

Original

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



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
PARA MEJORAR LA GESTION SOCIOECONOMICA DEL PAIS

Arq. Raúl Muñoz Castillo

XXV CURSO

1997 - 1998

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL PARA
MEJORAR LA GESTION SOCIOECONOMICA DEL PAIS**

Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo

Autor: Arq. Raúl Muñoz Castillo
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño

Quito 3 de Julio de 1998

**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, COMO
UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA GESTION
SOCIOECONOMICA DEL PAIS**

Por: Arq. Raúl Muñoz Castillo

Tesis de Grado de Maestría aprobado (a) en nombre del Instituto de Altos
Estudios Nacionales por el siguiente Tribunal, a los días del mes de agosto
de 1998, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

C. I.

C. I.

C. I.

INTRODUCCION

Desde los inicios de la vida republicana, el país a debido vivir un verdadero viacrucis, para la consecución de los servicios básicos como: salud, educación, vivienda, agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, lo cual conducía a la elección de mandatarios que más ofrecían, pero que cuando llegaban al poder jamás cumplían sus promesas.

Pese a los continuos paquetazos económicos el pueblo sigue sin satisfacer sus necesidades, continúa reclamando justicia, sigue y seguirá viviendo en la más grande desocupación, hambre e ignorancia.

Durante la trayectoria de la administración pública, se han creado entes de la administración central en casi todas las regiones y provincias del país, pero ninguno de ellos ha podido efectivamente adoptar decisiones bajo su propia responsabilidad y menos aún administrar directamente recursos y proyectos; por lo que siempre su efectividad estuvo supeditada a la buena voluntad del gobierno central.

Por otro lado, es evidente la falta de acercamiento del Estado y la Sociedad Civil, así como de una mayor participación de esta última en los diferentes procesos estatales; particularmente en aquellos que se refiere a identificar y definir las demandas, determinación de acciones, recursos y la gestión para atenderlas.

En cuanto a los Municipios del país, cabe señalar que de acuerdo a la Constitución Política del Estado y a la Ley de Régimen Municipal, constituyen una sociedad política de Derecho Público, subordinada al orden Constitucional que se desenvuelve en un territorio determinado, con autonomía funcional, económica y administrativa, cuya tarea fundamental es la de atender las necesidades de la ciudad o cabecera Cantonal y de las parroquias rurales; no obstante, se advierten notables limitaciones respecto de su alcance y acción práctica. Un factor determinante de esta situación es el generalizado déficit económico, que en muchos

casos no les permite ni siquiera financiar sus gastos de operación, lo cual le supedita a la intervención del Gobierno Central y con esto la pérdida de su autonomía; a todo esto hay que sumar la frecuente creación de entidades que a nivel Nacional, Seccional o local, cumplen similares funciones que las que desarrollan los Municipios en apego a la ley, aspecto que reduce considerablemente su capacidad de gestión y su autonomía.

Por lo expuesto y considerando además que se ha emitido la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, cuyo capítulo segundo transfiere otras actividades a los Municipios del país, a efecto de propender a su fortalecimiento y autogestión, el trabajo de investigación se circunscribirá al análisis de los municipios del país, a fin de establecer si se encuentran en capacidad de afrontar el reto de la descentralización.

Hasta mayo de 1998, el país cuenta con 21 Provincias, 210 Municipios y 745 parroquias rurales, distribuidos principalmente en las tres regiones geográficas costa, sierra y oriente, en mínima proporción en la región insular.

Partiendo del hecho de que la participación social es fundamental para la identificación y definición de los problemas más apremiantes de la sociedad y considerando que los organismos que facilitan el acercamiento son los municipios, que en la actualidad han sido fortalecidos a través de la Ley de Descentralización del Estado y su Participación Social, se justifica el estudio y análisis.

Un rasgo significativo de descentralización en América Latina, es su carácter democratizador, obviamente la descentralización es el vector resultante de múltiples tendencias económicas, políticas y culturales; sin embargo, lo más promisorio de ella es su potencial para consolidar la democracia. Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del Municipio es decisivo, no hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal, tampoco es posible un desarrollo regional que no este asentado en una constelación de Municipios, cuya mutua cohesión señale una verdadera mancomunidad.

Naturalmente debe elevarse la capacidad de gestión del personal técnico y administrativo de los municipios, pero con ello deberá cambiar la conducta y orientación de los ciudadanos, de los usuarios, de los dirigentes sociales y fundamentalmente de las autoridades municipales y políticos en general.

El centralismo como modelo institucional está cuestionado, ha completado su ciclo de aceptación sin resistencia. Por el contrario se sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización.

En América Latina la descentralización aparece principalmente como reforma democrática, del Estado y de participación social territorial. Esta distinción analítica de una triple reforma pierde nitidez en el examen de cada caso Nacional. Respecto de los grandes países Federales de la Región, se podría afirmar que en ellos la tendencia principal apunta a reexaminar contemporáneamente el federalismo, a fin de que en verdad sea un modelo descentralizador. Brasil instituyó en su constitución de 1988 un sistema ampliamente descentralizado que incluye la participación directa de la población a través de la iniciativa popular y el referendun. En Venezuela, el análisis de funcionamiento del Estado, el sistema democrático y de la participación social, ha generado un debate nacional, este proceso de revisión a otorgado un nuevo valor al federalismo, a través de la Ley de remoción de gobernadores de Estado. Asimismo la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, significó la instalación de nuevos municipios, con mayores funciones. En Argentina el acuerdo de reafirmación federal, estuvo destinado a corregir las deficiencias de federalismo Nacional.

Entre los países unitarios, destacan las reformas llevadas a cabo en: Colombia, Perú, Chile y Bolivia. En Colombia la Ley de Descentralización Fiscal, (incremento de la participación de los municipios en la tributación nacional), y la Ley de Elección Popular de Alcaldes, ambas han significado una importante modificación del régimen político. En Perú la Constitución, consagró el Estado Regional o de Regiones, una síntesis entre el régimen unitario y el federal. En Chile, la reforma Constitucional, las leyes Orgánicas Regional y Municipal y la anunciada Ley de Rentas Municipales, indican el inicio de un profundo proceso de descentralización. En

Bolivia, la Ley Orgánica de Municipalidades ha significado también un proceso de descentralización, demandado por los movimientos regionales y los comicios cívicos. En la actualidad, el gobierno prepara una nueva Ley para fortalecer el Municipio.

En todos los países de la región con diferentes grados de avance, el tema de la descentralización, comienza a describirse en la agenda política, incluso en los estados de divisiones territoriales reducidas, como Guatemala y El Salvador.

Las reformas no solo afectan al orden político, como matriz de políticas públicas, sino a un conjunto significativo de estas. En el pasado las políticas sociales fueron centralizadas, pero hoy existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones territoriales y acercarlos a la comunidad.

Los procesos de descentralización pueden asumir tres modalidades: Regionalización, Municipalización y Nuclearización, hay procesos de regionalización en Argentina, Costa Rica, Perú, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, que apuntan a formas de administración interna y gestión educativa o bien a la elaboración de programas y metodologías con contenido local.

La Municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, algunas veces como descentralización y otras como desconcentración, conectando las escuelas a los Municipios y sus autoridades, así como a la vecindad local.

La nuclearización, originaria de Perú y que se extendió a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela, trata de conformar núcleos escolares que articulan varias escuelas de un mismo distrito, entre las cuales una es modelo y centro de coordinación.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL PARA MEJORAR LA GESTION SOCIOECONOMICA DEL PAIS

Autor: Arq. Raúl Muñoz C.

Asesor: Econ. Carlos Rhon

Año: 1998

Resumen

El presente trabajo de investigación, ha sido desarrollado en seis capítulos referentes a: antecedentes y aspectos normativos, fundamentos relativos al tema, la estructura de la división política administrativa del país, análisis de un caso particular, propuesta de financiamiento para la ejecución de obras por parte de los municipios y las conclusiones y recomendaciones. La investigación efectuada es de tipo documental, en la que se empleó el método inductivo deductivo, cuya bibliografía y fuentes de información han sido: libros, documentos, folletos, revistas, así como de eventos como: seminarios, simposios, talleres y conferencias. Los resultados obtenidos en la elaboración de este documento, se pueden sintetizar en el cumplimiento de los objetivos y en la comprobación de las hipótesis, que apuntan a establecer si la descentralización administrativa municipal, es una de las mejores alternativas para coadyuvar con la gestión socioeconómica del país, permitiendo al mismo tiempo atender las necesidades básicas de la población y su participación activa; y si la Ley de Descentralización, las leyes conexas y la estructura orgánica del Estado, lo permiten. Adicionalmente, se pudo formular una propuesta de financiamiento de recursos para la realización de obras comunitarias, a ser aplicada por todos los municipios ecuatorianos. Posterior al tratamiento de los diferentes temas y sub temas analizados en el presente documento, se llegó a establecer varias conclusiones, las mismas que giran en torno a la idoneidad de los municipios del país para asumir el proceso de descentralización administrativa, por ser los entes que mayor relación tienen con la población, que en definitiva

es la razón o el elemento fundamental de este proceso que en el Ecuador se ha iniciado a partir de 1997.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES

Todo organismo social supone necesariamente determinadas actividades para llegar a la realización de sus propósitos y finalidades, que tienden a llenar las necesidades morales y materiales que surgen en el seno de dicho organismo e institución de tal forma que, al tratarse del Organismo Político – Social denominado Estado, forzosamente debe haber una suma de actividades que tiendan al cumplimiento de sus finalidades esenciales, tanto generales como particulares; además, el poder político, que constituye la esencia misma del Estado desarrolla actividades que, siendo ilimitadas en principio, se limitan o restringen mediante las normas jurídicas constantes en las cartas constitucionales y en las leyes ordinarias de los Estados.

Se estima que el objetivo propio y determinado de las funciones estatales, en un régimen de derecho, se condensan y traducen en lo jurídico, es decir, que el Estado tiene como función esencial y primordial la realización del derecho, mediante los órganos respectivos, dentro del orden social en general. El derecho es un conjunto de condiciones necesarias para la conservación de la sociedad, es indudable que el Estado está

llamado a realizar el derecho de forma que propenda a la normal conservación del orden social.

Es de colegir entonces que la diferenciación de funciones y de estructuras en la comunidad política, es obra de la evolución social, bajo la influencia de factores consientes e inconscientes, y esta diferenciación funcional y estructural se concreta en la división de poderes que constituye la base del Constitucionalismo moderno.

Consiguientemente el proceso evolutivo de las sociedades y de los Estados hace que su funcionamiento vaya diversificándose y encarnándose en distintos órganos, que luego devienen en poderes, cada uno de los cuales responde a una actividad determinada y concordante con la estructura y los fines del Estado. Por eso se dice que la función es la actividad normal y continuada del Estado en la realización de sus fines; es preciso entonces establecer la distinción entre "función" y "poder", para comprender propiamente la teoría de las funciones del Estado frente a la decisión de los poderes, ya que, en el régimen Constitucional, un poder del Estado es un órgano encargado de una función objetiva (legislativa, ejecutiva, y judicial), investido de una independencia insuficiente para ejercer la función indistintamente. (Aurelio García 1979)

1.1. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DEL ESTADO

Según la nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de junio de 1998, el Ecuador es un Estado Social de derecho, soberano, independiente, democrático, unitario, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, participativo, alternativo, **de administración descentralizada.**

El Estado ecuatoriano realiza tres actividades que corresponde a las tres funciones principales que lo integran; estas actividades son:

- Crear las leyes, lo cual es asumido especialmente por la función Legislativa;
- Aplicar las leyes y administrar el Estado, que corresponde en particular a la función Ejecutiva;
- Sancionar a quienes incumplen las leyes, actividad de la función Judicial.

1.1.1. FUNCION EJECUTIVA:

Ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado, dura cuatro años en sus funciones, y se iniciará el 15 de enero del

año siguiente al de su elección, excepto en el presente año que se iniciará el 10 de agosto, y puede ser reelegido; sus atribuciones y deberes se encuentran debidamente contemplados en el Art. 78 de la Constitución Política del Estado; Art. 171 según las reformas de la Asamblea Nacional Constituyente:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y convenios internacionales;
- Presentar, en el momento de su posesión, su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio;
- Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento;
- Participar en el proceso de formación y promulgación de las leyes, en la forma prevista en esta Constitución;
- Expedir los reglamentos necesarios para la publicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración;
- Convocar a consultas populares de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución;
- Presentar al Congreso Nacional, el 15 de enero de cada año, un informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano, la situación general de la República, los objetivos

que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente, las acciones que llevará a cabo para lograrlo, y el balance de su gestión.

Al fin del período presidencial, cuando corresponda posesionar al nuevo presidente, presentará el informe dentro de los días comprendidos entre el 6 y 14 de enero;

- Convocar al Congreso Nacional a períodos extraordinarios de sesiones. En la convocatoria se determinarán los asuntos específicos que se conocerán durante tales períodos;
- Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva;
- Nombrar y remover libremente a los Ministros de Estado, a los jefes de las Misiones Diplomáticas y demás funcionarios que le corresponda, de conformidad con la Constitución y la Ley;
- Designar al Contralor General del Estado, de la terna propuesta por el Congreso Nacional; conocer su excusa o renuncia y designar su reemplazo en la forma prevista en la Constitución;
- Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales; celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exijan;
- Velar por el mantenimiento de la Soberanía Nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado;

- Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial; otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales, y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la Ley;
- Asumir la dirección política de la Guerra;
- Mantener el orden interno y la Seguridad pública;
- Enviar la proforma de presupuesto general del Estado al Congreso Nacional para su aprobación;
- Decidir y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la Constitución y la Ley;
- Fijar la política de población del país;
- Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la Ley;
- Conceder en forma exclusiva pensiones y montepíos especiales de conformidad con la Ley;
- Ejercer las demás atribuciones que le confiere la constitución y las leyes.
- Declarar el estado de emergencia nacional, que es una situación especial a la cual entra el país por grave conmoción o catástrofe interna o por inminente agresión externa; declarada la emergencia nacional el Presidente puede asumir ciertas atribuciones especiales que le confiere la Constitución.

El Vicepresidente de la República es elegido en la misma papeleta

que el Presidente mediante el mismo tipo de votación, cumpliendo las mismas condiciones y dura también cuatro años en sus funciones; entre sus atribuciones básicas están:

- Reemplazar al Presidente de la República, ante la falta temporal o definitiva del mismo;
- En caso de la falta definitiva del Vicepresidente el Congreso Nacional elegirá su reemplazo, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, de una terna que presentará el Presidente de la República; Art. 174
- El Sistema Nacional de Planificación, en remplazo del CONADE, estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial y cantonal, en coordinación con el sistema nacional. Art. 255

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

- Presidencia de la República y sus dependencias;
- Vicepresidencia de la República, Sistema Nacional de Planificación antes Consejo Nacional de Planificación;
- Secretaría General de la Administración Pública;
- Dieciséis Ministerios:
 - . Gobierno, Policía, Municipalidades y Cultos
 - . Defensa Nacional
 - . Comunicación Social
 - . Educación, Cultura y Deportes
 - . Salud Pública
 - . Trabajo y Recursos Humanos
 - . Bienestar Social
 - . Turismo
 - . Desarrollo Urbano y Vivienda
 - . Relaciones Exteriores
 - . Finanzas y Crédito Público
 - . Obras Públicas y Telecomunicaciones
 - . Energía y Minas
 - . Agricultura y Ganadería
 - . Comercio Exterior
 - . Medio Ambiente
- Entidades Adscritas a los Ministerios
- Régimen Seccional dependiente (Gobernaciones, Jefaturas Políticas)

y Tenencias Políticas)

1.1.2. LA FUNCION LEGISLATIVA

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

De acuerdo a las reformas realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso Nacional estará integrado por 121 diputados, que serán elegidos por cada provincia en el número de dos y uno más por cada 200.000 habitantes, o fracción que pase de 150.000. Los diputados desempeñaran sus funciones por el período de cuatro años.

Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de diputados de por lo menos el 10% del Congreso Nacional, podrán formar un bloque legislativo. Los partidos que no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para formar un bloque legislativo. Art. 128

El Congreso Nacional elegirá cada dos años, un presidente y dos vicepresidentes. Para los primeros dos años; elegirá a su presidente de

entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa, y su primer Vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. El segundo vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios. Desempeñarán tales funciones durante dos años.

Para los siguientes dos años el Presidente y el primer Vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda o primera mayoría, respectivamente.

Los Vicepresidentes reemplazarán, en su orden, al presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva, y el Congreso Nacional llenará las vacantes cuando sea del caso. Art. 129

El Congreso Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el 5 de enero del año en que se posesione el Presidente de la República.

Para el cumplimiento de sus atribuciones el Congreso Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley Orgánica de la Función Legislativa determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas. Sé prohíbe la creación de comisiones ocasionales; actualmente el Congreso Nacional

cuenta con las siguientes comisiones permanentes:

- De lo Civil y Penal
- De lo laboral y Social
- De lo Tributario, Fiscal, Bancario y Presupuesto
- De lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial
- De Gestión Pública y Régimen Seccional

Estas comisiones conocen de materias afines y laboran todo el año a tiempo completo; a parte de las comisiones señaladas, el Congreso Nacional conforma otras de acuerdo a sus necesidades y requerimientos, entre ellas tenemos a las Comisiones de Asuntos Internacionales y de Fiscalización.

Las funciones y responsabilidades que le corresponde cumplir al Congreso Nacional, se encuentran debidamente contempladas en el Art. 130 de la nueva Constitución Política del Estado, teniendo entre sus fundamentales el expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; y, fiscaliza los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público.

1.1.3. FUNCION JUDICIAL

Los principios generales de la Función Judicial, se enmarcan dentro

de los siguientes aspectos:

El ejercicio de la potestad judicial corresponde a los órganos de la Función Judicial. Por consiguiente se establecerá la Unidad Jurisdiccional.

Se establecerán los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales, de acuerdo con la Ley.

Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para resolución de conflictos con sujeción a la Ley.

Se reconocerá a las autoridades de los pueblos indígenas el derecho de ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las Leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.

El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad de los trámites. El retardo en la administración de justicia, imputable al juez o magistrado, será sancionado por la Ley.

La substanciación de los procesos, que incluye la presentación y contradicción de las pruebas, se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios dispositivo de concentración e inmediación.

Salvo los casos expresamente señalados por la ley, los juicios serán públicos pero los tribunales podrán deliberar reservadamente. No se admitirá la transmisión de las diligencias judiciales por los medios de comunicación, ni su grabación por personas ajenas a las partes y a sus defensores.

Para la organización y funcionamiento, la Función Judicial cuenta con los siguientes órganos:

La Corte Suprema de Justicia.

Las Cortes, Tribunales y Juzgados que establezcan la Constitución y la Ley.

El Consejo Nacional de la Judicatura.

Los órganos de la función judicial serán independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna función del Estado, podrá interferir en los asuntos propios de aquellos. Los magistrados y jueces serán independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no estarán sujetos a período fijo en relación con la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causales determinadas por la Constitución y la Ley.

El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La Ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y funciones.

Organismos de Control:

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

- El Tribunal Supremo Electoral, organismo de jurisdicción nacional, cuya misión fundamental es la de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, su organización, deberes y atribuciones se

- determinan e la ley. Para garantizar la libertad y pureza del sufragio cuenta con la colaboración de la fuerza pública.
- Se constituye con siete vocales elegidos por el Congreso, uno de los cuales lo preside, duran cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelegidos.
 - La Procuraduría General del Estado, es un organismo autónomo, su representante legal es el Procurador General designado por un período de cuatro años por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República.
 - El Ministerio Público es uno, indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público. Tendrá autonomía administrativa y económica. El Ministro Fiscal General del Estado ejercerá su representación legal, y lo integrarán los funcionarios que determine la ley.
 - La Contraloría General del Estado, es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado.

Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción

se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público, de que aquellas dispongan.

- Las Superintendencias serán organismos técnicos y autónomos administrativa, económica y financieramente, con personería jurídica de derecho público, encargadas de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.
- La ley determinará las áreas de actividad que requieran de control y vigilancia, y el ámbito de acción de cada superintendencia.
- Las superintendencias estarán dirigidas y representadas por superintendentes elegidos de ternas enviadas por el Presidente de la República, por el Congreso Nacional, con el voto de la mayoría de sus integrantes. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos.
- El Tribunal Constitucional, en un ente de jurisdicción nacional bajo cuya responsabilidad se encuentra al conocer y resolver las demandas presentadas por personas naturales o jurídicas sobre leyes, decreto - leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas que se consideran inconstitucionales por el fondo o por la forma, también le corresponde conocer quejas respecto de actos de autoridades públicas que violasen derechos y libertades

constitucionales.

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

1.2. ASPECTOS NORMATIVOS

1.2.1. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

Previo al análisis de las disposiciones de la Constitución del Estado que guardan relación con el tema de la presente investigación, cabe señalar la trascendencia de este cuerpo legal expresado su Art. 272 que dice:

"La Constitución es la Ley Suprema del Estado. Las normas secundarias y de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que de cualquier modo estuviesen en contradicción con la Constitución o alteren sus prescripciones".

Expresada su trascendencia y obligatoriedad se señalan las disposiciones establecidas por la Constitución para propiciar la

descentralización y desconcentración administrativa.

Según las reformas constitucionales realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente, aprobada el 5 de junio de 1998, las mismas que entraran en vigencia a partir de la posesión del nuevo Presidente de la República en el presente año, fecha en la cual quedará derogada la Constitución vigente; en el Art. 1 se indica, entre otros aspectos, que el Ecuador es un Estado social de derecho y de administración descentralizada.

El Art. 224 se refiere a que "El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política se establecerán provincias, cantones y parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que la ley determine".

Adicionalmente se ha incluido varios aspectos que tienen relación con el régimen administrativo y seccional, particularmente en lo relativo a la descentralización y desconcentración.

Mediante la descentralización y desconcentración, el Estado impulsará el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, y la distribución territorial de los ingresos públicos y de la riqueza.

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.

Todas las materias de competencia 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 de endeudamiento externo y otras 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 transferencias de recursos, sin la de competencias.

La Ley establecerá las atribuciones y competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, evitando al superposición y duplicidad de atribuciones; y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional

la solicite y tenga la capacidad operativa para asumirla.

La Ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

Respecto de los Gobiernos Seccionales autónomos se han incluido los siguientes lineamientos:

Los Gobiernos Seccionales autónomos serán ejercidos por el Consejo provincial, los Consejos Municipales, las Juntas Parroquiales, y los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales, indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal, gozarán de plena autonomía y, en consecuencia, podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Las provincias, cantones y parroquias, se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

La ley determinará la estructura, integración, deberes, y atribuciones de los Consejos provinciales y Concejos Municipales, y cuidará de la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización

administrativa y participación ciudadana.

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.

Los recursos que corresponden al régimen seccional autónomo dentro del presupuesto general del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios:

Número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

Los recursos para el funcionamiento de los organismos el Gobierno Seccional autónomo estarán conformados por:

Las rentas generadas por ordenanzas propias.

Las transferencias y participaciones que les corresponde. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del

Gobierno Central.

