Hacienda Pública en los países en vías de desarrollo, Instituto de Estudios Fiscales, 1996 .Madrid.
- Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Económicas,
- Boletín Economía No. 84, 2000.Quito.
- Wonnacott, Paul. Economía. 1996. McGraw-Hill. Madrid.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