Los recursos que perciben y los que se les asignen mediante ley.

Los recursos que reciban en virtud de las transferencias de competencias.

En cuanto a las funciones que deben asumir los municipios se destacan las siguientes:

Corresponderá al Concejo Municipal, además de las competencias que le asigne la ley, planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la Ley. Su presidente será su principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.

La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan

territorio".

Dentro del marco antes señalado se establecen dos regímenes administrativos. El régimen Seccional dependiente integrado por gobernaciones en el ámbito provincial, jefatura política en el ámbito cantonal, y tenencia política en el ámbito parroquial; y, el régimen Seccional autónomo que los conforman los Consejos Provinciales y Concejos Municipales, bajo la jurisdicción provincial y cantonal respectivamente.

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

Entre los propósitos que persigue la Constitución con el establecimiento de este Régimen Administrativo y Seccional, se encuentran el propiciar un armónico desarrollo del territorio nacional y la racionalización en la distribución de recursos y servicios, a la vez que el Estado consigue

disminuir el peso del gobierno central en instancias locales ubicadas en la base de la sociedad. Esta transferencia de derechos y obligaciones clarifica que debe implementarse sin desmedro de la unidad del Estado.

1.2.2. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

La ley de Régimen Municipal norma un Sistema de Organización Social que nuestro país conoció desde la época de la conquista y colonización; los cabildos, la administración del vecindario.

Realizando un breve análisis histórico de la evolución del que hacer municipal español del cual hemos adoptado sus lineamientos en nuestro sistema, podemos señalar que, las autoridades nombradas por el imperio español estaban obligadas a respetar la autonomía de los cabildos, particularmente en los procesos de designación de sus personeros y desarrollo de gestiones tendientes al cumplimiento de sus fines: administración de justicia en el contexto de su delegación, policía y vigilancia, abastecimiento de víveres, control de pesas y medidas, higiene y salubridad, urbanización, entre otras.

Los cabildos constituyeron válidas e iniciales manifestaciones de democracia desde los cuales se desarrollaron acciones que por su tendencia autónoma fueron desembocando en protestas y rebeliones en contra del

centralismo representado en ese entonces por la corona Española.

En la actualidad se define a los municipios como una Sociedad Política de Derecho Público, subordinada al Orden Constitucional, que se desenvuelve en un territorio determinado, con autonomía funcional, económica y administrativa, cuya tarea fundamental es la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales, efectos para los cuales los Concejos se organizan en comisiones permanentes y especiales, de conformidad con los diversos ramos y necesidades de la actividad municipal.

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

A mayo de 1998, el territorio ecuatoriano está dividido en 21 provincias, estas en 210 cantones en los cuales de conformidad con la ley, debe funcionar un municipio regido por el Concejo Municipal, cuyos miembros alcalde y concejales son elegidos en sufragio universal y secreto.

La actual estructura político - administrativa del país, a nivel cantonal permite establecer diferentes tipologías en función de la extensión, población y tipos de problemas que deben afrontar los municipios.

- Municipios de mayor tamaño y complejidad, Quito y Guayaquil, centros de atracción nacional de la sierra y de la costa.
- Municipios de mediano tamaño ubicados en las cabeceras provinciales, ejercen influencia regional en sus entornos rurales; y,
- Municipios de pequeño tamaño y baja complejidad, que funcionan en ciudades de baja densidad de población y predominantemente rurales.

El requisito básico para la cantonización de una parroquia y consecuentemente el establecimiento de un municipio es contar con una población no menor de 50,000 habitantes, de los cuales por lo menos 10.000 deben residir en el centro urbano, que ha de constituirse en la cabecera cantonal; disponer de un territorio y recursos proporcionales a la población y demandas de la administración y prestación de servicios; Petición expresa

de los moradores; y no privar en la consecución de esta aspiración de las características y requisitos mínimos a otro cantón.

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

La delimitación de territorios cantonales y la constitución de municipios es responsabilidad del Congreso Nacional; sin embargo solamente el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se modifique la división político – administrativa del país.

1.2.3. REGLAMENTO A LA LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y SU PARTICIPACION SOCIAL Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA

El capítulo V del Reglamento vigente de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y su participación Social y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa Privada, y especialmente en sus artículos. 30, 32, 33 y 35 se refieren a descentralización y desconcentración.

De conformidad con el Art. 7 de la Ley de Modernización, faculta al

Presidente de la República a transferir a los organismos del Régimen Seccional, o al las entidades Regionales de desarrollo las atribuciones que tiene:

- a. Las entidades, organismos y dependencias del Estado, y otras entidades del sector público; y,
- b. Las personas jurídicas creadas por Ley, para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de un servicio público o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.

Las atribuciones susceptibles de transferencia o delegación, comprenden el ejercicio de facultades, deberes, obligaciones, procedimientos administrativos, así como, la de resolver conflictos administrativos, hacer cumplir dichas resoluciones o la expedición y otorgamiento de títulos o certificados.

Sin perjuicio del ejercicio que haga el presidente de la República, de la facultad que le concede el art. 7 de la Ley de Modernización, el CONAM, con el apoyo de la SENDA y el CONADE, presentarán a su consideración y aprobación un plan de descentralización del sector público, en particular en las áreas administrativas y de gestión de los recursos financieros. Dicho plan contendrá entre otros los siguientes aspectos:

- a. La definición de competencias, funciones y responsabilidades que corresponde al Gobierno Central, Organismos Seccionales, y de Desarrollo Regional;
- b. Establecer las competencias, funciones y responsabilidades que deben ser trasladadas del Gobierno Central a los Organismos Seccionales o de desarrollo Regional;
- c. Establecer prioridades de las áreas a descentralizarse, las mismas que estarán con relación a la capacidad técnica – administrativa de los Organismo Seccionales y de Desarrollo Regional, para receptor las nuevas atribuciones;
- d. Los plazos en los que, de acuerdo a las características de las áreas a descentralizarse deben llevarse a cabo el proceso; y,
- e. Formular la normativa legal, que será expedida por la autoridad competente para la ejecución del proceso.

En el campo de la desconcentración, el Art. 33, señala “Es objetivo de los procesos de descentralización, transferir o delegar el poder económico, administrativo, y de gestión del Gobierno Central a las entidades, Organismos o Gobiernos Regionales, Seccionales o Municipales”.

Al respecto, el Art. 35, indica “Cada entidad u organismo del sector público, establecerá un programa de desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades a sus órganos regionales o provinciales

dependientes.

Dicho programa contendrá los siguientes aspectos:

- a. La reorganización de la entidad, fortaleciendo sus órganos regionales o provinciales dependientes;
- b. La redistribución de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos;
- c. La capacitación del recurso humano de los órganos Seccionales o provinciales dependientes, a fin de generar la capacidad de gestión;
y,
- d. La normatividad que permita aplicar la desconcentración.

1.2.4. LEY DE REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue publicada en el Registro Oficial No. 345 del 27 de diciembre de 1993, facultando a dicha entidad edilicia además de las señaladas en la Ley de Régimen Municipal a cumplir las siguientes finalidades:

- a. Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa;

- b. Regular y controlar, con competencia exclusiva y privativa, las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
- c. Planificar, regular y controlar, todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva las normas que sean necesarias, enmarcando sus decisiones en las políticas nacionales que determine de acuerdo con sus atribuciones el Consejo Nacional de Tránsito;
- d. Prevenir y controlar cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,
- e. Propiciar la integración y participación de la comunidad, no solamente en el financiamiento de proyectos, sino también en la identificación de las necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras y servicios.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, está normado por la Ley de Régimen Municipal y por La Ley de Régimen del Distrito Metropolitano; dada las características de su ámbito jurisdiccional y la normativa legal, se puede decir que se trata de una nueva jerarquía política – administrativa.

1.2.5. LEY DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y SU PARTICIPACION SOCIAL

Objeto:

La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social y la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

Ambito de Aplicación:

Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del Sector Público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado.

Definiciones:

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

Finalidades Principales:

La descentralización del Estado y la participación social tienen como finalidades principales:

- a. Lograr 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;

- b. 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;
- c. 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 optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;
- d. Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las Fuerzas sociales comunitarias;
- e. 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, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo; y,
- f. 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.

Principios de la Descentralización:

La descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

Principios de la Participación Social:

La participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.

Responsabilidad:

Será de responsabilidad del Presidente de la República y de los ministros de Estado el cumplimiento de las transferencias establecidas en la presente Ley, así como las previstas en la Constitución Política, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales y demás normas legales y reglamentarias pertinentes.

La responsabilidad del Ministro de Finanzas se referirá especialmente

a las transferencias efectivas de recursos previstos en la Constitución política y más normativas antes señaladas.

Los ministros de Estado actuarán con toda la diligencia y cuidado necesarios para dar cumplimiento a las transferencias antes indicadas, a favor de las entidades del régimen Seccional autónomo y de las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados.

Sanciones:

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, dará lugar a las sanciones previstas en el literal g) del artículo 82 de la Constitución Política de la República, sin perjuicio de las demás a que haya lugar según corresponda, trátese o no de ministros de Estado.

De Las Transferencias Y Del Fortalecimiento Del Régimen Seccional Autónomo:

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 relativas a:

- Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria para su población.
- Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando las normas de bioseguridad.
- Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales.
- Construir, dotar, mantener y equipar instalaciones deportivas, de educación física y de recreación;
- Controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos;
- Los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de 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.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo a las reformas Constitucionales realizadas por la asamblea nacional, los Concejos Municipales podrán planificar, organizar, y regular el tránsito y transporte terrestre en forma directa por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa.

La Policía Nacional ejercerá el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre y su Reglamento.

- Planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural.
- Controlar, preservar y defender el medio ambiente.
- Proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas con conservación y reserva ecológica;
- Administrar el catastro rural.
- Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico;
- Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones;
- Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo Cantón las actividades relacionadas con el turismo.

Suscripción De Convenios Para La Tráferencia De Funciones:

Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público y con los

demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos al transferirse.

Es importante señalar que en virtud de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

Suscripción De Convenios Para La Delegación De Funciones:

La Función Ejecutiva podrá, mediante convenio con la respectiva institución del Régimen Seccional Autónomo o persona jurídica creada por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, delegar por el tiempo que fije el convenio y en las condiciones que este determine, la responsabilidad y las atribuciones inherentes al cumplimiento de determinadas actividades y funciones, así como la prestación de servicios públicos específicos.

En el convenio en cuya virtud se concrete la delegación, se determinarán los recursos financieros, materiales y tecnológicos que se asignen para la ejecución de las actividades, funciones y servicios delegados.

Las municipalidades, consejos provinciales y personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, podrán dar por terminado el convenio por resolución unilateral, en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la delegación respectiva.

Convenios De Mancomunidad:

El Presidente de la República y los ministros de Estado competentes en función de la materia, procurarán firmar convenios con dos o más entidades del régimen Seccional autónomo con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta.

En todos los casos, siempre que haya que ejecutarse una obra o prestar un servicio en la circunscripción territorial de los organismos del régimen Seccional autónomo, corresponderá a la Función Ejecutiva a través de la respectiva entidad, coordinar con tales instituciones así como con las

demás competentes en función de la materia la ejecución de tales actividades.

Fortalecimiento Institucional:

Para garantizar los avances del proceso de descentralización, la Función Ejecutiva contribuirá con el fortalecimiento de los organismos seccionales, mediante una efectiva y apropiada capacitación y asistencia técnica a los funcionarios y empleados de las entidades del régimen Seccional autónomo, a efectos de lograr su fortalecimiento institucional.

Los planes y programas de capacitación serán preferentemente formulado por las entidades del régimen Seccional autónomo, en coordinación con sus respectivas asociaciones nacionales, provinciales, universidades u otras organizaciones que demuestren experiencia en estas áreas. Para su ejecución se contará con los recursos que la Función Ejecutiva destine a esta actividad. Para la ejecución de los indicados planes y programas de capacitación se contará con los recursos que las dependencias y unidades administrativas dedican a las finalidades de capacitación y asistencia técnica y los que se destinen en el futuro para tales actividades, así como, con los que provengan de créditos externos e internos, reembolsables, de origen nacional o extranjero, en los términos que establezcan los convenios de los préstamos respectivos.

Apoyo Al Régimen Seccional Autónomo:

El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, a través de sus órganos respectivos, proporcionará asistencia técnica a los municipios, consejos provinciales y demás entidades del sector público que así lo requieren.

En ningún caso el CONADE ni organismo alguno del mismo, emitirá dictámenes, informes, calificaciones, restricciones o aprobaciones respecto de los proyectos, planes y demás actividades de las entidades del régimen Seccional autónomo.

Igual prohibición regirá respecto de las entidades del sector público, así como para las organizaciones empresariales, laborales, sociales, universidades y escuelas politécnicas.

Todo requerimiento del CONADE a través de sus organismos será para fines eminentemente informativos. La nueva Constitución elimina el CONADE y crea el Sistema Nacional de Planificación a cargo del Presidente de la República, el Sistema contempla la participación de los gobiernos seccionales autónomos.

Gestión Subsidiaria:

La Función Ejecutiva podrá, sin necesidad de convenio, suplir la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto u obra siempre y cuando se demostrase su grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines por parte de un municipio o consejo provincial.

Esta gestión subsidiaria se practicará con la expedición del respectivo decreto ejecutivo, a pedido del Comité Permanente de Desarrollo Provincial y no podrá durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o provincial o para corregir las desviaciones detectadas.

Canalización De Recursos Externos:

El Presidente de la República destinará los recursos de origen externo de cooperación internacional, en apoyo al ejercicio de las atribuciones y funciones de las entidades del régimen Seccional autónomo y de las zonas de menor desarrollo.

Políticas Y Lineamientos Nacionales:

Las políticas y lineamientos generales que fija el Presidente de la

República en lo concerniente a los sectores de la educación, salud, bienestar social, vivienda, medio ambiente, vialidad, turismo y otros, deberán observar obligatoriamente los gobiernos Seccionales autónomos y las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de los servicios públicos descentralizados.

Canalización De Los Planteamientos Seccionales:

Los gobernadores de las respectivas provincias, darán especial atención a la canalización de los requerimientos de los municipios y del respectivo consejo provincial en materia de descentralización administrativa y financiera.

La canalización antes dicha comprenderá la gestión personal y diligente ante el Presidente de la República o el respectivo ministro de Estado.

Del Comité Permanente De Desarrollo Provincial

Creación:

Créase en cada provincia un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, de conformación representativa del régimen Seccional autónomo

y del dependiente. Así como de los sectores campesino, productivo y académico, es decir que la responsabilidad de desarrollo de las provincias del país, recae en este Comité.

Constitución:

El Comité Permanente de Desarrollo Provincial estará constituido, excepto en la provincia de Galápagos, de la siguiente manera:

- a. El Prefecto Provincial;
- b. Tres Alcaldes en funciones, elegidos de la respectiva asociación municipal provincial en aquellas provincias que tengan hasta diez cantones, incrementándose por cada cinco municipios un representante adicional;
- c. El Gobernador de la provincia;
- d. Tres Alcaldes en funciones, elegidos por las cámaras de la producción de la provincia;
- e. Un representante elegido por las universidades y escuelas politécnicas de la provincia o sus extensiones;
- f. Un representante elegido por las organizaciones campesinas de la provincia;
- g. Un representante elegido por los medios de comunicación social;
- h. Un representante de los colegios de profesionales de la provincia; e,

- i. Un representante de los organismos de desarrollo regional.

Los representantes del régimen Seccional autónomo y del gobernador de la provincia conformarán el Comité durante el tiempo en que ostenten las calidades respectivas. Los demás durarán dos años en el ejercicio de su representación, pudiendo ser reelegidos.

La designación de los representantes señalados en las letras d), e), f), g), h), e i), se sujetarán a lo previsto en el Reglamento a la presente Ley.

El Comité Permanente de Desarrollo Provincial será presidido por quien sea designado mediante votación de la mayoría absoluta de sus miembros en la primera sesión del Comité, que será convocada por el Prefecto Provincial

Funciones:

Corresponde al Comité Permanente de Desarrollo Provincial:

- a. Coordinar las acciones entre los gobiernos Seccionales, como también entre las entidades, organismos, dependencias del Estado, y entre las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados;

- b. Orientar el desarrollo provincial a través de sus lineamientos generales a seguirse por parte de las entidades respectivas;
- c. Coordinar con la Función Ejecutiva, a través de sus representantes en la provincia y en el ámbito nacional, dentro del ámbito de sus atribuciones, las actividades relacionadas con el desarrollo de la provincia; y,
- d. Las demás que se le asignen en función de Ley.

Areas De Inversión:

Los planes de inversión de la provincia deberán referirse a áreas de trabajo prioritarias, que serán determinadas por cada una de las entidades respectivas tomando en cuenta las orientaciones del Comité Permanente de Desarrollo Provincial.

Ningún organismo tendrá atribución para condicionar, limitar, suspender, ni oponerse en forma alguna, total ni parcialmente, a la formulación, programación, ejecución y evaluación de los planes de inversión de las entidades del régimen Seccional autónomo y de las demás instituciones con ámbito de actividad provincial.

Funcionamiento:

El Comité Permanente de Desarrollo Provincial para su funcionamiento dictará el correspondiente orgánico - funcional.

Su desenvolvimiento se financiará con los aportes de las instituciones que lo conforma, así como los que se obtenga por la gestión de su presidente.

De La Desconcentración De Funciones:

Además de las transferencias previstas en la presente Ley, es obligación de cada entidad y organismo del sector público, sin perjuicio de lo que dispongan sus leyes constitutivas o las que rijan sus actividades, establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, en los términos previstos en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y su reglamento.

El delegado será personalmente responsable por sus acciones y omisiones en el cumplimiento de la delegación. Las autoridades responsables de la formulación y ejecución de los respectivos programas de desconcentración, informarán al Consejo Nacional de Modernización,

CONAM, sobre el particular.

Programas De Desconcentración:

Los programas de desconcentración previstos contemplarán el fortalecimiento de los órganos regionales respectivos a través de la reorganización de la entidad; la redistribución de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de origen nacional y extranjero; la capacitación del recurso humano; la normatividad que permita aplicar la desconcentración y, el plazo para el cumplimiento integral del programa respectivo.

Competencia Directa De Los Organos Desconcentrados:

Los subsecretarios regionales o jefes provinciales, o su equivalente con la misma competencia, de los diferentes Ministerios, entidades y órganos de la Función Ejecutiva tendrán competencia para:

- a. Ejecutar íntegramente los procesos previstos en la Ley de Contratación Pública;
- b. Celebrar todo tipo de contratos en el ámbito de su competencia;
- c. Aprobar las planillas para el pago de los correspondientes contratos

y demás compromisos legítimamente adquiridos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas presupuestarias para el pago directo e inmediato de las planillas y compromisos respectivos; y,

- d. Nombrar y posesionar a todos los funcionarios y empleados que deban actuar bajo su dependencia.

De La Contraloría Y Procuraduría General Del Estado:

Las funciones que por Ley corresponden a la Contraloría y Procuraduría General del Estado, serán ejercidas por sus delegaciones u oficinas regionales o provinciales.

Para los fines previstos en el inciso anterior, el Contralor y el Procurador General del Estado crearán delegaciones u oficinas regionales o provinciales donde se las haya, en función de los requerimientos de la respectiva localidad.

Los informes, dictámenes, asesorías y las resoluciones que por Ley corresponden emitir a la Contraloría y Procuraduría General del Estado, a solicitud de parte interesada, serán emitidos desde esas oficinas con los mismos efectos jurídicos como si fuesen dictados o proporcionados desde la sede provincial de dichos organismos.

De Los Registros:

Los Ministerios y demás organismos del Estado, así como las entidades del sector público que por razón de su competencia administrativa tengan bajo su responsabilidad el mantenimiento de cualquier clase de registro necesario para la validez o eficacia de actos o contratos, están obligados a partir de la promulgación de esta Ley en el Registro Oficial, a establecer mecanismos por medio de los cuales las inscripciones se puedan efectuar sin afectar su validez e las oficinas que dichas entidades u organismos deban tener en las diferentes provincias del País.

Información Presupuestaria:

La Función Ejecutiva por medio el Ministro de Finanzas y Crédito Público informará documentadamente dentro de los primeros noventa días de cada año al Congreso Nacional sobre la liquidación presupuestaria cortada al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, desglosada por provincias y sectores. Copias de tales informes serán remitidas a los municipios y consejos provinciales, hasta el 15 de abril de cada año.

Para efectos de la liquidación presupuestaria, tratándose de gastos corrientes se considera el lugar donde cumple sus funciones el empleado

funcionario que recibe su remuneración o retribución económica. Tratándose de obras se tomará en cuenta los egresos efectuados por la obra física ejecutada en cada una de las provincias.

El incumplimiento de lo dispuesto anteriormente, causará la destitución del Ministro de Finanzas y Crédito Público.

Creación Y Apoyo A Organos Desconcentrados:

Establécese la obligación de las entidades y organismos del sector público de instituir órganos regionales, provinciales o cantonales, para atender las necesidades de la respectiva localidad.

Las entidades y órganos que conforman la Función Ejecutiva prestarán especial colaboración y apoyo a los órganos desconcentrados, aunque no pertenezcan a la misma institución u órgano.

Los órganos desconcentrados deben apoyarse en todo lo que sea menester para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Fortalecimiento De Los Organismos Regionales De Desarrollo:

La función Ejecutiva a través de los respectivos ministerios de Estado

fortalecerá los organismos regionales de desarrollo mediante la delegación de funciones. La delegación comprenderá la simultánea transferencia de recursos para el cumplimiento de la delegación.

Lo señalado, se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las funciones que por sus leyes constitutivas corresponda a los respectivos organismos regionales.

Inversión De Recursos Del Sector Publico E Información:

Las inversiones, colocación de recursos y compraventa de activos financieros de todo origen, a través del mercado financiero y de valores, deberán efectuarse equitativamente por región, de manera que el 50% de dichas operaciones se dirija a la sierra y oriente y el otro 50% se destine a la región costa e insular.

La compraventa de activos financieros que realicen las entidades del sector público en ambas regiones deberán realizarse en partes iguales, en cuanto a porcentaje de participación, al monto efectivo, monto ajustado por plazo, okapi de negociaciones y al tiempo en el que ocurran, de manera que se realicen simultáneamente e las dos regiones antes mencionadas.

El volumen de dichos recursos que las entidades del sector

productivo, los plazos, montos de tales inversiones, colocación de recursos y compraventa de activos financieros serán reportados mensualmente por las instituciones participantes en el mercado financiero y de valores a sus respectivos organismos de control dentro de los primeros tres (3) días laborables de cada mes.

Las entidades del sector público reportarán mensualmente al Banco Central del Ecuador los plazos, montos de inversión, colocación de recursos y compraventa de activos financieros.

Un resumen por región de estos reportes será publicado durante los diez (10) primeros días calendario de cada mes por la Bolsas de Valores publicarán un resumen de montos y plazos promedios por región de lo invertido a través de Bolsas. El Banco Central de Ecuador publicará los totales en montos y plazo promedios por región.

De Las Sanciones:

El incumplimiento de las obligaciones establecidas, causará la destitución del representante legal o del principal de la institución respectiva.

De La Participación Local Y Comunitaria:

Formas De Participación Local Y Comunitaria:

Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales:

- a. Comités Barriales
- b. Federaciones Barriales; y,
- c. Juntas Parroquiales.

De Los Comités Barriales:

Son organizaciones con personería jurídica. Su ámbito de acción estará delimitado físicamente por el Concejo municipal dentro del territorio de su circunscripción parroquial. Su desenvolvimiento administrativo se sujetará a lo dispuesto en sus estatutos y reglamentos. Corresponde a los comités barriales:

- a. Identificar, priorizar y cooperar en la planificación y ejecución de las

obras de interés barrial;

- b. Cuidar por el eficaz funcionamiento, mantenimiento, conservación y el más adecuado aprovechamiento de las obras y servicios públicos barriales;
- c. Coparticipación en la evaluación de las obras y proyectos que beneficien al barrio;
- d. Velar por la correcta, oportuna y eficiente ejecución de las obras públicas que se desarrollen en el barrio;
- e. Impulsar modalidades de cogestión para el desarrollo de la comunidad barrial;
- f. Informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación;
- g. Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria enfocada a proyectos económicos productivos como los de servicio, comercialización, consumo y al trabajo comunitario, a través de mingas y otros; y,

Las demás que le atribuya la Ley.

En cada barrio se reconocerá una sola representación. En caso de que surja más de un comité barrial, la junta parroquial dirimirá sobre la legitimidad del comité e informará al municipio respectivo.

De Las Federaciones Barriales:

Son asociaciones de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica, integrada por los representantes de los comités barriales. Su desenvolvimiento administrativo se sujetará a lo dispuesto en sus estatutos y reglamentos.

Las federaciones barriales cumplirán gestiones de apoyo y coordinación entre los comités barriales que las componen. Las federaciones barriales cumplirán gestiones ante las entidades estatales, Seccionales y privadas que fueren del caso, a efectos de apoyar las iniciativas de los comités barriales respectivos.

De Las Juntas Parroquiales:

En cada parroquia urbana o rural habrá una junta parroquial integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, en proporción al número de habitantes, elegidos por los ciudadanos empadronados en la parroquia respectiva, en la forma y época que establezca la Ley de Elecciones.

Los vocales de las juntas parroquiales durarán en sus funciones y se renovarán al mismo tiempo y en la misma forma que los concejales, pudiendo ser reelegidos. Para ser miembro de una junta parroquial es

necesario estar e ejercicio de los derechos de ciudadanía y tener residencia habitual en la respectiva circunscripción parroquial.

Cada junta parroquial elegirá de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente.

Atribuciones De Las Juntas Parroquiales:

Corresponden a las juntas parroquiales las siguientes atribuciones:

- a. Platear al municipio, luego de receptar las propuestas de los comités o federaciones barriales, las obras y proyectos de trascendencia para la parroquia, con la finalidad de que sean incluidos, de acuerdo a su prioridad, en el Plan de Desarrollo Municipal.
- b. Las solicitudes para la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia podrán ser canalizadas a través de las juntas parroquiales, las que describirán el proyecto u obra y proporcionarán al municipio los datos básicos para su estudio y posterior ejecución.
- c. Designar de entre sus miembros, comités de gestión y vigilancia encargados de evaluar la eficiencia, oportunidad y calidad de las obras y servicios en ejecución o a ejecutarse en la respectiva parroquia;
- d. Formular sugerencias respecto de los programas de obras, de la

- respectiva administración municipal o provincial, según el caso;
- e. Evaluar el cumplimiento de las obras que se ejecuten en la parroquia, en función del cronograma de ejecución respectivo y formular las propuestas del caso para su finalización;
 - f. Informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación;
 - g. Plantear reclamos y solicitudes ante los órganos de la administración respectiva, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés de la comunidad los cuales deberán tener respuestas en el plazo de 15 días;
 - h. Sesionar ordinariamente cada quince días y extraordinariamente cuando lo convoque el presidente o las dos terceras partes de sus miembros, para tratar asuntos considerados de prioridad;
 - i. Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos; e,
 - j. Las demás que le asignen en las respectivas ordenanzas municipales.

Las juntas parroquiales tendrán personería jurídica.

De Las Asambleas:

Las asambleas barrial y parroquial se constituye en el órgano resolutorio superior a las asociaciones y federaciones barriales y estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia, según los casos. Se

reunirán ordinaria y extraordinariamente.

Las reuniones ordinarias se celebrarán con la frecuencia que señalen sus estatutos; y, las reuniones extraordinarias se realizarán cuando lo exijan las necesidades de la comunidad, y para tratar asuntos calificados de urgentes por el comité barrial o por la junta parroquial.

De Los Pueblos Indígenas Y Negros:

Los pueblos indígenas y negros a través de sus organizaciones tradicionales podrán:

- a. Diseñar políticas, planes y programas de desarrollo en armonía con el Plan de Desarrollo diseñado por el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros, CONPLADE - IN y el elaborado por el Comité Permanente de Desarrollo Provincial;
- b. Promover las inversiones públicas en sus comunidades y asentamientos poblacionales e incentivar las empresas de economía social en las mismas;
- c. Velar por la preservación de los recursos naturales;
- d. Administrar y ejecutar los proyectos o obras promovidas por sus comunidades.

- Cuando una comunidad se asiente en dos o más cantones o dos o más provincias, deberán coordinar la ejecución de sus proyectos u obras con los respectivos municipios, consejos provinciales,
- e. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su comunidad de acuerdo con las instrucciones y disposiciones de las entidades competentes del Estado; y,
 - f. Representar a sus organizaciones ante los municipios, consejos provinciales y demás entidades públicas.

De La Consulta Municipal Y Provincial:

Previo al cumplimiento de los requisitos y formalidades que la Ley de Elecciones señale, podrán realizarse consultas populares en parroquias, cantones o provincias convocadas por la respectiva entidad Seccional, o por las juntas parroquiales sobre asuntos que interesen a los habitantes de la respectiva parroquia, cantón o provincia.

Contratación Comunitaria:

Los municipios y consejos provinciales procurarán contratar con las organizaciones sociales capacitadas señaladas en esta Ley, la realización

de proyectos y obras de desarrollo comunitario susceptibles de ser ejecutas por dichas organizaciones en sus respectivas circunscripciones.

Desarrollo De La Comunidad:

En cada municipio se conformará una Unidad de Desarrollo de la Comunidad, encargada de:

- a. Proporcionar apoyo legal y técnico, según los requerimientos de la comunidad;
- b. Atender a la capacitación requerida por parte de las organizaciones categorizadas en el presente Capítulo;
- c. Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicio; y,
- d. Las demás que le asigne el respectivo Concejo Municipal.

CAPITULO II

2. CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

2.1. SUSTENTO TEORICO

El problema relativo a la centralización, descentralización, y desconcentración, en la estructura y funciones del Estado, al tratarse de la ciencia del Estado, reviste una notable importancia, y su consiguiente planteamiento es materia de consideraciones especiales y permanentes. Actualmente este problema a llegado a tomar caracteres relevantes, y los puntos de vista mediante los cuales se trata son variados y dignos de tomarse en cuenta.

En la antigüedad, Greco – Romana, el Estado, que formaba una unidad cerrada, entendía que sus funciones partiendo del centro tenían que volver necesariamente al Estado – Ciudad, o Polis que era el modelo de las organizaciones estatales helenas, no tenía otro modo de concebir las funciones políticas y administrativas, que mediante el principio de la centralización; por tal motivo, las actividades procedentes de Estado, salían

y entraban, formando verdaderos ciclos, del centro mismo del Estado. Así es como todas las autoridades Estatales se consideraban como centrales y no hubo, posibilidad para que desarrollara una idea a cerca de descentralización, a lo sumo fue muy débil la visión de descentralizar, que se tuvo entonces.

En el mundo Romano, cuya ampliación del Estado, no se asentaba en una multiplicidad de organizaciones Municipales, tampoco se llegó a pensar en una verdadera descentralización, sino que, a semejanza de lo que se practicaba en Grecia, se llevaba a cabo también actividades estatales de carácter centralista. Lo dominante era, pues, la perseverancia en el principio y en la práctica de la unidad política cerrada y centralizada. Claro que lo Municipios y las provincias actuaban un tanto descentralizadamente, pero la teoría sobre el particular no se coordinaba con la práctica. De ahí que, no fue posible crear una doctrina especial sobre el problema de la centralización y descentralización estatal, y que tanto interés a suscitado en el mundo moderno.

Ni en el medievalismo fue posible formular una teoría en mención, in embargo, de que las organizaciones territoriales de las ciudades, los Municipios, etc., desenvolvían actividades particulares, y ofrecían por tanto; material suficiente para tratar de un modo científico la centralización y descentralización de las actividades estatales.

Posteriormente, la doctrina jusnaturalista se hizo eco de las ideas tradicionalmente centralistas del Estado, la filosofía del derecho Natural, también se dejó influir por las corrientes prevalecientes entonces en torno al centralismo político – administrativo de la época. El absolutismo centralista, que se desenvolvía para entonces en Europa, dio oportunidad para que las ideas centralistas tuviese su predominio al principio aún cuando ulteriormente cediesen el campo a las ideas y esfuerzos de carácter descentralista.

Solamente a partir de la Revolución Francesa, es cuando las ideas en derredor de los modos estructurales y funcionaristas del Estado, comienzan a desarrollarse con amplitud creciente y con fundamentos, que merecen ser estimados en el campo de la ciencia política. Claro está que en la época absolutista, y en lucha constante y fuerte con ésta, surgieron ideas relativas a considerar la estructura y funciones del Estado de diversas maneras. Se pensaba ya en que no solamente la modalidad centralista debía ser la única dominante en el Estado; pues los intereses crecientes y legítimos de los individuos y de los grupos sociales reclamaban el establecimiento de diversas formas estructurales y funcionales del Estado. Había entonces, por parte de las escuelas y de ciertos autores, una predilección por el criterio centralista del Estado, criterio por el cual, y merced al principio del imperium, las actividades estatales debían salir del centro y luego regresar a él.

Lo que en otros términos y en relación con el Derecho Público, significa que las actividades que emanan de los órganos respectivos, dentro de sus competencias, se extienden geográficamente a todo el territorio sobre el que descansa la autoridad del Estado; en oposición y frente a las doctrinas centralistas estatales, se han levantado las descentralistas, esto es, aquellas que propugnan el desarrollo de actividades político – administrativas, por órganos o asociaciones, cuya competencia se halla limitada a una localidad determinada.

En torno al descentralismo, se han producido algunas variantes o modalidades, siendo en todo caso, lo esencial que ciertas actividades del Estado, sea confiada a órganos que no son centrales y que en algunos casos los órganos no forman parte de la burocracia permanente y remunerada dentro de los cuadros administrativos del Estado, sino que se hallan al margen de estas condiciones; no obstante, todas las formas fundamentales de descentralización se reducen a dos muy distintas: descentralización administrativa y descentralización mediante autonomía administrativa.

También en España, entre otros países de aquellos tiempos, existía ya una considerable corriente descentralista, la misma que ha tenido a través del tiempo sus alternativas.

Las entidades Municipales particularmente constituyeron los núcleos de actividades descentralistas, a tal punto que en las colonias hispanoamericanas la descentralización administrativa tuvo un verdadero auge y esplendor.

En la modernidad, las tendencias descentralistas han sido y siguen siendo múltiples y enérgicas, pues ya no se concibe en la actualidad un Estado en el que sus actividades políticas y administrativas no lleven en buena parte el sello de la descentralización. Y en torno a la práctica descentralista se han formulado teorías explicativas y justificativas que han logrado aceptación en el campo de la ciencia político – administrativa. Algunos autores como: Hauriou y Duguit, por ejemplo han venido propugnando desde hace algún tiempo la necesidad de que las actividades estatales, especialmente desde el punto de vista de la administración, y de los servicios públicos, se lleven a cabo en buena parte, de un modo descentralizado.

Las necesidades sociales de diverso orden, cada vez crecientes y complejas, vienen determinando en el Estado, la atención a cosas y tareas distintas de las que anteriormente solían ser materia de dicha atención y preocupación.

De otro lado, el principio de interdependencia social, como opina

Duguit, que une y enlaza estrechamente a gobernantes y gobernados, obliga aquellos, convertidos en gerentes de los servicios públicos, atienda a estos en el terreno de sus múltiples y generales necesidades, mediante sistemas y procedimientos convenientemente descentralizados, sin perjuicio de que el Estado conserve la suficiente centralización tanto en materia política como administrativa; sin embargo, el problema de la centralización y descentralización es algo que afecta fundamentalmente a la noción de “**unidad**”, en la estructura y organización del Estado, así como en sus respectivas funciones, consideradas estas desde el punto de vista de la “relación de atribuciones de los órganos de la jerarquía administrativa”

2.2. FUNDAMENTOS DE LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

La centralización, cuyo concepto puede formularse diciendo que toda la actividad política – administrativa emana de los órganos centrales del Estado, sin conceder en tal sentido atribución alguna en materia de decisión e iniciativa a ninguno de los órganos subordinados de la jerarquía administrativa respectiva, se funda en el principio de que el Estado, en tanto que entidad dotada de “imperium”, asume para sí el ejercicio de todas las funciones, sean pocas o muchas, y cuya pluralidad alcanza coherencia y sistema en la superior unidad político – jurídica de la propia entidad estatal.

En virtud de lo anterior, se dice que las diversas funciones estatales pueden ser desempeñadas una vez que ellas retienen o son las depositarias de la soberanía. Por lo cual se entiende que aquellas autoridades asumen la plena responsabilidad de sus propias decisiones y ejecuciones. Los órganos subordinados, en la escala correspondiente, no hacen sino poner en ejecución las resoluciones que emanan de los órganos centrales.

Difícil resulta, de otro lado, precisar el concepto o significado de centralización o descentralización, ya que en la práctica se presentan varias modalidades de las mismas e incluso se producen ciertas interferencias y mezclas, de suerte que no es posible determinar claramente las líneas dentro de las cuales cabe las unas y las otras formas o modalidades.

“El problema de la centralización o descentralización refiérese, por unos, concretamente a la relación de atribuciones entre grados diversos de la jerarquía; por otros, el problema básico de la organización local, a las relaciones entre la administración local y la del Estado, al problema fundamental a que alcanzan las normas jurídicas”. (Gascón y Marín)

Lo esencial es que la potestad de decisión radica en el poder central, del cual salen y vuelven a entrar las funciones una vez que hayan recorrido las líneas y los grados respectivos; la relación de competencia entre los diversos órganos se subordina necesariamente a la competencia suprema

del poder central, de ahí que en un régimen de centralización pura o absoluta parte del centro cualquier acto, debiendo ejecutarse mediante las respectivas órdenes a los órganos subordinados. Por lo tanto dichos órganos no disfrutaban de atribuciones propias para proceder independientemente en actos y decisiones de carácter administrativo, así sea jurídico o técnico; la delegación de la que se envisten tales órganos o funcionarios no tiene más valor ni significado que el de ser medio de transferencia mecánica de tales actos y decisiones.

La fuente de donde surge determinados motivos engendradores de actividades administrativas es diversa, por eso es que se dan por ejemplo, centralización y descentralización política, social, administrativa, etc., con sus consiguientes subdivisiones y variedades; así por ejemplo, conocemos una centralización política, que propende a la organización unitaria de los Estados; una centralización social que, de acuerdo con la teoría socialista, convierte al Estado en dirigente supremo de la vida humana; y, una centralización administrativa por la cual el Estado concentra y absorbe todas las funciones ejecutivas. Por el contrario cuando se trata de descentralización las actividades de diversa índole como acabamos de ver, son ejercidas por órganos e instituciones a quienes el poder delega y encarga sus atribuciones.

Desde este plano por ejemplo, la descentralización política se da en

un régimen federal de Estado; la descentralización orgánica, tiene lugar mediante el ejercicio de funciones administrativas por parte de entidades u organismos, a quienes se les reconoce personalidad y esfera propia de acción, como sucede con las entidades territoriales e institucionales; y, la descentralización administrativa, es equivalente a descentralización de funciones, se da en los organismos creados para el efecto y a los cuales el organismo central delega sus atribuciones. (Aurelio García)

2.2.1. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CENTRALIZACION

Se ha planteado que la centralización consiste en el hecho patente de que las decisiones y funciones todas de la administración emanan del poder central o de los órganos centrales, sin conceder margen alguno en el mismo sentido a entidades y organismos subordinados, por lo tanto es factible anotar sus ventajas y desventajas.

La administración debe tender siempre a actuar en forma tal que los Administrados no tengan en ningún momento motivos de queja o descontento, lo cual supone que las necesidades y los intereses de los mismos deben ser satisfechos en la mejor forma posible atendiendo a la oportunidad, rapidez, precisión, ecuanimidad, etc., y encuadrándose, como es natural dentro de los preceptos legales y reglamentarios, en caso de haber, y si no acudiendo a los principios generalmente conocidos de

equidad, derecho universal, etc.

Existe un sinnúmero de ventajas que se asignan a un régimen centralizado entre las que se encuentran:

- La unidad de acción, de dirección y de impulsión en relación con las propias funciones administrativas;
- La regularización y moralización de la vida administrativa;
- La oportunidad de afirmación y expansión del poder político, y en suma la rapidez, coordinación y unificación que se producen en la administración del Estado;
- De otro lado, se puede señalar que la centralización permite resolver las cuestiones de administración con más igualdad y justicia y el buen orden de los pueblos.

De otro lado, la centralización administrativa obtiene indiscutible ventaja cuando el poder civil se sobrepone al poder militar, de lo que se desprende que el gobierno puede en un momento dado ordenar y disponer de la fuerza militar según estime conveniente.

(Posada Herrera, Derecho Administrativo pág. 34)

Como desventajas, se pueden anotar las siguientes:

- La centralización es proclive casi siempre a un régimen autoritario, con menoscabo de la libertad ciudadana y de la normación jurídica pertinente.

- Hay fácil multiplicación de organismos administrativos, los que llevan consigo el agolpamiento de un solo punto de extensas fuerzas sociales y políticas.
- La intromisión política se torna más factible, al mismo tiempo es perjudicial para los intereses de la ciudadanía en general.
- Anula todo espíritu de iniciativa local y de vida pública.
- La tramitación y gestión administrativas se vuelven lentas y llenas de obstáculos.
- Falta con frecuencia la adaptación necesaria a las particulares condiciones y circunstancias de las localidades, de manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no siempre se efectúa de un modo eficiente y apropiado. (Posada Herrera Derecho Administrativo pág. 34)

2.2.2. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION

Se entiende por descentralización al régimen por el cual los diversos momentos de la función administrativa se llevan a cabo mediante distintos funcionarios que se hallan ubicados en los diferentes grados de jerarquía administrativa, pero en tanto en cuanto tales funcionarios disfrutan de atribuciones delegadas o de esferas de competencia propia; en otras palabras significa que las funciones administrativas se realizan por órganos a quienes el poder central ha confiado el ejercicio de tales funciones. (Gaspar

Caballero S.)

La descentralización supone por lo general, la designación, elección de las autoridades y de los miembros integrantes de las Corporaciones encargadas de la administración de los intereses Seccionales o locales. Se da también la descentralización en los casos en los que intervienen en el ejercicio de las funciones administrativas individuos que no pertenecen a los cuadros burocráticos profesionales y permanentes, como cuando se trata de cargos concejales, honoríficos, etc., pero que se hallan institucionalizados. Los concesionarios de ciertos servicios públicos constituyen también individuos que desempeñan funciones administrativas; por lo tanto una concesión en materia de servicio público, constituye una función descentralizada.

El régimen de descentralización implica además, como cosa fundamental, el hecho de que las funciones son resueltas en definitiva por los propios órganos por cuyo conducto se realizan aquellas, sin necesidad de recurrir al órgano central para obtener su venia, autorización u homologación. No se tratará de descentralización sino de simple desconcentración cuando los funcionarios, a quienes se les ha delegado ciertas facultades para el ejercicio de determinadas funciones, no resuelven ellos, en última instancia, sino que acuden a la autoridad superior para que sea esta quien resuelva finalmente; sin embargo la desconcentración

constituyen el paso previo para poder llegar oportunamente a la descentralización.

A manera de reacción contra la antigua tendencia centralizadora surgió la descentralización, no siendo calificada por ciertos tratadistas como sistema histórico sino como procedimiento que implica en el fondo un criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centralización y las de sistema de autonomía. Se puede entender la descentralización como consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad de las entidades locales y el consiguiente ejercicio de poderes propios asignados por el Estado.

En lo que respecta a los grados de descentralización, cabe señalar que existen algunos, de conformidad con a amplitud de la esfera propia atribuida a las entidades locales y al poder de decisión reconocido a sus autoridades; pero es indispensable asignar como notas peculiares de la forma descentralizada la designación electiva y la fiscalización del poder central en lugar de ejercer su tutela. Estas dos notas ponen de relieve hasta cierto punto la peculiaridad de una descentralización bastante desarrollada y vigorosa, así es como las funciones descentralizadas tienden a reponsabilizarse y a comunicar garantía y seguridad a los administrados. (Aurelio García, Ciencia del Estado 1979)

2.2.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

En idéntica forma que la centralización tiene sus ventajas y desventajas, la descentralización tiene las suyas así, la descentralización como institución del orden administrativo y en contraste con la centralización, tiende por ejemplo:

- A facilitar la aplicación de los procedimientos y recursos más apropiados en el dominio de los servicios públicos, a fin de hacer más eficientes dichos servicios;
- Tiende también a dar mayor cabida a la intervención de la opinión pública, elemento éste muy importante en las funciones públicas;
- Busca con mayor criterio y acierto, a los colaboradores administrativos; y,
- Además se presentan más oportunidades para llamar a las funciones y cargos administrativos a mayor número de personas, siguiendo un criterio de selección y amplitud democrática.

No obstante lo más importante, estriba en dar cabida al principio de descentralización dentro de la amplia y natural unidad estatal, así como dentro de los principios de orden y disciplina a fin de evitar los abusos y demasías a que una independencia ilimitada pueda llevar a organismos pequeños, los que no siempre se hallan dirigidos por personas honorables

y competentes; en tal caso, al Estado le corresponde ejercer funciones de control y supervigilancia, cosa que no es lo mismo ejercer funciones tutelares, con desconocimiento de la personalidad de cada una de las instituciones regidas por la descentralización. (Guillermo Varas, Derecho Administrativo pág. 70)

2.2.4. CONTROL DE TUTELA SOBRE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

Las entidades descentralizadas funcionan de acuerdo con las normas legales, que le han otorgado autonomía y se constituyen por lo tanto personas jurídicas con capacidad suficiente para ejercer derecho y contraer obligaciones. Pero esta autonomía administrativa por amplia que sea, no es ilimitada, ni cabe que lo sea porque iría en contra de la unidad jurídica y política del Estado. Si bien es verdad que los entes descentralizados pueden actuar libremente en lo que respecta a la toma de decisiones, de conformidad con sus respectivas competencias, y no están subordinados a un principio de orden jerárquico, en cambio, si lo están al principio de "tutela administrativa".

Se entiende por tutela administrativa al límite que se impone al ente o entes administrativos descentralizados, a fin de evitar que, por efecto de la descentralización, ponga en peligro la unidad y la cohesión del Estado.

A esto se denomina Control Administrativo, que la Autoridad Central ejerce sobre los actos y decisiones que los organismos descentralizados realizan.

En definitiva, la administración descentralizada total no cabe que exista, en razón de que contribuiría a un completo fraccionamiento de la administración del país, a la vez que comprometería la Unidad Nacional.

(Aurelio García, Ciencia del Estado 1979)

2.2.5. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

Jellinek manifiesta que, en concordancia con los puntos de vista mediante los cuales se considera la descentralización, es indispensable tomar a ésta relacionándola con el principio de "autonomía administrativa", autonomía asignada a instituciones como el Municipio, sin que tal consideración afecte a la "unidad estatal", por mucha que dicha autonomía lleve consigo como nota esencial suya el "imperium".

El Municipio dotado de "imperium" o "soberanía" se halla habilitado para tomar ciertas decisiones de poder público y desenvolver ciertas funciones en uso de sus atribuciones. El Estado, sin embargo puede en cualquier momento retirar el "imperium" concedido o delegado al Municipio, sin que éste pueda oponer resistencia a la decisión del Estado.

Por lo expuesto, se puede inferir que el Municipio es una entidad jurídica y política, que tiene que ver mucho con el Estado, no pudiendo por tanto, desligarse de él en ningún momento, y que en cuanto a sus funciones, hay que considerar como que guardan concordancia y armonía con las estatales.

2.2.6. LA DESCENTRALIZACION REGIONAL

Región es una parte de la estructura del Estado, afectada por la más amplia descentralización política sin alterar de algún modo la unidad misma del Estado, es posible entender que el concepto de lo regional hace alusión a una situación política, en la cual se trata de un Estado imperfecto o desorganizado. Por otro lado, que un Estado considerado de un modo general, tiene tres elementos fundamentales: territorio, población y poder político. Cuando estos tres elementos constituyen estructuralmente una unidad, y sobre ésta unidad actúa la soberanía nacional, sin división ni derivaciones de ninguna clase, se dice que existe un Estado perfecto o bien organizado, esto por lo visto es la regla, pero hay excepciones a esta misma regla, las que se presentan en diversa forma.

Cuando un Estado tiene a su cargo regiones anexas, que es un caso de unidad imperfecta del Estado, y son separados de la Metrópoli, tal separación no afecta a la vida interna de ésta; en esta situación, la

descentralización política no ofrece ningún obstáculo para que se mantenga la unidad del Estado Metropolitano; y la descentralización administrativa se opera sin mayores dificultades.

Otro caso de constitución de Estado imperfecto se da, por ejemplo en los Estados protectores y protegidos, cuyas relaciones no van más allá de ciertos intereses comunes, los mismos que no llegan a afectar la unidad interna de ninguno de dichos Estados. Para esa misma situación implica entre ellos un caso concreto de descentralización política.

Existen casos en que un Estado, tiene regiones como partes integrantes de su estructura, entonces se produce una falta de unidad en el Estado, por cuanto política y administrativamente, tienden las regiones a actuar por sí solas, procurando liberarse de la acción y tutela del poder central. Fuerzas centrífugas obligan a que las regiones van separándose poco a poco del poder central del Estado, con vistas a formar más tarde estados independientes.

Es indudable, por tanto, que la descentralización mediante regiones y federalismo, implica una contradicción completa con el concepto de personalidad soberana del Estado. De ahí que la descentralización no pueda ser concebida sino como un sistema por el cual determinadas colectividades de orden local llega a ser titular de algunos de los atributos

y prerrogativas de la entidad estatal, por concesión legal de la misma.

Es evidente que en las tendencias regionalistas prevalecen el deseo y el anhelo de vigorizar y ampliar la vida local. Pero tales tendencias pueden tener una particular orientación, pudiendo ser simplemente administrativa o de carácter político; en el primer caso, el regionalismo puede ser bueno y conveniente, porque aquello no supone quebrantamiento de la unidad política del Estado; en el segundo, el regionalismo significa el quebrantamiento de la unidad estatal y el peligro de su completa desintegración.

El reconocimiento de la personalidad de las regiones implica, en cierto modo, el desconocimiento de la personalidad cabal del Estado, es muy difícil la conciliación de ambas personalidades, puesto que la una excluye a la otra.

Los últimos años de la vida política - institucional de América Latina, especialmente los de la década que recién culmina, se caracterizan por dos fenómenos importantes.

El primero, el restablecimiento de la democracia en países que habían sufrido la imposición de regímenes de facto durante los años sesenta y setenta. El segundo, la apertura de un debate en los países con sistemas

democráticos de mayor vigencia, debate que ha llevado a tomar conciencia sobre las limitaciones, el desgaste y aún el agotamiento de estos sistemas por la manutención de esquemas centralizadores y por la insuficiencia de mecanismos idóneos de participación de las comunidades para la satisfacción de sus necesidades y de sus expectativas sociales.

Estos dos hechos han venido impulsando una onda que recorre el continente y que apunta en la dirección del rescate de la institución municipal como la célula básica de las organizaciones nacionales, cuya mayor autonomía y fortalecimiento debe significar una mejor oxigenación del sistema, su revitalización democrática y una mayor capacidad para inducir el desarrollo económico y para atender las necesidades de las comunidades locales.

Esto último se ve reforzado por nuevos replanteamientos en la relación económica Nación - Municipio, suscitados por las evidencias de algunas de las economías propias del gigantismo estatal. En efecto, la aplicación indiscriminada de los principios de las economías de escala, apoyada en el supuesto de una mayor eficiencia, venía circunscribiendo a las órbitas supramunicipales los procesos de decisión - acción sobre la asignación y uso global de los recursos, con resultados frecuentemente discutibles y dejando poco juego a la intervención local.

"En muchos países en desarrollo se han adoptado políticas de descentralización y de devolución de responsabilidades para la provisión de servicios locales. Los graves problemas macroeconómicos y los ajustados presupuestos nacionales han contribuido a reforzar la noción de que las administraciones locales deben desempeñar un mayor papel en el financiamiento y la provisión de servicios"

Descentralización Fiscal Del Sector Publico:

De acuerdo a las investigaciones realizadas por Alexis de Tosqueville, respecto de la capacidad de la descentralización para contribuir a la democracia y a la libertad en el plano local, llegó a concluir que el federalismo es un sistema "creado con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y pequeñez de las naciones".

Para Richard Musgrave, el federalismo fiscal para la asignación de funciones fiscales, contempla una división tripartita del sector público:

La Función de Estabilización:

Es el uso de la política fiscal y monetaria para mantener altos niveles de empleo, estabilidad de precios y una tasa adecuada de crecimiento

económico, debe corresponder al gobierno central.

La Función de Redistribución:

Corresponde al ajuste de la distribución del ingreso y de la riqueza de acuerdo con lo que la sociedad considera una justa distribución, debería estar centralizado en su mayor parte.

LA FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN:

Tiene que ver con la provisión de bienes sociales, o el proceso mediante el cual se divide el uso de los recursos totales entre bienes privados y sociales, mediante el cual se selecciona la mezcla de bienes sociales; esta debería estar parcialmente descentralizada.

Los lineamientos referidos, en términos de la función de estabilización, por ejemplo, parece necesario que los gobiernos centrales deban conservar el control de la oferta de dinero y crédito. Ya que si otros niveles del gobierno crearan dinero, el resultado más probable sería un incremento de la presión inflacionaria. En este sentido, es reveladora la experiencia de Argentina y Brasil en donde sus correspondientes Estados y otras instituciones públicas locales han tenido la capacidad de emitir moneda, si bien en forma laberíntica, y de hecho han obviado la disciplina

del Banco Central.

En la actualidad se considera que la función de crear dinero y crédito es fundamentalmente central o nacional, observándose que en los últimos años varios países del mundo y de América Latina en particular la han centralizado.

Con respecto a la función de redistribución, parece que las políticas redistributivas descentralizadas están sujetas a limitaciones reales. En principio, si un gobierno local adoptara un gobierno redistributivo, atraería a personas de bajos ingresos, haciendo que dicha política fuera insostenible; no obstante, algunos autores señalan que existe cierto margen para la ayuda descentralizada. Después de todo, a nivel local existe una mayor preocupación por los indigentes locales que por los pobres de otros lugares.

Aunque la política de distribución, es un tema básicamente nacional, los gobiernos locales también desempeñan un papel importante aunque solo sea incrementando la eficiencia de los programas nacionales. Lo cual sugiere alguna forma de cooperación entre los diferentes niveles del gobierno; por lo tanto debería existir una política nacional básica de redistribución, que sería aplicada por las autoridades subcentrales con algún grado de autonomía, existiendo la posibilidad de compartir la función de redistribución.

Lo que es más importante sin embargo, es observar que si bien la función de redistribución es un tema relacionado con la equidad, también responde a consideraciones de eficiencia; en tal virtud, resalta el hecho de que dentro del federalismo fiscal existe un constante proceso de cambio en respuesta a la evolución del sector público. Esto a su vez, destaca la búsqueda general de eficiencia en todas las funciones por parte de todos los niveles del Gobierno. Si bien las funciones de redistribución y estabilización pueden ser llevadas a cabo en forma adecuada por diferentes niveles del gobierno, la provisión de bienes y servicios públicos locales constituye por excelencia, el dominio de los gobiernos descentralizados.

Wallace Oates, considera que el corazón del federalismo fiscal se halla en la rama de asignaciones. El verdadero beneficio de la descentralización, reside en la adecuación de los bienes públicos locales a los gustos y circunstancias de las diferentes jurisdicciones.

2.2.7. LA DESCENTRALIZACION FISCAL Y LA LIBERACION DEL COMERCIO

Cuando el Comercio se liberaliza entre las naciones, se produce un beneficio comercial, así mismo la descentralización del sector público resulta beneficiosa cuando el proceso decisorio se descentraliza entre las jurisdicciones internas. Desde una perspectiva política, una

descentralización del sector público que sea congruente con las demandas del mercado asegura la complementariedad entre la política del comercio internacional y la políticas del sector público subnacional.

No obstante, si existe una complementariedad en materia de política, la aplicación de la descentralización intergubernamental y la descentralización hacia los mercados representa un desafío político e institucional más complejo que la liberalización del comercio. La descentralización fiscal involucra entre otros aspectos, un equilibrio de la toma de decisiones descentralizada y la asignación de recursos y responsabilidades entre todas las opciones públicas nacionales y locales.

Impuestos Y Transferencias:

La asignación adecuada de fuentes de recursos (impuestos, transferencias, autoridad para obtener empréstitos), depende de las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en materia de gastos. Para un conjunto de atribuciones de gastos, es necesario seleccionar una mezcla apropiada de recursos sobre una base de eficiencia; desde esta perspectiva local, los recursos deberían relacionarse con los beneficios; los servicios públicos locales (suministro de agua potable, electricidad, teléfonos, servicio de alcantarillado), deberían financiarse mediante cargos cobrados a los usuarios. Otros servicios locales, como administración, control del tránsito,

recreación, parques y planificación que benefician principalmente a la población local, deberían financiarse mediante impuestos locales para asegurar que el electorado se encuentre fiscal y políticamente involucrado en el proceso.

Cuando exista superposiciones interjurisdiccionales, como la salud, educación, o ciertas instalaciones de infraestructura y de servicios, su financiamiento debería provenir en parte de transferencias y subvenciones otorgadas por el nivel nacional. Con esto se ayudaría a reducir las desigualdades en materia de ingresos, por cuanto las transferencias contribuirían a igualar los servicios entre las distintas jurisdicciones.

Según Musgrave, una estructura eficiente de ingresos, debería seguir los siguientes lineamientos:

- Los impuestos a la renta altamente progresivos deberían generalmente estar centralizados;
- Los impuestos sobre bienes raíces deberían corresponder básicamente al dominio gobiernos locales;
- Los impuestos sobre depósitos de recursos naturales, deberían estar centralizados para evitar desigualdades geográficas;
- Los impuestos cobrados a los usuarios sobre los beneficios y las tasas deberían asignarse a los gobiernos locales con el fin de

proporcionar incentivos adecuados para las decisiones sobre localización y para transmitir a los residentes las señales adecuadas de costos.

Desequilibrios Fiscales:

Los desequilibrios verticales surgen cuando a los niveles inferiores de gobierno les resulta imposible financiar los programas que les han sido asignados. Esta brecha fiscal proporciona parte de la argumentación de las transferencias y las subvenciones intergubernamentales. Su objetivo sería igualar la capacidad física entre las diferentes jurisdicciones y ofrecer el mismo conjunto de servicios públicos a todos los ciudadanos. El propósito es lograr la equidad fiscal horizontal.

Los Modelos de Mandante Mandatario:

Las transferencias y subvenciones distribuidas, con el fin de equilibrar el desajuste entre los ingresos y los gastos asignados a los diferentes niveles de gobierno, condicionadas a una determinada respuesta local, constituyen contratos celebrados entre un "mandante", y un "mandatario".

El gobierno Central, el "mandante", establece las prioridades y los servicios o respuestas que espera del "mandatario", o sea la unidad subnacional. El "mandatario", acepta esta delegación porque encuentra que el contrato

puede beneficiarle; las dos partes entran en esta relación con el objeto de maximizar la eficiencia de los objetivos económicos y de equidad. Es fundamental en este enfoque la noción de que las autoridades locales son responsables ante el "mandante", y no ante el contribuyente o votante local. (Bird y Miller, 1989)

El Efecto del Papel Engomado:

En la medida que los gobiernos centrales incrementan los ingresos tributarios, disminuye la participación del gobierno subnacional, en el total de dichos ingresos, debido a que el dinero tiende a quedarse donde llega primero. Es decir, el nivel del gobierno central o nacional se quedará como una elevada proporción de los impuestos adicionales recaudados, y aún después de las transferencias, la participación en los ingresos y gastos de los niveles locales apenas se modificará en términos relativos.

El "efecto del papel engomado", también se produce cuando el nivel subnacional recibe grandes transferencias, tendiendo a inducir un mayor nivel de gastos locales. Una parte muy pequeña de los ingresos adicionales se transferirá a los contribuyentes en la forma de menores impuestos o "devolución" de impuestos; en principio, una subvención incondicional otorgada a un determinado grupo, debería ser recibida y tratada como un incremento de sus ingresos personales o privados, según esta hipótesis, la

subvenciones incondicionales tenderían a reducir el volumen total de los presupuestos locales; sin embargo, parecería que la propensión a utilizar las subvenciones para sufragar el costo de los servicios públicos excede el gasto adicional realizado en dichos servicios con ingresos provenientes del ingreso privado. En consecuencia, el tamaño del sector público local no se reduce. La mayor dependencia con respecto a las subvenciones intergubernamentales contribuye al crecimiento presupuestario en el sector público global. (Edward M. Gramlich, 1977)

Significado y Objetivos de la Descentralización Fiscal:

La esencia de la descentralización fiscal es la búsqueda de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes públicos y la aplicación de las políticas públicas. La premisa subyacente es que la descentralización de la toma de decisiones incrementa la eficacia con la que los gobiernos desempeñan las funciones que le son asignadas. El principal supuesto es que, la "opción de descentralización", conduce a resultados más eficientes y equitativos. Específicamente la descentralización a nivel del sector público significa la búsqueda de una adecuada localización, por niveles de gobierno, de los impuestos, los gastos, las funciones, las transferencias y las reglamentaciones.

La meta de la eficiencia se aplica a todos los objetivos de política y

no excluye las metas de distribución o equidad. (Wolman, 1990)

Desconcentración, Delegación Y Devolución:

Cuando se observa la descentralización desde la perspectiva de la descentralización intergubernamental “**hacia abajo**”, pueden identificarse tres conceptos: desconcentración, delegación y devolución.

Desconcentración

Probablemente tiene el contenido menos significativo de descentralización, ya que se refiere solamente a una distribución de funciones dentro de un nivel del gobierno central. En el mejor de los casos, puede significar una desconcentración física o regional a otra ciudad o a otra rama del gobierno. Prácticamente no existe una descentralización real de la autoridad para tomar decisiones.

Delegación:

A diferencia de la desconcentración, involucra una delegación real de cierta autoridad decisoria a niveles más bajos de gobierno. El arreglo de “mandante – mandatario”, se ajusta al concepto de delegación, en el cual el “mandante”, delega al “mandatario”, ciertas atribuciones discrecionales.

Devolución:

Se refiere a la delegación de la totalidad de las atribuciones de toma de decisiones a un nivel o unidad más bajos de gobierno. Esta devolución puede involucrar la capacidad de establecer nuevos impuestos, obtener empréstitos y utilizar libremente las transferencias sin contrapartida.

Además de estas tres modalidades de descentralización "hacia abajo", pueden existir otras formas innovadoras, entre ellas la descentralización supranacional, horizontal y la de los mercados y la reglamentación.

2.2.8. DESCENTRALIZACION SUPRANACIONAL:

Por lo general se concibe a la descentralización intergubernamental como la delegación y devolución de la autoridad para tomar decisiones desde un nivel central a un nivel inferior del gobierno. Sin embargo la delegación, aunque no siempre la devolución, también puede producirse "hacia arriba", como es el caso de la autoridad conferida por los países europeos a la Unión Europea.

Descentralización Horizontal O Diagonal:

El papel y las funciones rápidamente cambiantes de los gobiernos, así como la constante búsqueda de la eficiencia pueden generar formas sui géneris de descentralización. Tal es el caso, de los Bancos Centrales descentralizados e independientes que fueron creados como un tipo de "poder compensatorio", a la rama central de los gobiernos, y particularmente a los Ministerios de Finanzas y a las Tesorerías.

Descentralización A Los Mercados Y La Reglamentación:

En la medida en que evoluciona el papel de los gobiernos y surgen nuevos conceptos acerca de la privatización y la subsidiariedad, se produce la descentralización hacia los mercados y hacia nuevas modalidades de intervención. Tal es el caso de la descentralización hacia las instituciones reglamentarias y las instituciones no gubernamentales. (Portes, 1993)

2.2.9. CONDICIONES PARA UNA EXITOSA DESCENTRALIZACION:

Política Macroeconómica Global:

Desde una perspectiva macroeconómica, la descentralización debería constituir parte de una estrategia general de desarrollo en la cual se asigna

un papel más importante a los mercados y el gobierno tiene interés en reestructurar el sector público. El margen general de la política debería ser receptivo al cambio y a la liberalización. Después de todo, la descentralización fiscal y el federalismo fiscal al nivel del sector público subnacional guardan relación con la liberalización comercial y financiera al nivel macroeconómico. Ambos procesos se refuerzan mutuamente y entre ellos debería haber coherencia de políticas.

Desde la perspectiva de una estrategia de desarrollo económico y social, la descentralización fiscal debería concebirse como algo más que un juego de suma cero en el cual el equilibrio fiscal global se mantiene igualando el valor de las transferencias de ingresos de los gastos descentralizados. La descentralización fiscal debería concebirse como un juego de suma positiva, una estrategia en la cual el esfuerzo fiscal global se vea fortalecido y el país en su conjunto obtenga el beneficio de un mayor crecimiento y una mayor productividad en el largo plazo.

Adicionalmente tienen que existir para que la descentralización sea exitosa las siguientes condiciones: monetarias, secuencia de la descentralización, necesidades institucionales y de información, manejo de la descentralización fiscal, descentralización del gasto social, importancia relativa del gasto social, opción de descentralización y el gasto social como medida de la descentralización. (P. Shome, 1994)

El Municipio: Escenario De Desarrollo:

Se viene constatando, con hechos comprobados, que el municipio, por ser instancia del Estado más cercana a la ciudadanía, vive una verdadera situación de ventaja para identificarlos y sentirlos, y tiene mayor capacidad de movilización de los recursos y fuerzas locales. Por todo esto, está en condiciones de responder más directa y rápidamente a las demandas sociales con, asignación y utilización de recursos más eficientes que lo que podrían hacerlo otras instancias supramunicipales.

Se plantea así un desafío y se abre un espacio a la acción municipal. Para ello las instituciones locales deben trabajar en dos sentidos simultáneos: **en el de la eficacia, para fortalecer la democracia y avanzar en la lucha contra la pobreza; y en el de la eficiencia, optimizando la prestación de servicios públicos municipales y contribuyendo al desarrollo regional y global del país.**

(Héctor Sanin, IULA CELCADEL 1990)

Hasta Donde la Descentralización:

Cuando nos referimos a la distribución de las funciones del Estado y a la prestación de los servicios públicos es necesaria una acotación previa

sobre dos elementos fundamentales de la descentralización: su naturaleza político - institucional y su alcance hasta la autonomía municipal. (Héctor Sanin, 1990)

Descentralización O Desconcentración:

"Hay una tendencia generalizada de hablar de descentralización sin distinguir su verdadero concepto, que es político - jurídico o institucional, de otra más corriente, que es la descentralización meramente administrativa, o sea, la desconcentración. Esa distinción es fundamental cuando se trata de configurar la descentralización como un proceso que involucra relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno de un país y no como un proceso meramente organizacional, limitado a la estructura interna de una unidad gubernamental cualquiera, por importante que pueda ser y lo es, en muchos casos es decir, la desconcentración de funciones o sea, la descentralización administrativa"

Entonces, hay desconcentración cuando una institución del Estado abre una oficina seccional, pero hay descentralización cuando la institución transfiere una función al municipio, con la capacidad decisoria y de recursos para cumplirla. (Héctor Sanin)

Autonomía Municipal:

Cinco son elementos fundamentales inherentes a una verdadera autonomía municipal

- a. **AUTOGOBIERNO:** es decir, "la existencia, a nivel subnacional, de entidades territoriales con gobierno propio y no como simples agentes desconcentrados o administrativos del nivel superior".
- b. **AUTOADMINISTRACION:** o sea la capacidad del ente descentralizado para darse sus formas de funcionamiento, sus estructuras organizativas y administrativas, sus procedimientos operativos y sus instrumentos de acción, en armonía con la estructura y funcionamiento general del Estado y con los principios constitucionales.
- c. **RECURSOS PROPIOS:** O de disponibilidad no condicionada, suficientes para que el órgano descentralizado pueda dar cumplimiento cabal a las funciones de su competencia y a las que hayan sido concedidas.
- d. **EJERCICIO DELIMITADO DEL CONTROL:** Por las instancias superiores, de manera que no interfiere ni la naturaleza propia de la autonomía, ni la fluidez y eficiencia del desempeño municipal. El control a posteriori versus el control a priori es un paso de avanzada en esta materia.

- f. PESO ESPECIFICO FUNCIONAL: o sea, que el conjunto de funciones descentralizadas corresponda a servicios esenciales para la satisfacción de las demandas locales y a actividades en las que el municipio pueda actuar efectivamente como promotor del desarrollo económico y social.

Llegamos, pues, a la autonomía municipal como la máxima expresión de un proceso de descentralización. (Héctor Sanin)

Principios de la Descentralización:

La integración nacional, las relaciones internacionales, los asuntos de cambio y moneda, o la defensa de la soberanía en cabeza del poder gubernamental nacional.

Hay una correspondencia de expectativas entre las partes. El Municipio espera de la Nación y de las instancias supramunicipales delegación, recursos y generación de capacidad para actuar. Pero los organismos superiores esperan del municipio no solo eficiencia en la realización de sus funciones, sino contribución al desarrollo económico y social agregado.

Por ello la descentralización no es sólo un proceso unidireccional en

el que alguien entrega poder y capacidad a otro, Para que la descentralización funcione real y efectivamente se requiere respuesta. Se necesita que el agente receptor de la descentralización asuma, desarrolle capacidad y actúe.

Así, la entrega o la devolución de atribuciones de la Nación al Municipio es un proceso que exige la presencia de por lo menos tres condiciones:

Voluntad Descentralizadora:

Especialmente por parte de los responsables ejecutivos de la parte delegada, en quienes casi siempre sigue operando una fuerza inercial de resistencia a abandonar lo delegado, apoyada en el supuesto temor de que el nuevo delegarais no es lo suficientemente capaz para ejercer las atribuciones concedidas.

Un Ambiente De Armonía:

De coordinación, y de respeto a las atribuciones de las partes, apoyando en actitudes positivas por parte de los diferentes protagonistas del ejercicio institucional de los dos extremos (delegador y delegatario), que induzca esfuerzos de complementación para evitar generación de vacíos y

soslayar interferencias que puedan implicar desgastes en el cumplimiento de los fines del Estado y pérdida de energía de los sistemas local y nacional.

Y por parte de los municipios se requiere el desarrollo de capacidad y el cambio de actitud correspondientes a una órbita mayor de responsabilidades. (Héctor Sanin)

Competencias Y Funciones:

La competencia de las municipalidades puede clasificarse de la siguiente forma:

Competencia Propia:

Tiene un ejercicio regular y estable en el tiempo. Forman esta categoría las funciones tradicionales, que eran de naturaleza local desde los primordios del municipio europeo, y estrechamente relacionadas con los intereses directos de la comunidad Ej. Aseo urbano y administración de cementerios comunes a los países de América Latina.

Competencia Delegada:

La delegación se da cuando una autoridad investida de un poder

determinado transfiere ese poder a otra autoridad. La delegación es revocable, se transmite de un órgano superior a otro inferior y no significa renuncia a sus atribuciones por el delegante, ya que este se reserva la vigilancia y control frente al delegatario. Por lo regular, se delegan funciones a los municipios, bajo criterio específico, por razones que predominantemente conciernen a las esferas superiores. Ej. Educación primaria en varios países.

Hay una tercera competencia, denominada competencia concurrente. Es aquella sobre cuya función objetivo, de manera simultánea y sobre una misma jurisdicción territorial, pueden ejercer dos entidades distintas, así se limite a una autorización potencial. (Héctor Sanin)

2.2.10. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADORA:

Consulta y Participación del Sujeto:

En quien recae la descentralización para garantizar que el proceso, tanto en su concepción como en su desarrollo, sea viable y responda a intereses del nuevo delegatario. (Héctor Sanin)

Voluntad Política:

Sin ella la reforma no trasciende a la realidad. Descentralizar implica ceder poder y nadie que lo tiene quiere tomar la iniciativa en hacerlo. Ello impone un trabajo en varios frentes estratégicos, políticos e institucionales, como por ejemplo la organización gremial o asociativa municipal. Pero la voluntad política no sólo debe jugar para la creación jurídica - formal de la descentralización y para su implantación inicial, sino también para su respeto, preservación y desarrollo futuro. (Héctor Sanin)

Un Caso:

Algunos gobiernos como el Ecuador, acudieron a la figura de las "Unidades Ejecutoras", por medio de las cuales ciertos organismos de carácter nacional tuvieron intervenciones unilaterales y excluyentes en la definición, diseño y ejecución de proyectos locales. El peligro principal es el tipo de actuaciones de pasar por encima de la autonomía municipal, esbozando incapacidades de realización, pero enmascarando preferencias, extralimitaciones o intromisiones de carácter netamente político partidario. (Héctor Sanin)

Asignación de funciones y Responsabilidades a los Gobiernos Locales:

La eficiencia y la cercanía pueden primar en los criterios para asignación de funciones. Cuando se dan simultáneamente casos patéticos de ineficiencia en instituciones del gobierno central que prestan servicios de naturaleza más cercana a la órbita municipal, debe identificarse allí una situación de primera línea para la descentralización.

Debe procurarse que la delegación o devolución, sea viable, por lo menos en el mediano plazo, mientras se impulsan las condiciones para su realización. Que haya congruencia entre lo formal y lo real, pues de lo contrario se desaniman los protagonistas y la nueva juridicidad termina en letra muerta y pierde su vigor como orientadora de un proceso deseado por muchos y ejecutado por pocos. Otro riesgo: cuando la norma es demasiado ambiciosa y concede capacidad real de ejecución del ente objeto de la delegación se generan vacíos o colisiones de poder entre los que quieren llenarlos, como sucede con las competencias concurrentes ambiguas.

Las metodologías de categorización municipal resultante de la combinación de varios criterios (tamaño poblacional, potencial fiscal, importancia y vocación económica, peso urbano - rural, papel en un sistema de ciudades, y función regional o subregional) pueden ser bastante útiles como orientadoras en el análisis de funciones transferibles. (Héctor Sanin)

Gradualismo:

Parecen recomendables los desprendimientos progresivos en el tiempo y en el espacio, tanto de funciones como de recursos, sobre todo en situaciones donde la capacidad municipal en el corto plazo no está en condiciones de suplir a la institución nacional que dejará de cumplir determinados roles. Se pueden generar costosos vacíos: el delegatario no puede enfatizar los esfuerzos de generación de capacidad mientras se va intensificando, correspondientemente, el espectro de las delegaciones.

Sin embargo de lo anterior, el gradualismo lleva implícito un riesgo cuando se le utiliza como táctica dilatoria en beneficio de la no descentralización, acudiendo al expediente de que la institución municipal todavía no es centralista puede matar sobre la marcha un intento descentralizador. Más bien el proceso de descentralización latinoamericano es rico en casos de iniciativas y de respuestas locales exitosas, inducidos por desfases pequeños o razonables - no significativos- entre las dimensiones de la exigencia de la función entregada y del recurso transferido para cumplirla.

De lo expuesto se obtiene dos conclusiones: a) la expectativa exagerada de capacidad torna demasiado lento el proceso y puede hasta

interrumpirlo; y b) descentralizaciones con capacidad parcial pueden activar el potencial de gestión municipal (búsqueda de nuevos recursos, negociación de créditos, esfuerzo fiscal propio) hasta el punto de introducirle una dinámica enriquecedora y por lo tanto aceleradora del proceso. (Héctor Sanin)

Coordinación y complementación Intergubernamental:

La descentralización no es la contraposición de niveles o poderes gubernamentales. Es, por el contrario, un proceso que exige la coordinación y la complementación armónica entre las partes, naturalmente basadas en el mutuo respeto de sus competencias, identidades y soberanías. Los controles del nivel superior al inferior deben ser instrumentos de eficiencia y no de acciones interferentes o de restitución compensatoria del poder cedido. (Héctor Sanin)

Reconversión Institucional:

Los cambios institucionales de la descentralización deben ser de la misma naturaleza, intensidad y dirección que las delegaciones. De esta forma, deben contemplarse, diseñarse y programarse las medidas de disminución, reestructuración o extinción de los organismos supramunicipales afectados por devoluciones o transferencias de funciones.

Igualmente, el ritmo de la reconversión debe hacerse sincronizadamente con las entregas que los ocasionan- preferiblemente con cierta gradualidad - para evitar situaciones traumáticas o vacíos en la prestación de los servicios.

Es bienvenida la imaginación creativa para lograr una reestructuración institucional productiva. Así, por ejemplo toda la rica experiencia de los que antes ejecutaban podrá ser aprovechado con el máximo beneficio social convirtiéndoles en institutos reguladores, capacitadores o de asistencia técnica. En otros casos, parte de su personal experto podrá municipalizarse, es decir, reincorporarse a las entidades municipales receptoras de las respectivas delegaciones.

Otro elemento importante en la descentralización, que no siempre se toca con la oportunidad requerida, es la necesidad de repensar y rediseñar los entes político - administrativas intermedios. Generalmente la descentralización en los países de régimen unitario, se ubica como el tránsito de Nación a Municipio, sin considerar que se atraviesan entidades intermedias (llámense provincia, estado o departamento), que en algunos casos vienen jugando un papel determinante, tanto como articuladoras de las relaciones entre Nación y Municipio, como prestadoras de servicios que constituyen materia de descentralización. El no tener en cuenta esta situación permite la generación de descoordinaciones, interferencias,

superposiciones y sobre todo desbalances en la estructura global del Estado. (Héctor Sanin)

Coordinación e Interlocución Para el Desarrollo de la Descentralización:

Dentro del gobierno central las actividades de servicio y apoyo local están dispersas a través de diferentes ministerios y agencias. Esto impone en muchos casos la necesidad de establecer un mecanismo para la articulación de las estrategias, formas y acciones de transferencia y para la interlocución con los voceros institucionales de los delegatarios municipales. Como se trata de generar burocracia, deberá pensarse en mecanismos expeditos, como designación de instituciones líderes (globales o por sector) o comités representativos interinstitucionales, ubicados en los más altos niveles decisorios del ejecutivo nacional, con el objeto de garantizar ascendencia institucional sobre el proceso. De esta manera se evita el tedioso desgaste de comunicación del municipio aislado y desamparado ante un enjambre arrollador de instituciones queriendo entregar o no y cada una con su propio criterio. (Héctor Sanin)

Seguimiento y Evaluación del Proceso descentralizador:

Este es otro elemento estratégico necesario para monitorear y

evaluar el proceso en dos dimensiones temporales. En el corto plazo, para identificar los problemas sobre la marcha, introducir los correctivos pertinentes y viables y adecuar la intensidad y el ritmo de las acciones. Y en el mediano y largo plazo, para evaluar los resultados en perspectivas de mayor alcance, rediseñar los instrumentos de política y de desempeño global del Estado y, en consecuencia, reciclar en el seno del Ejecutivo y Legislativo los ajustes normativos que la nueva realidad vaya imponiendo.

En este proceso, diferentes protagonistas sociales e institucionales deben jugar papeles importantes, pero otra vez la necesidad de una entidad coordinadora desde lo nacional se hace evidente, como medida de garantía para la integración y retroalimentación de la información captada por el seguimiento.

"Como no existe una oficina o dependencia gubernamental encargada de mantener los hilos del proceso de descentralización con la finalidad de orientar o, por lo menos, de hacer un seguimiento de este proceso, no es fácil disponer de la información para hacer una evaluación real de sus avances. Han sido entidades privadas como universidades, fundaciones, centros de estudio y algunos medios de comunicación los que principalmente se han ocupado de seguir las pistas de la descentralización".
(Héctor Sanin)

Los Recursos:

Es apenas natural que para que los gobiernos locales puedan asumir nuevos cometidos con eficiencia y eficacia, debe dotárseles de la correspondiente capacidad para actuar. Es decir, junto a la descentralización el recurso. A este respecto, se corre el peligro de nacer muerta la descentralización o de generar vacíos en la prestación de servicios cuando la descentralización es utilizada irresponsablemente como expediente para "desencantar" al Gobierno Nacional de ciertas funciones, trasladándolas a los municipios sin los suficientes recursos. (Héctor Sanin)

Gestión Municipal de los Recursos:

Paralelamente al desarrollo global de la reforma descentralizadora, el municipio y sus autoridades deben responder con iniciativa, con imaginación, con voluntad y actitud decidida para potenciar su capacidad de gestión, especialmente en la activación de los diferentes tipos de recursos que están al alcance de la órbita local. (Héctor Sanin)

Amplificación de los Recursos Municipales:

Es necesario desbordar la interpretación tradicional que circunscribe el recurso municipal a la frontera del presupuesto público. La autoridad local

puede ampliar los recursos para su gestión de muchas maneras. Veamos algunas:

- a. Primero que todo, extendiendo el concepto institucional, para vincular al proceso los múltiples elementos y energías que conforman lo local: la geografía, la economía, la cultura, la ciudadanía, las comunidades y sus organizaciones de base, las empresas, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales, los sectores informales.
- b. Completando los recursos en dinero con aportes en especie, en trabajo, en servicio, en congestión, en apoyo. A este respecto es importante incorporar a los análisis de gestión indicadores que contemplen la participación de los recursos no monetarios y, sobre todo, de los recursos no fiscales.
- c. Explorando más allá del municipio: En las esferas institucionales regionales, nacionales e internacionales. Pero hay que salir a buscarlos, porque ellos no llegan solos.
- d. Con eficiencia económica y financiera: Los resultados perseguidos por la administración local están asociados a la solución de problemas o a la satisfacción de necesidades de las comunidades (eficacia). La maximización de la relación beneficio/costo social significa, entonces, potencializar el recurso por la vía de la efectividad de las soluciones, por la racionalidad en su uso, o por ambas. Un indicador al que debe hacersele seguimiento es el que mide la inversión como porcentaje

del gasto municipal total. Su antítesis es el indicador de gastos corrientes. La eficacia local aumenta con el crecimiento del primero, mientras que altos valores relativos para el segundo son el reflejo de elefantismo burocrático.

- e. Otro indicador que está asociado a la medida de la eficiencia financiera es el que expresa la participación de las tasas por servicios municipales es el gasto total. Además puede dar idea de la densidad de las funciones locales en un proceso de descentralización eficiente.
- f. Con el incremento de los recursos propios mediante el esfuerzo fiscal. Medidas como la actualización de catastros organizaciones de registros de contribuyentes, movimiento de tasas y tarifas y simplificación administrativa generan incrementos importantes en los presupuestos locales y contribuyen a impulsar la autonomía financiera. Un indicador que debe mantenerse bajo control para medir el grado de autonomía financiera del municipio es el de recursos propios/transferencias: mientras mayores son sus ingresos propios, menos dependiente es el municipio.
- g. Con el uso de las posibilidades del crédito de fomento municipal, buscando apalancamientos en la capacidad de endeudamiento municipal, el que se puede incrementar por las transferencias de la descentralización y por el uso racional de otros recursos.
- h. Con el adecuado manejo temporal de los recursos: éstos tienen diferentes escalas de maduración y efectivización. Hay, así,

situaciones que implican consumo o sacrificio de recursos actuales en espera de percepción o de aumento de recursos futuros y viceversa: incremento de recursos para el cumplimiento de sus funciones.

(Héctor Sanin)

Capacidad Negociadora y Proyectos de Desarrollo Local:

La circulación de nuevos recursos exige mejorar la capacidad negociadora municipal, por lo que éste debe ser un tema de especial énfasis en la capacitación de los principales protagonistas del desarrollo local: políticos, directivos, técnicos y otros agentes de la comunidad y del sector privado. Es necesario que los gobiernos locales, las comunidades y las ONGs. Cuenten con mayor información sobre posibilidades de recursos extramunicipales. Además, deben extenderse los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica sobre áreas críticas de acción local, como lo son, prioritariamente, la gestión financiera (para el manejo amplificado y eficiente de los recursos) y la administración de proyectos (como instrumento fundamental para la negociación, canalización y manejo eficiente y eficaz de los recursos). (Héctor Sanin)

La Participación Comunitaria:

La comunidad es el principio y el fin de la acción municipal y el

sustento fundamental de la autonomía local.

La participación de la comunidad pertenece, pues, a la esencia de la descentralización y de la autonomía local. En torno a cuatro intervenciones primordiales (fuente de demandas, capacidad de cooperación, control de la gestión gubernamental y suprema destinataria de la acción pública local), la comunidad tiene que jugar un papel protagónico en la vida municipal, y la autoridad local debe actuar con el objeto de garantizar e inducir dicha participación.

La participación de la comunidad en los asuntos locales se puede prever de dos maneras:

- a. Una institucionalizada y desarrollada jurídicamente en las normas de descentralización, como la que corresponde a Juntas Administradores Locales, Comités de Vecinos, participación de usuarios en las empresas municipales de servicios públicos o en los comités de planificación local; y,
- b. Una posibilidad informal, más de efecto, como la que se suscita en la realización de proyectos específicos, donde la comunidad interviene en congruencia con otros agentes, como gobierno, iniciativa privada, ONGs.

La primera es más preocupante de quienes diseñan y desarrollan los

aspectos normativos de la descentralización, mientras que la segunda es un tema de extraordinario potencial para ser aprovechado principalmente por los gobiernos locales. (Héctor Sanin)

La Iniciativa Privada:

A través de sus diferentes formas institucionales (sector privado formal, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, sectores informales). La iniciativa privada significa un importante potencial para el desarrollo local.

La eficacia gubernamental no se limita a la ejecución de proyectos de infraestructura o de servicios públicos. En su misión moderna de promotor del desarrollo social y del crecimiento económico, el municipio debe contemplar las potencialidades del sector privado, contribuyendo a generar condiciones favorables para la inversión productiva.

A su turno, la iniciativa privada puede ser incorporada como rica fuente de acciones en beneficio de los intereses locales. Puede vincularse a campañas de beneficio social. Puede juntar recursos con los del gobierno local en empresas conjuntas, consorcios o sociedades de economía mixta. Puede actuar en áreas donde posea ventajas comparativas de eficiencia. También puede aportar su imaginación, capacidad creativa y facilidad de

movilización para contribuir en la solución de los problemas locales. (Héctor Sanin)

2.3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR

En el Ecuador, a fines de 1993, no hay evidencia que permita afirmar que el proceso de centralización haya terminado. Los organismos establecidos por la Constitución y las Leyes para ejercer el Gobierno Local, todavía persisten en transferir funciones a un Gobierno Central cada vez más renuente, eso sí, a absorberlas.

Sin embargo es posible afirmar que el esfuerzo de fortalecimiento municipal, iniciado hace algo más de una década, se ha ampliado y profundizado hasta constituir el inicio de un proceso de descentralización práctica, entendida como un proceso de devolución de funciones y rentas a municipios cuya capacidad de desempeño de funciones y manejo de rentas haya sido elevado.

Por otro lado en el país el tema de descentralización ha sido motivo de varios encuentros y seminarios, especialmente en Quito, Guayaquil y Cuenca, tendientes a establecer la conveniencia o inconveniencia de su aplicación en el Ecuador.

La conveniencia de terminar con la rígida centralización del Estado

ecuatoriano fue un juicio común a todos los participantes. No hubo uno solo que sostuviera que las formas actuales deberían mantenerse o que no hacían falta cambios profundos. Hubo diferencias importantes en cuanto a los objetivos de la descentralización, la estructura deseable del Estado descentralizado y los métodos y formas del proceso, pero todos concordaron en que era una reforma que urgía y que tenía que emprenderse lo más rápidamente posible, aun cuando la gran mayoría recomendó avanzar en ella con cuidado por los riesgos que entrañaba el dar un paso en falso en este proceso tan delicado. En el caso de la desconcentración no hubo siquiera diferencias menores de opinión: para todos era un cambio deseable que podía ponerse en marcha de inmediato.

2.3.1. LAS MOTIVACIONES DE LA DESCENTRALIZACION

Se advierte que, para un buen número de ecuatorianos, la descentralización es clave no únicamente para una administración mejor sino para un más sano desarrollo económico y político. Junto a una mayor agilidad y celeridad en las decisiones, un trato más equitativo y mejor reparto de los recursos, aparecen ventajas como "un desarrollo geográfico armónico", "un mayor aprovechamiento de las capacidades humanas locales", "menos corrupción" (por un control local más efectivo), "más participación de la sociedad civil" y "el fortalecimiento de la democracia".

No se trata de una atribución antojadiza de ventajas; evidentemente, un esfuerzo bien hecho de descentralización o desconcentración tendría efectos positivos. Sin embargo, mas bien que un juicio sobre los beneficios del cambio, ha sido más frecuente una apreciación respecto a los problemas y a los perjuicios que se han derivado de la centralización, los cuales resultan ser las reales motivaciones de las tesis políticas de descentralización inspiradoras de la reforma que se ha planteado en los últimos años.

Un análisis de estas motivaciones de los participantes da una primera idea de la complejidad que tiene el tema en el Ecuador de hoy. En Guayaquil predomina la imagen de una centralización que ha beneficiado a Quito, lo que implica que la capital es un sitio privilegiado, tal como se expresa en esta frase de un participante: " Todo juega en función de mantener los privilegios de la Sierra y de Quito". Adviértese que en este caso la visión del beneficiado abarca a toda la Sierra. No obstante, en la mayoría de los casos, la alusión a Quito tiene un sentido más bien simbólico: es la representación o el símbolo del gobierno rígidamente centralista, la sede de una burocracia indiferente y de una caja única que controla toda las rentas del país, como en el juicio siguiente: " Quien terció con las dictaduras militares (de los años 60 y 70) fue la Costa. Guayaquil perdió todas sus instituciones y las rentas fueron llevadas a Quito, no se nos han devuelto esas rentas:. El carácter emblemático es todavía más evidente en este

comentario: "Una de las manifestaciones del Estado hipertrofiado y de la burocracia todopoderosa es la centralización, que obliga a una peregrinación constante a Quito para las mínimas gestiones de las provincias".

No es raro, como se ha dicho, que la referencia sea a toda la Sierra, y no solamente a Quito, como el asiento de privilegios y prerrogativas que el resto del país no tendría. En ocasiones, el comentario suena arbitrario en su alcance y generalidad: "Siempre son menos pobres en la Sierra y más pobres en la Costa". En otros casos, se formula más objetivamente y con la argumentación pertinente, como cuando se señala la sobrerepresentación de la Costa en el Congreso comparativamente con su población.

En Cuenca prima en general una concepción menos emocional de los problemas que trae el centralismo. Como se observa en las conclusiones del Seminario realizado en esa ciudad, su gente desea la descentralización con la misma urgencia que en Guayaquil y hay la misma queja sobre la necesidad de recurrir al centro para toda gestión administrativa; sin embargo, no se asocian, o se asocian menos que en Guayaquil, los problemas del centralismo con los privilegios de Quito y, por supuesto, no hay ninguna referencia a la Sierra en general como zona beneficiada, Según el Arq. Fernando Carrión, en el taller llevado a cabo en Machala se nota una visión de la centralización más relacionada con Guayaquil que con Quito.

Según Carrión, "Quito no está presente en Machala", Naturalmente, en esa ciudad se sienten los problemas que trae la hegemonía del centro tan fuertemente como en las otras ciudades. Los participantes de Quito no difieren de los demás del Ecuador en su adhesión a una descentralización bien planeada. Como en el caso de Cuenca, creen que una reforma de esa clase debe llevarse a cabo tratando de preparar debidamente a las entidades receptoras, sobre todo mediante un esfuerzo de capacitación. La conclusión del Seminario de Quito así lo dice: "Es necesario un esfuerzo para mejorar las capacidades locales". Por lo demás, algunos de los participantes de Quito, hicieron referencia a los efectos de la centralización con igual aspereza que los participantes de otras provincias, mencionando el caso del municipio de esa ciudad como el de una entidad que también sufre de la centralización de rentas en el gobierno nacional.

En resumen, dentro de un acuerdo general sobre la necesidad de poner en marcha un proceso efectivo de descentralización y desconcentración, cabe diferentes posiciones y matices que se manifiestan en las interpretaciones que cada región o ciudad hace de sus problemas actuales y las características que la opinión predominante en ellas querría dar a ese proceso. Hay una clara conciencia en todos los participantes de los perjuicios que el centralismo ha producido en la sociedad ecuatoriana y no faltan reflexiones valiosas sobre efectos que ordinariamente no se toman

en cuenta. Por ejemplo, el Dr. César Coronel señala que uno de los factores que ha contribuido a la escasa capacidad técnica y administrativa de muchos de los órganos seccionales es la propia centralización: "El centralismo exagerado ha impedido el desarrollo de aparatos burocráticos eficientes y con ética de servicio público".

2.3.2. LOS OBJETIVOS ULTIMOS DE LA DESCENTRALIZACION

Las reflexiones sobre la descentralización en las tres ciudades revelan diferencias nítidas en cuanto a la estructura del Estado que se considera deseable y que tendría que ser el objetivo último de la descentralización. Mientras en Quito y Cuenca los participantes, expresa o tácitamente, no ponen en cuestión la forma de Estado unitario que le Ecuador adoptó desde la Independencia, en Guayaquil fue relativamente frecuente la referencia a la aspiración de llegar a una organización con un grado de autonomía regional que se acerca mucho a una estructura federal. No hay mención al respecto con la conclusión pertinente del Seminario de esa ciudad, pero fueron varios los entrevistados que aludieron a características de funcionamiento que correspondería fatalmente con una federación. En algún caso, se mencionó los rasgos de una estructura federal al referirse a los problemas que existen para la elección presidencial, por las implicaciones regionales que ella arrastra: "Creo que esto es malo, porque el país debería votar por el mejor candidato, independientemente de

sí es un serrano o un costeño, y esto se daría si se tuviera un gobierno seccional fuerte; la gran importancia del presidente ya no estaría en cuanto a las políticas seccionales sino en cuanto a las federativas" (Alberto Maspons). Gustavo Noboa desecha explícitamente la referencia a la federación, pero no lo hace porque cree que en el Ecuador de hoy se la desnaturalizaría: "Ecuador necesita una nueva división política, si no el centralismo absorbente de Quito no nos va a dejar en paz. Las soluciones son varias. No creo en el federalismo, que puede ser una autonomía más a la ecuatoriana. Ecuador tiene que reconocer diferentes formas de establecer la administración pública y las políticas de Estado".

En Guayaquil, vaya o no asociada a una idea de federación, predomina una visión de la descentralización que tendría que hacerse basándose en una regionalización del país. El concepto de "región" es reiteradamente señalado por algunos participantes de esta ciudad y, al menos para uno de ellos la "región" RESPONDE A UNA CLARA REMINISCENCIA HISTORICA, que se remonta a la independencia misma del país, con los tres grandes departamentos de su constitución original. César Coronel, dice que: "no podemos quedarnos exclusivamente en el nivel municipal. Hay que ir más allá al nivel regional, donde se admita que regiones tan distintas como las que hacen nuestro país en idiosincrasias culturales, valores, factores de producción en materia de desarrollo requieren una planificación y una dirección regional". La tesis de una

división regional también se fundamenta, como se advierte en las diferencias marcadas que existe en la naturaleza y el hombre de la costa y de la sierra, como resalta Alberto Maspons al señalar " las características humanas, ecológicas y las diferencia que tiene el país entre el habitante de la Sierra y el de la Costa. Esa diferencia puede ser la causa del problema muy grave que puede llegar a motivar hasta movimientos separatistas en esa concepción, la "región" como núcleo de una nueva organización del Estado debe ser casi totalmente autónomo "a mediano plazo debería haber un poder central con dos, tres, o cuatro regiones - ya tocaría a los estudiosos determinarlo - pero es necesario que estas sean lo más autónomas posibles", concluye Maspons.

Para algunos entrevistados la tesis de la "regionalización", no es incompatible con es estado unitario. Es el caso de Pedro Aguayo, quien señala que "este es un país que tiene que ser unitario y la unidad debe estar basada en la descentralización. Tenemos que aprovechar la diversificación del país". Aguayo añadió que la sierra producía alimentos para el consumo interno y productor no tradicionales para las exportaciones, mientras la Costa es exportadora de productos tradicionales, lo que constituye la base de una complementación.

La idea de la "región", aparece también entre los entrevistados de Cuenca, aún cuando muy raramente. Responde tanto el recurso histórico

como a un antecedente cercano: la región del Austro establecida en la época de la crisis de la exportación de los sombreros de paja toquilla (años 40 - 50), como ámbito para la política de reconversión sin embargo, en esta ciudad no se la ha vinculado con una estructura federal.

En un caso el Dr. Javier Muñoz, entonces Alcalde de Cuenca, hizo incluso oposición a esa tesis fundándose en la falta de preparación de la ciudadanía y las instituciones.

"Hace falta todavía madurar mucho, tener una conciencia cívica mucho más desarrollada". Como se advierte, tenga o no relación con un cambio radical en la estructura del Estado, la tesis de la regionalización tiene algún arraigo y tendría que ser al menos discutida cuando se inicia una real política de descentralización. Guayaquil es de hecho, y aún administrativamente en el caso de algunos Ministerios, cabeza de una región, y tiene lógica que aspire a una jerarquía administrativa que reconozca ese hecho, sobre todo si la descentralización implica segmentación de rentas nacionales importantes. Cuenca se halla en situación semejante, aunque los cuencanos no le atribuyen en la misma importancia que los guayaquileños. El problema es que con el paso del tiempo han surgido otros centros políticos y económicos que aspirarían a ser núcleos regionales; se han mencionado el caso de Machala y sus reticencias frente a la posición de Guayaquil. El tema por lo mismo, es intensamente

polémico inclusive si no va asociado con aspiraciones federales. Si se lo plantea en el trance de la descentralización pasaría a ser una manzana de la discordia para todo el proceso. El problema es determinar la jurisdicción o el ámbito de las regiones en las que se dividiría el Ecuador, si se considera que la región debe tener cabida en una nueva división política y administrativa.

Hubo ya una experiencia con la exploración técnica hecha por la Junta Nacional de Planificación durante la dictadura militar de los años 70.

La Junta proponía una división basada en una idea de equilibrio regional y complementariedad de climas y de recursos dentro de cada región. El país se dividiría horizontalmente en regiones, cada una de las cuales combinaría territorios de Costa, Sierra y Oriente. Idealmente era una propuesta sensata. Sin embargo, fue rechazada frontalmente en gran parte de las provincias del país. A parte de no ser grata a intereses políticos y económicos la razón principal del rechazo hay que buscarla en la ausencia de tradiciones y vivencias de una división regional concebida de esa manera. Es cierto que la proximidad geográfica a propiciado un contacto humano y una relación de sentido horizontal, pero eso no es bastante para identificarse con una nueva jurisdicción territorial ni aceptar una dependencia política y administrativa que no tiene antecedente. En propuesta de esa clase no se puede partir de una tabla, raza sin historia. Otra razón

importante fue los celos y recelos entre los centros urbanos, cada uno de los cuales quiere asegurar una zona de influencia tan grande y rica como sea posible.

No es evidentemente una tarea fácil abordar un tema de una división regional al plantearse una descentralización. No obstante, no se puede ignorar el problema y, aún si no fuese entonces oportuno resolverlo, habría que tenerlo en cuenta como una meta final, quizás no explícita, al examinar la división política y administrativa que se debe sustentar el estado ecuatoriano.

De todos modos, en la actualidad con las excepciones ya anotadas en Guayaquil, el resto de los participantes aceptan, o no rechazan expresamente, la estructura del Estado unitario en que hemos vivido hasta ahora. Todos concuerdan en que el centralismo actual ahoga la iniciativa local y constituye un grave obstáculo para una administración eficaz. En ese sentido, como dice Monseñor Alberto Luna, "Nuestro Estado es agresivo, ofensivo" y, pero la mayoría cree que la solución está en dar vida a las instituciones que ya existen y que tienen una onda compenetración con nuestra evolución histórica, sin necesidad de apelar a formas de organización que han sido extrañas a nuestra historia.

2.3.3. LOS ORGANOS DEL ESTADO DESCENTRALIZADO Y SUS COMPETENCIAS

Aparte de algunas opiniones en Guayaquil y del parecer institucional de los grupos indígenas, la creencia unánime del resto de los participantes que expresaron su juicio al respecto es la de que el Municipio debe ser un núcleo básico de la descentralización. Cabe otras instituciones con responsabilidades importantes, pero el Municipio surge como el único órgano seccional con raíces en nuestras tradiciones y con un potencial de representatividad democrática y capacidad de gobernar. Reiteradamente los participantes se han referido a los cientos de años de existencia de los municipios en el Ecuador, la relativa frecuencia con que en ciertas ciudades se han dado gobiernos Municipales ejemplares en eficiencia y honestidad y la estrecha vinculación establecida entre la vida Municipal y los afanes e intereses de sus comunidades. Una larga tradición de elección directa de las autoridades Municipales - característica muy poco frecuente en América Latina, hasta hace algunos años ha convertido a los Municipios en símbolos de la vida democrática a los ojos de los ecuatorianos, un Alcalde, representa a su ciudad más vívida y efectivamente que un presidente de la República representa a la nación ecuatoriana. En resumen a pesar de las fallas que existen en la legislación y las lacras que se advierten en su funcionamiento el órgano lógico para asumir las responsabilidades fundamentales de una descentralización es el Municipio.

Es claro que la descentralización exige una precisa división de funciones entre las instituciones políticas que asumen los distintos niveles de gobierno. El Municipio es, a todas luces la institución clave para descargar al gobierno nacional de funciones que este ejerce mal por estar lejos de la vida de las comunidades. El consejo provincial tiene un campo de acción propio, que probablemente es más restringido que el del gobierno local, pero que en todo caso es útil, inequívoco. De acuerdo con la opinión de Javier Muñoz antes citada, en un sistema descentralizado le correspondería una función en la que sería insustituible: la de planificador de la provincia, y como tal, promotor del desarrollo en los Cantones, con asistencia técnica y capacitación. En ese sentido, puede actuar como lo dijo un participante, en calidad de vínculo, de "puente" entre el Gobierno y el Municipio.

De las consultas realizadas tanto en esta investigación como en la de la Comisión Conjunta Ejecutivo - Congreso, emerge un cuadro institucional nítido: Gobierno Nacional, Consejos Provinciales y Municipios, como los tres niveles de Gobierno que deberían asumir las funciones del Estado, es decir las funciones públicas de acuerdo con una distribución racional de competencias. El criterio fundamental para esa distribución debería ser qué órgano pueda cumplir mejor la función de que se trate, lo cual significa un criterio de subsidiariedad bien entendido. En esa decisión, la disponibilidad

actual de rentas no debería limitar la decisión, porque en cada nivel de gobierno existen muchas más prioridades de obra que aquellas que pueden físicamente realizarse con las ventas asignadas y porque, eventualmente, las rentas pueden también redistribuirse.

De acuerdo con una de las conclusiones de la mencionada Comisión, la regla general sería que todos los demás entes públicos autónomos de carácter seccional tendrían ya sea que integrarse en el Municipio o el Consejo Provincial o transferir sus funciones a uno u otro según corresponda, salvo excepciones que es de imaginar existirían.

Las opiniones anteriores representan el punto de vista claramente mayoritario de los participantes en la consulta. Las diferencias importantes se hallan en quienes sostienen que la "región" debería ser el núcleo seccional superior de la estructura del Estado, aspecto ya tratado anteriormente, y en algunos pareceres de personalidades de Guayaquil, que descalifican a los municipios como núcleos receptores de funciones en la descentralización. Hay también una discrepancia entre los grupos indígenas, que tradicionalmente no reconocen al municipio como representante de la comunidad a la que ellos pertenecen. Por su interés, se examinarán brevemente estas dos últimas posiciones.

La tónica dominante en Guayaquil es también la de hacer del

municipio el agente fundamental de la descentralización, como lo dice categóricamente César Coronel: "Hay que empezar con un fortalecimiento de los municipios, dándoles verdadera autonomía, financiamiento suficiente y posibilitándoles la creación de rentas propias".

Sin embargo, hay sectores influyentes que desconfían de los municipios y preferirían contar con entes o instituciones menos sujetas a los avatares políticos para entregarles responsabilidades concretas en el desarrollo local. Esa inclinación ya fue advertida en la investigación de la Comisión Conjunta, según destaca Fernando Carrión al relatar una sesión en Guayaquil con personalidades locales y la participación de autoridades municipales: "Indicaron que lo que les interesa son dos cosas: la una, que exista unidades ejecutoras y, la otra, las privatizaciones". Esto quiere decir que la preferencia para desempeñar nuevas funciones de interés local es la creación de entes ad - hoc temporales para cumplir tareas determinadas o la transferencia a la responsabilidad privada.

La misma opinión se advirtió en la entrevista al Econ. Danilo Carrera: "Aquí el gobierno, cuando ha querido hacer obra, ha tenido que crear unidades ejecutoras,... es decir, unidades específicas para hacer la política del gobierno, no a través de los municipios y consejos sino a través de una capacidad ejecutora creada expresamente". Es notoria una desconfianza respecto al municipio: el que hoy esté funcionando bien, no garantiza nada

para el futuro. "Aquí funcionan las cosas mientras esté León Febres Cordero y vamos a tener serios problemas". Es una opinión que seguramente es compartida por muchos de los guayaquileños con poder e influencia y tiene, sin duda, antecedentes que la justifican. Son aproximadamente los mismos grupos que reivindican una "regionalización" y eso da una idea de las diferencias que pueden existir entre las propuestas que los satisfagan y aquellas que sean aceptables para el resto del país, que rechaza las unidades ejecutoras por dispersar la acción pública. Aparte de significar un problema para cualquier esfuerzo de descentralización que aspire a tener generalidad, llama la atención sobre una de las fallas más serias que tendría que enfrentar ese empeño: la falta de capacidad técnica y administrativa y las quiebras de honestidad de muchos de los municipios del país, situación que no puede dejar de considerarse al establecer las políticas correspondientes.

El recelo indígena frente al municipio es otro escollo que requeriría un tratamiento especial. No debe olvidarse que el viejo cabildo fue el instrumento más directo de la dominación española sobre la población aborigen, y, en la República, el municipio ha sido y seguirá siendo una institución característica urbana, ausente, por lo mismo, de las corrientes matrices de la vida indígena. No es raro que los gremios indígenas no vean en el municipio ni en otras organizaciones de la sociedad mestiza entes aptos para una descentralización que los beneficie. Para ellos, sus núcleos

locales en el proceso de descentralización serían los cuerpos representativos y de gobierno de las "nacionalidades" indígenas. Es una visión particular del fenómeno que, sin duda, debería ser considerada cuando se plantean en las propuestas de descentralización. Evidentemente hace falta un tratamiento especial, así sea transitorio, y ése es uno de los temas que debería incluirse en la agenda de la concertación entre la sociedad mestiza y los indígenas.

En cuanto al alcance de la descentralización, el Seminario de Quito definió en general la amplitud del proceso. En ese juicio parecerían estar de acuerdo todos los participantes: "La descentralización no es sólo administrativa, sino política, económica y financiera". Muchos de ellos han insistido en la importancia de una efectiva asignación de rentas que libere a los órganos seccionales de una dependencia extrema del Ejecutivo. Con esa oportunidad, varios participantes dieron su opinión sobre la ley ahora vigente que asigna el 15% del presupuesto del Estado a los entes seccionales y al Banco del Estado, lo que significaría duplicar aproximadamente los recursos que actualmente se destinan a ese fin. Hay opiniones a favor y en contra de esa asignación; hay quienes consideran que la ley es un paso importante para impulsar la descentralización; hay quienes creen que se trata de un paso precipitado, pues no hay en la gran mayoría de los entes seccionales una capacidad para hacer un buen uso de un aumento semejante en sus asignaciones.

Más bien que comentarios de carácter general sobre el alcance de la descentralización, varios entrevistados quisieron señalar ciertos criterios que, en su opinión, deberían orientar ese proceso. Mons. Juan Larrea se refirió al principio de la subsidiariedad como guía para una distribución de funciones entre los distintos niveles de Gobierno y agregó un comentario sobre el cuidado que habría que guardar para evitar un deterioro del Estado.

Al contrario, para poder descentralizar se necesita fortificar el gobierno, las grandes decisiones políticas, y luego poner al alcance del ciudadano los servicios pertinentes".

También como un criterio general para una estrategia de descentralización, Alberto Acosta anotó lo siguiente: "Cualquier actividad de descentralización debe tender a lograr un equilibrio regional, desarrollar ciudades alternativas o ciudades intermedias como Babahoyo, Quevedo, Milagro, Manta, Portoviejo. Entre los beneficios tendríamos mejores sistemas de transporte y comunicaciones". La caótica falta de coordinación que existe actualmente en el sector público es otro mal que, según comentarios hechos, tendrá que ser remediado con una descentralización que aglutine la acción pública en los órganos seccionales que son parte de la estructura del Estado. "Hay una falta de coordinación absoluta de actividades. Parece ser que el gobierno central a través de sus ministerios no tiene ni siquiera una coordinación con sus propios organismos

ministeriales provinciales. Y, muchas veces, la mayoría de las veces, no la tiene con los municipios y consejos provinciales". "El gobierno busca más bien no actuar con sus propias unidades ni con los municipios, ni con los consejos provinciales, sino que cada vez crea nuevos organismos: unas veces se llaman FISE, otras, unidades especiales ejecutoras, otras prefieren actuar a través de organismos regionales como el CREA".

La estructura racional del Estado en que forzosamente tendría que apoyarse una descentralización eficiente ayudaría sin duda a terminar con este desorden. Se infiere que, si así no fuera, la descentralización sería un desastre.

En resumen, los criterios generales expuestos plantean una descentralización que modifique las estructuras políticas, administrativas, financieras y económicas del Estado ecuatoriano, velando por una efectiva coordinación de la acción pública. Debe plantearse de modo que coadyuve a un desarrollo equilibrado de todas las regiones de la patria, inclusive sus centros urbanos, y ha de cuidar que tanto el gobierno nacional como los otros entes públicos emerjan del proceso fortalecidos y en condiciones de cumplir con sus funciones propias. Eso supone que la descentralización debe planificarse con rigor y que tiene que establecerse como una prioridad esencial la habilitación de cada nivel del sector público para contribuir mejor al cumplimiento de sus fines y al desarrollo del país.

La conclusión del Seminario de Cuenca constituye una buena síntesis de las funciones de que deberían responsabilizarse los municipios; reúne funciones tradicionales constantes en la ley, así como algunas nuevas, que pueden ser controvertidas, pero que sin duda implican servicios urbanos que interesan a los gobiernos locales. "La descentralización debe dirigirse a aspectos como catastros, construcción de obras sanitarias, canalización, mantenimiento vial, construcciones escolares, vivienda, turismo, tránsito y comunicaciones". La enunciación de Alejandro Serrano se ciñe más a la Ley actual y contiene especificaciones adicionales útiles: "Las que son específicas de los municipios, por ejemplo, catastros urbano y rural, saneamiento ambiental, es decir agua potable y alcantarillado control del tránsito, donde la situación actual es peligrosa; a largo plazo, la policía de tránsito debe ser municipal en las ciudades grandes, así como la policía de construcciones y la de mercados".

La concepción de Javier Muñoz, aporta una visión valiosa de las necesidades el desarrollo presente y futuro de las ciudades ecuatorianas, De su opinión se extractan las partes más importantes: "El problema del mundo contemporáneo es el urbano. La dotación de los servicios básicos es la función principal del municipio. Dotar de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental, que incluya no solo la recolección de basura sino su tratamiento. A ello debe añadirse el control sanitario de la ciudad

(mercados, etc.). Pero saneamiento ambiental en general, cómo evitar la contaminación de los ríos, es decir, una política ambiental. La dotación de servicios básicos obliga también a determinar el uso del suelo y el ordenamiento de la ciudad: el que está crezca en orden y armonía. Pero de eso, que es nuestra obligación específica, no podemos hacer ni el 10 por ciento".

Y cabe una mención final a un tema que tendrá creciente importancia en el futuro, especialmente para las ciudades grandes, las urbes metropolitanas: la responsabilidad del municipio en el desarrollo local. Raúl Gangotena señala la omisión en enfrentar esa responsabilidad. "Las municipalidades no asumen su papel de agentes del desarrollo local, con la excepción de Ambato". Y Fernando Carrión especifica más precisamente la nueva función de las ciudades en esta era de globalización y carrera competitiva: "EL desarrollo económico se genera básicamente en las ciudades, donde está la concentración económica. Las ciudades van a ser cada vez más el eje del desarrollo del país. La posibilidad de conseguirlo depende de la capacidad para estructurar un sistema nacional competitivo internacionalmente. Y en él tienen un sitio crítico las ciudades. Lo que tradicionalmente han hecho los Municipios, es dotar de servicios e infraestructura a la población, y van a tener que incluir otros servicios. Por ejemplo, aeropuertos. Hay necesidad de construir aeropuertos modernos. Al dinamizar la exportación de productos no tradicionales, resulta imposible

operar en gran escala desde el aeropuerto de Quito, porque es básicamente un aeropuerto de personas y no de productos. Uno de los problemas fundamentales de las ciudades ecuatorianas es que la gestión urbana se ha vinculado sólo hacia la gente y no hacia la competitividad".

2.4. ANALISIS DE LA LEY DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y SU PARTICIPACION SOCIAL

La Ley Especial de Descentralización del Estado y su Participación Social, crea nuevas atribuciones a los Municipios, las mismas que se pueden englobar en cuatro campos:

- Desarrollo Social y Económico;
- Equipamiento urbano;
- Infraestructura vial y de transporte;
- Medio Ambiente y catastro rural.

El primer grupo incluye planificación, coordinación, ejecución y evaluación de los programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria, con énfasis en los grupos de riesgo. Programas de vivienda de interés social, urbano marginal y rural y actividades relacionadas con el turismo.

En cuanto al equipamiento urbano, incluye funciones como construcción, dotación de equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física de los servicios de atención primaria de la salud. Educación preescolar, primaria y media. Instalaciones deportivas, de educación física y recreación.

En materia de infraestructura vial y transporte, las nuevas responsabilidades involucran planificación, regulación y supervisión del transporte público cantonal e intercantonal. Construcción, mantenimiento y administración de los caminos vecinales, cantonales y los puertos y muelles fluviales no fronterizos.

Respecto a medio ambiente, las responsabilidades implican control, preservación y defensa de los bienes culturales y naturales. Ayuda a la protección de las áreas naturales delimitadas como de conservación de los bienes patrimoniales, culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes. Fortalecimiento de la planificación, ejecución, control y evaluación de obras y proyectos de saneamiento básico.

A lo indicado se suma a administración del catastro rural cantonal.

En síntesis, 14 nuevas atribuciones pueden ser del dominio de los Municipios. Para ello, será necesario la suscripción de convenios, según lo

especificado en la norma jurídica en análisis.

2.5. EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA

2.5.1. BRASIL

La actual estructura de gobierno, moldeada y consolidada tras décadas, sirve a fuerzas e intereses políticos que se apoyan en el clientelismo, en el paternalismo y en la corrupción para imponer sus intereses.

Todo esto nos enseña que no son suficientes las elecciones libres y generales para garantizar la extensión de los derechos sociales y políticos para todos, ya que éstas son utilizadas (instituciones y burocracia) por las elites en beneficio propio y para su perpetuación en el poder.

Así la reforma del Estado se sitúa como una prioridad de lucha democrática y no puede ser vista como una operación técnica destinada solamente a racionalizar y modernizar una estructura administrativa superdimensionada, arcaica, inoperante, como puede presentarla el modelo privatizador neoliberal. Esta reforma es un proceso de construcción sociopolítica de un nuevo pacto social, de una cultura política de profundización de la democracia.

Se estima que Brasil gasta, en el área social, entre 80 y 100 billones de dólares anuales, alrededor del 20% del PIB. Índice compatible con los países desarrollados. Sin embargo estudios del Banco Mundial apuntan que apenas el 20% de estos recursos llegan al usuario final de los servicios, o sea al ciudadano brasileño. El 80% restante quedan en el camino, a causa de la corrupción, del uso privado de la maquinaria pública, de la mala administración; además queda en las manos de burócratas, políticos y empresarios. Brasil es el país que concentra el mayor número de indigentes (tanto absolutos como relativos) en América Latina: 32 millones de brasileños.

La descentralización política - administrativa es una propuesta defendida como un importante elemento de la reforma del Estado.

Podemos identificar que dentro de este proceso de descentralización existen tanto protagonistas de movimientos sociales de base, empresarios que quieren cooperar en el ámbito local o regional, promotores de iniciativas económicas sociales, profesionales y sectores de funcionarios implicados en la gestión local, como representantes de viejas oligarquías, jefes políticos locales que actúan en forma arbitraria, pertenecientes a aparatos políticos poco democráticos que pretenden ser legitimados y mantenerse a través de la demagogia localista. Por último existen los intereses corporativos que

defienden la reafirmación de los privilegios con relación a los demás.

Hay experiencias de descentralización conservadoras, como ocurrió en Chile, donde el control del gobierno central llega a nivel del gobierno local mediante transferencia jerarquizada de funciones administrativas y de recursos, como parte de una cadena de dirección vertical.

Estas experiencias (Chile, Perú, Uruguay) han indicado que se trata de traspasar muchos recursos públicos en el ámbito local, pero también dejar que la ciudadanía se autogestione de una forma más flexible según el carácter de cada municipio. El nuevo estilo en consecuencia, implica la creación de mecanismos simplificados. Se trata entonces de flexibilizar los mecanismos de comunicación con la población, haciéndolos más ágiles para que la sociedad esté bien informada y pueda participar. Así mismo, de adecuar los mecanismos financieros, disminuyendo el peso normativo y otorgándole control directo a los comités y consejos de la comunidad interesada.

En este momento surge el desafío de buscar soluciones innovadoras sustentadas en nuevas relaciones sociales y al mismo tiempo enfrentar la tendencia de profundización del apartheid social.

El reordenamiento jurídico - político e institucional tiene su marco

fundamental en la nueva Constitución Brasileña promulgada en 1988 que se expresa en el traspaso de los recursos financieros y la gestión federal y estatal hacia los gobiernos municipales.

Las experiencias de la nueva gestión municipal democrática demostraron, durante la década de los 80, las posibilidades de innovación de los gobiernos locales al abrirse a la participación popular.

La Descentralización Política del Estado Brasileño:

El proyecto de constitución (discutido en la Asamblea Constituyente 1987 - 1988) y las enmiendas populares al proyecto fueron el principal instrumento de participación de 122 enmiendas populares suscritas por 12 millones de electores brasileños.

La participación popular se realizó a través de audiencias públicas, de la presentación y defensa de las enmiendas populares.

Los indígenas tiene asegurados varios derechos en la constitución con relación a los territorios que ocupan.

La iniciativa popular es el principal instrumento de participación es la esfera legislativa, el cual permite la presentación directa, por parte de la

sociedad, de propuestas de ley sobre sus derechos e intereses. De acuerdo con las constituciones estatales a la iniciativa popular le compete la presentación de proyectos de ley suscritos por no menos del uno por ciento de los electores del Estado. Las constituciones de los estados de Río de Janeiro y de Bahía aseguran el derecho de presentar enmiendas a la propia Constitución a través de la iniciativa popular.

La Tribuna Popular es el instrumento que asegura la realización de debates y discusiones en el legislativo sobre asuntos de relevante interés de la ciudad. La Ley Orgánica de Porto Alegre instituye la tribuna popular en las sesiones de plenarias de la Cámara Municipal, o bien en la Plaza Montevideo, frente a la municipalidad, pudiendo hacer uso de ella las entidades sindicales, organizaciones representativas de la localidad u otras que tenga actuación en el ámbito municipal.

Finanzas:

En la estrategia de recuperación de las finanzas propias, vía reforma tributaria, se adopta principios tales como: priorizar el crecimiento de la recaudación a través de tributos directos, cubrir el costo real de los servicios por medio de tasas.

Transporte y Descentralización:

Luego de cinco años de descentralización de la gestión del transporte colectivo urbano en Brasil, es un hecho extendido a todos los rincones del país y presenta resultados muy contradictorios.

Bases Para un Programa de Desarrollo Institucional Para la Descentralización:

En un país - continente como lo es Brasil, de contrastes tan amplios y distinto, el hecho de ampliar jurídica y constitucionalmente las condiciones de gobierno o la base tributaria de las instancias descentralizadas resulta en efecto difícil de medir o comparar. Para ilustrar, se anotan tres Estados de la Federación situados en una misma región: la región Sudeste y que responden por más de un 65% de los Impuestos referentes a la circulación de Mercancías y Servicios (ICMS): Sao Paulo con 45%; Río de Janeiro con 10% y Minas Gerais también con 10%; mientras que una región como el nordeste responde en el conjunto de los diez Estados que la componen con cerca de un 10% de la recaudación del mismo impuesto.

La esencia del avance de las Reformas que se están estableciendo en los últimos años en Brasil y también en toda América Latina señalan con firmeza para una nueva relación entre Sociedad y Estado y ponen de relieve

la consecución del proceso de descentralización. Sin embargo, como hemos visto, la implementación de este proceso choca con algunas dificultades centrales, como la asimilación de nuevas bases de gobernabilidad instituidas por la reforma Constitucional en el campo de la Administración Pública. La superación de las diferencias entre la capacidad institucional de cada unidad de Gobierno y, por fin pero no por último, la imperiosa necesidad de cambio de mentalidad, teniéndose en cuenta las diferentes situaciones locales y sus inserciones específicas en el escenario de la economía mundial.

El principal objetivo de un programa como el que aquí se delinea será, por lo tanto, el de cambiar las actitudes de los actores responsables de la gestión de la cosa pública, agentes políticos, servidores públicos, y líderes comunitarios y empresariales.

En la medida que las localidades expresan las sociedades que contienen, se hace fácil comprender que el caos de nuestras grandes ciudades o el estancamiento y marasmo de los Municipios más pequeños representan, cada uno a su manera, la herencia de nuestra propia (in) capacidad de gerenciarlas. El cartorialismo, el clientelismo, el corporativismo y la dependencia (de todo, sobre todo del Estado), son los rasgos predominantes de la mentalidad de las élites brasileñas, que hay que combatir.

El momento actual es favorable a la perspectiva de que se instauren en los Estados y Municipios, gobiernos autárquicos, consecuentes y democráticos. El tiempo es corto todavía para sanar los problemas contruidos a lo largo de cinco siglos de una historia de centralismo, dependencia, patrimonialismo y clientelismo, distanciada por lo tanto de los intereses de la Nación y de un proyecto de desarrollo justo, distribuido y autosostenible.

El camino de la descentralización parece ser el indicado para la conquista de mejores condiciones de vida para la población y la consolidación de nuestra democracia, Como se ha buscado aquí ilustrar, el IBAM construyó, con base en su experiencia, un diagnóstico que cree estar por lo menos cercano a las necesidades institucionales de los Municipios en Brasil, del proceso de descentralización intergubernamental experimentado en el continente y de la consolidación de las democracias contemporáneas.

El Instituto viene actuando con base en este diagnóstico pero está consiente de que su esfuerzo y el de otras instituciones que vienen actuando con base en este diagnóstico pero está consiente de que su esfuerzo y el de otras instituciones que vienen actuando con base en creencias similares es aún muy pequeño frente a la magnitud y diversidad de los problemas experimentados, pero no deja de ser una semilla promisor para la construcción de un programa coordinado que articula esfuerzos con miras al desarrollo institucional conjunto de las unidades de Gobierno en el País.

Para el IBAM, este es un buen camino para lograr si intento. (Silvio Caccia Bravo, La Situación de los Gobiernos Locales en Brasil págs. 421 a 473)

2.5.2. COLOMBIA

El debate sobre el tema se inició hace unos 15 años y fue ganando terreno en medio de las discusiones políticas del país. La reforma Municipal de 1986 concretó ese debate en una serie de cambios jurídicos e institucionales cuyo posterior desarrollo demostró la necesidad de fortalecerlo, cosa que supuestamente ocurrió con la promulgación de la nueva Carta Política.

No es el caso en este momento introducir una discusión teórica sobre el significado del término descentralización. Simplemente, por adoptar un punto de partida que permita dar inicio al examen, entenderemos por ella: "un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto - una sociedad o colectividad de base territorial - capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político - administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" (Jordi Borja, 1989).

La descentralización implica una transferencia real de poder desde el nivel central hacia el ente periférico. La cuestión consiste en saber cómo el sujeto de la descentralización hace uso del poder conferido, lo que plantea el problema de la descentralización y la democracia. El debate sobre este punto fue relativamente sonoro y como conclusión del mismo parece aceptarse que se trata de dos procesos independientes que pueden guardar algún tipo de relación si el juego político así lo permite. En otras palabras, la descentralización puede desarrollarse en un marco democrático pero puede no hacerlo.

La interpretación del proceso ha dado origen a un debate en el que han circulado por lo menos cuatro enfoques diferentes:

1. Quienes interpretan el movimiento descentralista una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La idea de descentralización aparece asociada en este enfoque a la privatización y despolitización de las relaciones entre el ciudadano y el Estado.
2. Quienes miran la descentralización como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a su excesiva centralización y a la ausencia

de canales de participación política y ciudadana. No se trata, con la descentralización, de desmontar los mecanismos reguladores propios del Estado, sino de ajustarlos en un sentido que permitan una inserción más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

3. La descentralización busca estabilizar el sistema político en los planos simbólicos y reales. Las elites políticas promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado y de refuerzo de su concisión dominante en el conjunto de las relaciones políticas.

4. Finalmente, hay quienes piensan que la descentralización busca, realmente en el largo plazo, reinstitucionalizar los conflictos y relanzar la acumulación de capital en la región en el marco de los procesos de transnacionalización. No existe en ese sentido una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la transnacionalización de la economía y de las políticas públicas. Al contrario, el poder local es un instrumento valioso como complemento del centralismo. Simplemente se desconcentrarían los conflictos sociales y se vertebrarían de alguna forma las prácticas populares.

Descentralización y Competencias:

Especialmente las ciudades intermedias y municipios pequeños, han sentido el impacto negativo de la descentralización, ya que, de la noche a la mañana, recibieron una larga lista de nuevas responsabilidades para las cuales no estaban preparados ni técnica no administrativamente. Tuvieron que incorporar toda una cultura de planificación, totalmente ausente hasta una década en la mayoría de los municipios colombianos.

Algunas de las nuevas competencias no han sido asumidas aún por la gran mayoría de los municipios. La municipalización de la educación, por ejemplo, ha sido eludida no sólo porque los dineros con los cuales pagar la nómina de maestros, sino porque ese sector ha sido uno de los más combatidos, sindicalmente hablando. Y también ha sido rechazada por los propios maestros pues ven en esa medida una estrategia para fraccionar su organización sindical nacional.

El proceso habría podido ser más fluido si por ejemplo, el traslado de competencias se hubiese hecho en forma diferencial según la categoría de municipios. Ello ocurrió así. Al contrario, las mismas competencias fueron trasladadas a todos los municipios sin distinción de tamaño, capacidad técnica e institucional.

Los pequeños municipios, pobres en recursos fiscales, humanos e institucionales, no contaban con esa base; para ellos la descentralización creó desconcierto y, en no pocas ocasiones, frustración.

Muchos de los municipios poseían recursos económicos muy débiles, desproporcionadamente inferiores a las exigencias derivadas de las nuevas responsabilidades. Entre ellos es común la idea de que el fortalecimiento fiscal fue inferior a las necesidades de gasto en el nuevo esquema de descentralización administrativa.

El nivel de autonomía real de los municipios para la planificación y el ejercicio de las competencias sigue siendo relativamente bajo. No existe una estrategia de fortalecimiento de la planeación local; al contrario, lo que se hace es supeditar los municipios a la planeación departamental.

Igual sabor centralista se percibe en los actuales proyectos de desarrollo legal de la Constitución presentados por el gobierno Nacional al Congreso.

Sin embargo, a pesar de la cultura centralista que aún domina en la administración pública colombiana, la planeación se ha logrado desarrollar en los municipios colombianos como una práctica inherente a la gestión local. Existe en los municipios, particularmente más pequeños, un déficit

grande de capacitación del recurso humano para la generación de proyectos y para la formulación de planes de desarrollo local.

Fortalecimiento Fiscal:

Parece que los esfuerzos realizados por el Estado para entregar más recursos a los departamentos y municipios se quedaron cortos, dada la magnitud de los problemas locales en todos los rincones del país.

Las transferencias han creado, y pueden alimentar a la larga, una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto al Estado. Muchos alcaldes pueden desatender la recaudación de ingresos propios y generar una crisis económica local de grandes proporciones. Ese es el riesgo de la decisión constitucional de incrementar las transferencias nacionales.

Aunque buena parte de las transferencias llegan a los municipios con destino específico, aún sigue teniendo peso el criterio de dedicar un importante porcentaje del presupuesto a gastos de funcionamiento y más particularmente a pagos de personal; esto refleja el hecho que la administración municipal sigue siendo un instrumento para el pago de favores políticos a través de la ampliación de la planta de cargos del municipio.

La Consulta Popular:

Es un mecanismo de participación política que ha tenido un impacto relativo. En Colombia se han realizado tan solo tres o cuatro consultas, casi todas ellas para resolver debates sobre contribuciones de valorización de obras civiles. La explicación puede radicar en la falta de experiencia de la ciudadanía en el uso de este tipo de mecanismos.

En cuanto a la participación comunitaria existe el mecanismo de contratación de obras directamente con organizaciones sociales. La mayor parte de los municipios del país no han puesto en práctica este mecanismo, salvo excepciones como Cali (comités de autopavimentación, arreglo de calles). Faltan condiciones subjetivas y objetivas para que esos procesos de participación tengan lugar.

Se requiere avanzar en transformaciones tales como:

- a. La ruptura de modelos clientelistas, tarea que supone transformar la cultura política de la gente de los partidos políticos.
- b. La reforma de conductas democráticas de la población; la disposición ciudadana a participar en las decisiones públicas es débil en Colombia. Es necesario fortalecerla mediante pedagogías de la

participación que cambien el sentido ciudadano acerca de su relación con el Estado.

2.5.3. CHILE

El Presidente Alwin entendió la descentralización como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública.

Los objetivos de este nuevo enfoque de la descentralización fueron:

- Favorecer el ejercicio democrático cotidiano; La iniciativa, el compromiso y la búsqueda de acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales.
- Diversificar y abrir la economía local a través de la instalación, en cada territorio, de una alta capacidad de administración y gestión
- Contribuir eficazmente a la lucha contra la pobreza otorgando mayor capacidad de administración y gestión a los municipios y a las entidades regionales.
- Permitir identificar y formular proyectos y programas adecuados a cada localidad y controlar más eficientemente la focalización y la eficacia de la acción social.

Se establecieron tres grandes objetivos programáticos:

- a. Democratizar el aparato estatal
- b. Iniciar un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, provincial y comunal;
- c. Incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local, propendiendo en forma eficiente y sostenida por una distribución equitativa y eficaz de la inversión.

Medidas:

- a. Desarrollo de un vigoroso plan de fortalecimiento de los gobiernos regionales y las administraciones locales. Readequación de los marcos legales, presupuestarios y administrativos.
- b. Ampliación del alcance de los instrumentos presupuestarios existentes, haciendo más eficiente su utilización (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).
- c. Necesidad de contribuir a ampliar las oportunidades de inversión regional mediante acciones conjuntas del sector público y del sector privado.
- d. Finalmente se consideró relevante, para profundizar el proceso descentralizador, apoyar e impulsar las identidades culturales en los

niveles regionales, provinciales y comunales.

La Reforma Constitucional plantea algunas novedades. En el ámbito municipal, la normativa legal permite una mayor liberalidad a las municipalidades respecto al control y tutela (supervigilancia o participación), con excepción de aquel que provenga de la Contraloría General de la República.

Se consagra el mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre las municipalidades mediante el Fondo Común Municipal.

La ley plantea un gran desafío: avanzar por el camino de la descentralización en forma progresiva y gradual, El éxito o el fracaso no es de responsabilidad exclusiva del Estado.

Principales Innovaciones en la Reforma a la Ley Municipal:

Aspecto central de este tema es la administración local de los servicios de educación básica y media y salud primaria.

Las municipalidades fueron facultadas (por el Art. 38 de la Ley de Rentas Municipales de 1979), para tomar a su cargo servicios atendidos por el sector público, como la educación primaria y secundaria y la salud

primaria.

Se estableció para las municipalidades un presupuesto separado por cada uno de los servicios traspasados.

Un balance de la experiencia permite identificar un conjunto de áreas deficitarias, lo que ha generado la degradación de las atenciones, producto de la existencia permanente de importantes déficits.

En junio de 1992 se realizó la primera elección democrática de alcaldes y concejales.

En cada región funciona un Gabinete Regional y en cada provincia un Consejo Económico y Social, cuya integración es muy amplia.

Ingresos:

Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El 90% del Fondo se distribuye entre regiones, esto se expresará anualmente en la Ley de Presupuesto. El 10% restante constituirá la provisión del FNDR y será distribuido, a lo largo del año, de la siguiente manera:

- Un 5% como estímulo a la eficiencia en el gasto de los recursos.

- El 5% restante como provisión de emergencia

Inversiones Sectoriales de Asignación Regional. Una breve experiencia sobre esto permite decir que estas inversiones se ven severamente limitadas por la inercia y desconfianza por parte de las entidades centrales; y, por falta de una adecuada capacidad técnico - profesional en las regiones, capaz de traducir las demanda sentidas de la comunidad en proyectos concretos de inversión (376). De todas maneras ha constituido un espacio de participación valioso.

Entre los años 1985 y 1991, el aumento real de ingresos ha sido de un 36.1%.

Proyecto de reforma a las leyes de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial. Las reformas se fundamentan en los siguientes hechos;

- a. Las municipalidades están destinando cada vez menos recursos a la inversión real, tendencia que se acentuará en el futuro de no aumentar sus ingresos. En la práctica, hoy en día los municipios sólo invierten, en promedio, alrededor de un 10% de sus ingresos propios.
- b. Con el tiempo, el Fondo Común Municipal ha visto afectado su carácter redistributivo. En las comunas con mayor riqueza territorial el crecimiento de sus recursos es muy superior al del respeto de

municipios.

- c. En la actualidad las municipalidades administran la salud primaria, la educación y algunos establecimientos de atención de menores en situación irregular. Los municipios han acumulado de año en año déficits crecientes en estos servicios.

Evaluación de la Descentralización Municipal:

El discurso descentralizador local de los partidos, organizaciones y movimientos sociales, sigue siendo fuertemente coincidente en términos de la necesidad imprescindible de reforzar al municipio.

Las reformas que se debaten hoy día en el Congreso Nacional, han ido consiguiendo acuerdos importantes.

El proceso de descentralización local ha mostrado que los municipios son "hábiles" para enfrentar la compleja situación de la administración de los servicios de educación y salud.

La descentralización municipal ha contribuido fuertemente a acercar la ciudadanía y sus organizaciones vecinales a la institucionalidad pública expresada principalmente en el Municipio.

Por último, como un saldo positivo, la descentralización municipal ha conllevado en este período un incremento importante de la eficiencia y la modernización de la gestión pública.

Servicios Traspasados de Educación y Atención Primaria de Salud:

Las municipalidades del país, en forma paulatina, tomaron a su cargo los establecimientos educacionales en un proceso que, en la actualidad, se reduce a la existencia de 6.227 establecimientos (64.4% del total) bajo la administración municipal, los que atendieron a 1'764.854 alumnos (58.5% del total nacional) en 1992.

Los establecimientos educacionales que las municipalidades tomaron bajo su administración están acogidos al beneficio de la subvención, conforme a un conjunto de requisitos.

Entre los problemas de las subvenciones podemos citar:

- No está considerado dentro de la subvención el personal no docente que administra el sistema.
- La necesidad de cumplir la función compartida de la educación obliga a los municipios a mantener en funcionamiento establecimientos que solo no son rentables sino que no logran financiarse ya sea por

escasez de matrículas, por deserción escolar o por baja asistencia promedio, que es en definitiva la medida que determina los ingresos de recursos del sistema.

Situaciones como las referidas han ido generando dificultades en lo que hace relación al financiamiento del sistema.

Administración de Salud Municipal:

En 1980 se autorizó a las municipalidades hacerse cargo de los Servicios Primarios de Salud. En 1988 estaban transferidos el 100% de los consultorios rurales y el 91% de los urbanos.

Los objetivos invocados por el gobierno militar para justificar la municipalización de los servicios fueron:

- a. Descentralizar al máximo las acciones de salud;
- b. Mejorar el control y fiscalización de los establecimientos alejados;
- c. Adecuar programas de salud a las necesidades de la población;
- d. Canalizar fondos municipales para acondicionar y mejorar la infraestructura de los establecimientos;
- e. Posibilitar una mayor participación comunitaria; y,

- f. Permitir una mayor integración intersectorial.

Financiamiento:

Actualmente el financiamiento de los establecimientos municipalizados está a cargo del Ministerio de Salud en aproximadamente el 70% de los recursos que ellos gastan.

La entrega de los recursos se hace a través de un procedimiento de facturación por acciones en establecimientos municipalizados.

Bases de una Propuesta para el próximo período del actual Gobierno de la Concertación. El éxito de la descentralización en Chile se pone en juego principalmente en la efectiva descentralización de los servicios de educación y salud.

La solución no es ni la re-centralización de estos servicios ni la mera privatización de ellos.

Es fundamental precisar la responsabilidad pública central y la municipal.

Situación Actual:

Hay que destacar que en la práctica se ha hecho, en descentralización, extraordinariamente más de lo que fue programado.

La decisión de insistir en la municipalización no estuvo exenta de dificultades políticas, porque al interior de la coalición gobernante había sectores que anhelaban una reversión centralista y esta posición contaba con un buen apoyo sindical, profesional y de opinión pública, puesto que era de dominio general que estos servicios era bastante criticados en su eficacia, cobertura y gestión.

También incidía poderosamente el hecho que el proceso de municipalización se había definido en el contexto autoritario, con muchas deficiencias y de un modo enteramente inconsulto.

El proceso de descentralización durante el gobierno democrático se fue afirmando fuertemente, apoyado por las nuevas autoridades municipales electas en junio de 1992.

La situación hoy en Chile hace que difícilmente alguien ponga en duda el papel que debe jugar el municipio en la administración de servicios básicos.

Contra todo presagio, Chile dispone hoy de una avanzada legislación competencial en materias locales y regionales. (Sergio Galilea y Luis Guzmán, El Proceso de Descentralización en Chile, 1990-1993, págs. 359 a 419)

2.5.4. VENEZUELA

El Carácter y la Multiplicidad de la Participación Popular:

La participación popular entendida como un proceso que se construye colectivamente a través del cual se va creando una nueva cultura política y democrática, presupone la existencia de canales permanentes, donde un trabajo continuo y sistemático va dando una nueva configuración a la relación entre la administración y la población.

La construcción de una política de participación popular implica transparencia, unidad política y metodología en la acción administrativa. Presupone interactuar con los hábitos y costumbres de la cultura local.

El saber técnico se tiene que abrir al saber popular.

En muchos municipios la experiencia mostró que de nada sirve que

el gobierno legalice los canales de participación por decreto, pues la medida puede ser revocada por el próximo Alcalde.

Descentralización y Participación:

Quienes se oponen a esta alternativa (acceso a la toma de decisiones de las autoridades locales) lo hacen por diferentes motivos. Algunos sinceramente temen un efecto desorganizador y se refugian en el muy conservador lema "más vale malo conocido". En otros casos, los privilegios políticos creados a la sombra de la centralización son muy dulces, y es comprensible que quienes los disfrutaban se opongan a perderlos. Unos y otros hacen causa común en contra de la profundización de la democracia y la modernización del Estado. Es una corriente anti - histórica que felizmente numerosas fuerzas sociales y una parte de la clase política han sabido enfrentar.

La Ley de Descentralización:

El concepto de esta proposición se basaba en tres aspectos:

1. Se distribuye entre el gobierno central y los estatales, entre otras competencias, los servicios públicos de salud, educación, aguas, telecomunicaciones y energía, reservándose para el gobierno central

todas aquellas de carácter global, así como decisiones políticas que afecten al conjunto de la Nación.

2. Carácter progresivo de la transferencia; proceso que tiene que ver con el mejoramiento administrativo y organizativo de las gobernaciones y alcaldías.
3. El proyecto de ley incluía un sistema de coordinación estatal que permite al gobernador ejercer su rol constitucional como agente ejecutivo nacional.

La Ley adolece de dos defectos fundamentales: es excesivamente genérica en lo que concierne a las competencias concurrentes y no se considera en la misma la delimitación respecto de los municipios; convenios entre el ejecutivo central y regional son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento la definición de los alcances de la transferencia.

En diciembre de 1993, después de un largo período de negociaciones, el gobierno Nacional transfirió a seis estados el servicio de salud pública.

Paradójicamente, en medio de la crisis que vive el país desde 1958,

la descentralización ha adquirido un prestigio muy importante y congrega la opinión favorable de la elite política.

Aspectos Fiscales Y Financieros:

De nada sirve otorgar las inmensas responsabilidades previstas en las leyes para los estados y municipios, si no se les provee de recursos económicos necesarios.

La ley de descentralización incluye modelo financiero que consiste en transferir cada competencia con la asignación presupuestaria que actualmente el gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión. Por las evaluaciones realizadas, está claro que estos recursos serán insuficientes para responder al incremento de los gastos, tanto para mejorar los servicios como para extender su cobertura.

El Estado es un Estorbo:

Tal vez la idea más repetida de los privatizadores, es que el Estado y más precisamente el gobierno, los partidos y otras formas de organización política son un mal que sufre la sociedad.

Se ha sugerido incluso que él deber ser el sector público es la

prestación de servicios como la educación y la salud dejando que la sociedad y el mercado se encarguen de mejorarlos.

Esta visión ignora que la existencia del Estado no es casual. El Estado bajo diversas formas, es una organización que todas las sociedades complejas crean para dirimir sus conflictos, negociar las expectativas de los grupos y sectores que las conforman y garantizar un orden interno y externo que las hagan viables. Ninguna sociedad podría sobrevivir si no es capaz de construir un espacio público de regulación de sus intereses contradictorios y centrífugos.

Hay que decir que en cada momento en que el Estado ha asumido alguna responsabilidad, lo ha hecho con el estímulo y aplauso de numerosos grupos sociales y muchas veces con el consenso de toda sociedad.

Es necesario redefinir las fronteras entre lo privado y lo público.

EL Estado en los Países en Desarrollo es Muy Grande:

Esta idea se ha propagado, como una mancha de aceite: el Estado (en países no desarrollados) es muy grande y el gasto público exagerado.

El gobierno central en los países de ingresos altos, incurrió en 1990

en gastos que alcanzaban un promedio de 39% del total de PNB; en los países de mayores ingresos en A.L. alcanzó el 28% del PNB. Estados Unidos tuvo un gasto público total que representó el 40% de su PNB, Austria el 56 del PNB, Venezuela en 1994, el 20%.

En cuanto al gasto corriente, los países más desarrollados gastaron un promedio del 18% del PIB; A.L., el 11.5%, Estados Unidos el equivalente al 18.1%, Venezuela el 9%.

Tamaño de la Burocracia:

En Estados Unidos existía, a fines de la década de los 80, un empleado público por cada 13.7 habitantes (248 millones). En Venezuela, un funcionario por cada 18 habitantes. En muchos países europeos la relación es de un funcionario por cada 8 a 112 habitantes.

La Descentralización Como un Modelo de Regulación de las Relaciones Entre la Sociedad y el Estado:

Muchas de las ideas que se acaban de revisar, son falsas. Ni el tamaño del Estado, no la ineptitud de la burocracia, son los orígenes fundamentales del mal funcionamiento del sector público en América Latina. (Rafael de la Cruz, La descentralización en Venezuela: Alcances y Límites

de un Proceso, págs. 313 a 358)

2.5.5. BOLIVIA

En 1988, mediante Decreto Supremo, de manera sorpresiva y sin concertación alguna se intentó municipalizar los servicios de salud y educación. El intento fue frustrado, porque no estaban resueltos los problemas de financiamiento y administración. Mediante la Ley de Participación Popular, recientemente aprobada, se transfieren estos servicios a los municipios sin haber superado totalmente los problemas de administración y financiamiento.

Hay más de 12.000 comunidades indígenas y campesinas que se encuentran dispersas en el territorio nacional.

Existen 7 Fondos de Desarrollo que se dedican a la identificación, financiamiento y ejecución de proyectos regionales y locales.

En capitales de provincia y sólo con jurisdicción urbana, se encuentra los Alcaldes Municipales.

Por Que es Necesaria la Descentralización administrativa:

Existen tres variantes:

- Necesidad de desarrollo e institucionalización de la democracia como sistema político
- Como instrumento para la modernización del Estado
- Para avanzar en el desarrollo económico nacional.

Características de la Descentralización:

- Cumplir los preceptos de la Constitución, en este sentido debería ser una reforma eminentemente administrativa y al interior del Poder Ejecutivo.
- Coadyuvar a los equilibrios macroeconómicos. En ese marco preocupaba que pueda descontrolarse el gasto público a consecuencia de la Descentralización.
- Ser gradual, racional, concertada y progresiva.

Partes de la Descentralización Administrativa:

- Ley Macro que delimita con precisión los tres niveles del gobierno.

- Desarrollo de los sistemas (Inversión Pública) Nacional de Planificación, Nacional de Administración y Gestión Gubernamental.
- El sistema nacional de planificación debería desarrollar normas y un sistema de información georeferenciada, el fortalecimiento y la sistematización de las experiencias de planificación regional y local.
- De la misma manera se propuso la dotación de instrumentos que permitan la fiscalización de la ciudadanía sobre autoridades y acciones públicas.

Posición de los Partidos Políticos:

Las principales preocupaciones que tenían los partidos políticos y los representantes parlamentarios radicaba en la pérdida de espacio político que podría ocasionarles la descentralización.

Importancia de la Ley de Participación Popular:

- Municipaliza el territorio nacional.
- Corrige el sistema de distribución de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria.
- Incorpora una propuesta de participación popular de las organizaciones territoriales de base, reconociendo la personería jurídica de las mismas.

- Acelera las decisiones sobre el proceso de descentralización, resolviéndolo por la vía municipal.

Virtudes y Limitaciones de la Ley de Participación Popular:

- La debilidad institucional administrativa de los Gobiernos Municipales es muy grande.
- Debe implementarse, a la brevedad posible, la propuesta de creación de un Instituto de Desarrollo Municipal.
- Es preocupante el hecho de que no se ha realizado un balance de derechos y obligaciones.
- La Ley transfiere de hecho la infraestructura y administración de la salud y la educación en favor de los municipios. No se ha hecho ningún esfuerzo por estimar si los recursos que serán transferidos a los gobiernos municipales serán suficientes.

Impacto Limitado de la Nueva Distribución:

1. Los gobiernos municipales de las ciudades "grandes" recibirán menos recursos por coparticipación que antes, aún cuando sus obligaciones que han sido incrementadas.
2. Se debería tener con el gobierno central la misma severidad que exige a los gobiernos municipales, a saber, que hasta el 10% de sus

ingresos estén orientados a gastos administrativos.

3. Debilitamiento de las Corporaciones instituciones que tenían la mayor fortaleza en cada departamento.

Participación Popular:

Una de las principales virtudes consiste en que la ley incorpora en concepto de "vigilancia a las autoridades", antídoto eficaz para reducir si no eliminar, la corrupción de los Gobiernos Municipales.

Sin embargo, existe el peligro de que, en nombre de la participación popular al otorgar personería, se esté dando un golpe de muerte a las 12.000 comunidades indígenas.

Posición de la Asociación de los Gobiernos municipales:

A diferencia del Movimiento Cívico, los Gobiernos Municipales no lograron nunca generar una asociación fuerte y cohesionada. Estado últimos no participaron en los debates sobre la descentralización.

Consecuencias de la Ley de Participación Popular:

Existen tareas que Bolivia tendrá que asumir en el largo plazo, ya que

son desafíos que no se resuelven en pocos años y menos en un solo mandato presidencial.

La legislación es insuficiente. Deben concertarse programas en temas centrales de tal manera que éstos puedan ser implementados independientemente del color político de la autoridad. En este sentido la definición de un gran programa de fortalecimiento municipal y departamental es imprescindible.

Algunas autoridades nacionales han retornado a concepciones propias de regímenes dictatoriales. Afirman que concertar es signo de debilidad y falta de legitimidad. Nada más equivocado.

La concertación palmo a palmo, comunidad por comunidad, es una tarea sin la cual el proceso fracasaría.

El gobierno central deberá reducir sus roles operativos y fortalecer su capacidad normativa y controladora. Los gobiernos departamentales y municipales deberán perfeccionar sus capacidades de gestión. (Hernán Paredes, Hacia un Proceso de Descentralización Integral, págs. 59 a 130)

2.5.6. PERU

El 5 de abril de 1992, el Presidente peruano disolvió, mediante un "autogolpe", el poder legislativo y judicial y atrajo todo el poder estatal para sí. Con ello terminó en el Perú el proceso de descentralización, una vez que éste había previamente fracasado.

Existe actualmente una persistente renuncia a definir los recursos a transferir a los gobiernos locales.

Paradójicamente, los Cabildos, de inspiración ibérica, fueron el germen del fin del dominio español, Infortunadamente, la naciente república fue ingrata e inconsecuente con ellos.

El Centralismo Como Proceso:

El centralismo como proceso infra y superestructural, es predominante un fenómeno de carácter económico al que se puede definir "el proceso de transferencia neta de recursos humanos y financieros del resto del país hacia la capital".

El centralismo estaría condicionado por tres tipos de mecanismos:

- a. MECANISMOS DE MERCADO: por el cual se transfiere recursos financieros de la periferia al centro, y el centro "succiona" los recursos del resto del país.
- b. MECANISMOS CULTURALES: son aquellos que por su naturaleza super - estructural refuerzan y retroalimentan la "cultura del centralismo", como es el caso de los medios de comunicación.
- c. EL SISTEMA EDUCATIVO: reproduce y perpetúa la cultura centralista dominante. La educación primaria, de pueblo "prepara" para la educación secundaria, de capital departamental, y ésta última "prepara" - en una suerte de "capacitación para el éxodo" - para la educación superior, capitalina, la que a su vez "prepara" para nada.

El centralismo como proceso es pues, un fenómeno multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos y productivos, que sé vivencia en cada país.

En ese contexto histórico, la descentralización para el Perú es un imperativo histórico y social impostergable, que exige cambios dramáticos y profundos.

Fundamentos Jurídico – Administrativos:

Finalizado él poder militar del General Morales Bermúdez, La

Constitución de 1979 postulaba una organización estatal descentralizada, la cual en el artículo 79 definía al Perú como un "Estado unitario, representativo y descentralizado".

En 1984 se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades y un programa de fortalecimiento de la administración local.

En 1987 se crea la Ley de Bases de la Regionalización.

Definiciones:

Según Tim Campbell la descentralización consiste en el traspaso de poder y decisión a un nivel más bajo.

Según M.T. Morgan la descentralización representa un proceso que traspasa de las instituciones del gobierno central, autoridad, responsabilidad o funciones, a instituciones subnacionales del gobierno o bien que las realizan conjuntamente.

Cheema Rondinelli define la descentralización como un procedimiento, por medio del cual la soberanía de planificación, poder de decisión o competencia de administración del gobierno central deben ser transferida a un nivel supeditado inferiormente.

Gaite explica la descentralización como un procedimiento por medio del cual el gobierno central traspasa o delega determinadas funciones a órganos territoriales, o instituciones que poseen independencia administrativa.

Objetivos:

El Plan Nacional de Regionalización tiene los siguientes objetivos: suprimir las desigualdades existentes entre las regiones; dirigir los recursos naturales y la producción para alcanzar de esta manera la industrialización de las regiones; distribuir la actividad económica; explotar y trabajar los recursos naturales; crear los gobiernos locales y regionales; democratizar la sociedad; racionalizar y modernizar el Estado; dinamizar e igualar el desarrollo económico y mejorar los servicios públicos.

La estructura del Estado descentralizado incluye los niveles nacional, regional, distrital y municipal.

Roles y Funciones de la Administración Pública:

En la ley de Bases de la Regionalización, Art. 8, se identifican 145 actividades propias de nivel regional; esta perspectiva formalista ignoró la real capacidad instalada de las nuevas unidades descentralizadas para

resolver problemas y satisfacer las nuevas demandas.

Al contrario del nivel regional, para el caso municipal el listado de competencias de las municipalidades es muy lacónico.

Distribución Financiera.

Regiones: Asignaciones del Fondo de Compensación Regional, el mismo que habría de representar no menos del 8% del total de los ingresos del Estado. Esta disposición no se cumplió. Este Fondo no ha funcionado jamás.

Municipios: Por tradición centralista, se hallan supeditados a una legislación y administración nacional impuesta que les discrimina y desfavorece. Las prácticas burocráticas y paternalistas del régimen central perjudican a las municipalidades y las deja en una situación financiera preocupante.

Teóricamente los municipios tienen algo de independencia respecto del gobierno central, pero en la práctica no pueden atender las crecientes demandas para mejorar los servicios públicos.

No se puede señalar que actualmente la municipalidad es un agente

importante del desarrollo local, salvo en grandes ciudades como Lima, Callao, Arequipa, etc.

El Gobierno central desautorizó en 1990/91 la administración del Fondo de Compensación Regional; en otros términos, este Fondo jamás entró en función.

El sistema de planificación e inversión pública fue disuelto por decisión del gobierno central.

Evaluación de Algunas Variables Intervinientes el Proceso de Descentralización:

La regionalización se implementó en la última fase del período de gobierno de Alan García y de una manera precipitada. Las razones fueron más políticas que técnicas.

Las leyes de conformación de las once regiones fueron promulgadas en su mayoría bajo enormes presiones de tiempo y plazos, y con intervención directa y personal del propio Presidente de la República, sin mayor consulta a las poblaciones de base involucradas. Por esta razón no pudieron ser adecuadamente implementadas las imprescindibles transferencias de personal, finanzas, competencias y bienes.

Descentralización y Consenso Nacional:

La descentralización representa una profunda transformación de la estructura administrativa y de la cultura política. Un proyecto de reforma de esta naturaleza requiere indefectiblemente de un consenso nacional. Pre-requisito para ello es, por una parte, la concepción e implementación de una política informativa que posibilite a los ciudadanos la comprensión de los fines, contenido y avances del proceso.

La discusión política debe ser descentralizada.

Relaciones con los Municipios:

Un error fundamental en la construcción del modelo peruano de descentralización fue la reforma aislada del nivel intermedio (sub-nacional local de gobierno y las comunidades de base.

El ejemplo peruano es el caso de un cambio aislado de los niveles medios del gobierno y de la administración, que debe fracasar inevitablemente como proceso de descentralización al carecer del apoyo político central, así como de las bases de sustentación necesarias.

En lo que concierne a los gobiernos locales, se ha reiterado la

intención del gobierno de transferir a los municipios los programas sociales, comenzando por la gestión educativa y los servicios básicos de salud, transferencia en la que se ha avanzado poco.

Los cambios sociales trascendentes pueden ser facilitados pero jamás sustentados de arriba hacia abajo. (Franz Thedieck y Eduardo Buller, Descentralización de la Administración en el Perú, págs. 195 a 236)

CAPITULO III

3. ESTRUCTURA DE LA DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA DEL PAIS

El antecedente de la actual división política – administrativa del Ecuador, es la Ley División Territorial, dictada el 26 de marzo de 1897, en base a la cual el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos ha venido regularmente actualizando la información respecto a las nuevas circunscripciones territoriales que se establecieron legalmente.

En la actualidad existen en el país doscientos diez municipios; de los cuales ochenta se encuentran en el litoral; en la sierra, noventa y uno; en la región amazónica treinta y seis; y, en la región Insular, tres.

Las jurisdicciones política – administrativa del país, en todos sus niveles provincial, cantonal, y parroquial presentan heterogeneidad en cuanto a su forma, tamaño, número de habitantes y recursos naturales

La nueva Constitución, establece además, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que la Ley determine.

3.1. GOBIERNOS LOCALES

Todos los municipios se hallan presididos por un Alcalde elegido por voto popular por un período de cuatro años. Cuentan con un Concejo Municipal, conformado por un número de concejales que oscila entre cinco y quince, según el número de habitantes en el respectivo territorio, elegidos por voto popular y cuya duración coincide con la del Alcalde. Según la legislación vigente, los concejales se renuevan cada cuatro años, por partes. (Las mayorías al tiempo de la elección del Alcalde - las minorías a medio período del ejercicio alcaldicio).

La gestión administrativa está confiada, de acuerdo con la Ley de Régimen Municipal, al Alcalde, y la determinación de las políticas y directrices que debe seguir la Municipalidad, así como la potestad normativa aplicable dentro del territorio municipal, se ha encomendado al Concejo Municipal.

Le corresponde al Concejo Municipal nombrar a los Directores departamentales quienes son responsables de la gestión municipal y del cumplimiento de las disposiciones del Concejo y del Alcalde. Los demás servidores y trabajadores son nombrados directamente por el Alcalde.

3.2 COMPETENCIAS MUNICIPALES

Las competencias municipales, a más de las contempladas en la Ley de Descentralización, están definidas en la Ley de Régimen Municipal, en el Capítulo II del Título I, en los Artículos 12, 13 y 15, al tratar de los fines municipales y son las siguientes:

1. Satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.
2. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
3. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.
4. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.
5. En forma complementaria y sólo en la medida que le permitan sus recursos, cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.
6. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillada.
7. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios

públicos.

8. Recolección, procesamiento o utilización de residuos.
9. Dotación y mantenimiento de alumbrado público.
10. Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres.
11. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
12. Control de construcciones.
13. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
14. Servicio de cementerios.
15. Fomento de turismo; y,
16. Servicio de mataderos y plazas de mercado.

Como se puede observar, los fines municipales son numerosos y, es menester adicionar a esta larga lista, simplemente para reflexionar, una disposición contenida en el Art. 158 de la L.R.M. en la que expresamente señala que "Para el cumplimiento de los fines del Municipio, a la administración municipal le corresponde ejecutar las funciones por ramas de actividad...", según la enumeración de funciones contenidas en el Art. 159, la misma que, dice la Ley "... no tiene carácter taxativo sino meramente enumerativo. Por tanto, la potestad y competencia de la administración en cada uno de los ramos comprenderá no sólo las facultades mencionadas, sino cuantas otras fueren congruentes con la respectiva materia y todas aquellas

previstas en la Ley y no especificadas de modo expreso... Además de las funciones que por ramo se señalan, la administración municipal realizará todas y cada una de las actividades administrativas necesarias para su buen funcionamiento".

3.3. RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES

Para el efectivo cumplimiento de los fines, competencias y funciones asignados a los municipios, los cabildos ecuatorianos cuentan con recursos financieros de recaudación directa y de transferencia nacional.

Habíamos señalado que los Ingresos Municipales se dividen en: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

Los ingresos tributarios son aquellos que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son de dominio municipal, consagrados en la Ley, y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.

Los ingresos no tributarios son aquellos provenientes de:

- Las rentas del patrimonio municipal según correspondan al dominio

predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público.

- Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas.
- El producto de la enajenación de bienes municipales.
- Los ingresos provenientes de multas y,
- Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores

Son empréstitos, las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero, destinadas al financiamiento de obras y proyectos municipales, cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.

No obstante, de la clasificación anterior, los ingresos pueden subdividirse en: corrientes y de capital; de exclusiva financiación municipal o de coparticipación; generales y particulares.

Sobre la base anterior, las fuentes de la obligación tributaria municipal son:

- Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales.
- Las leyes que facultan a las municipalidades para que puedan aplicar

tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y,

- Las ordenanzas que dictan las municipalidades en uso de la facultad normativa conferida por la Ley.

3.3.1. IMPUESTOS MUNICIPALES

1. Impuesto sobre la propiedad urbana
2. Impuesto sobre la propiedad rural
3. Impuesto de alcabalas
4. Impuesto de registro e inscripción
5. Impuesto sobre vehículos
6. Impuesto de matrículas y patentes
7. Impuesto a los espectáculos públicos
8. Impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos
9. Impuesto al juego

3.3.2. TASAS MUNICIPALES RETRIBUTIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS

1. Aferición de pesas y medidas
2. Aprobación de planos e inspección de construcciones
3. Rastro

4. Agua Potable
5. Luz y fuerza eléctrica
6. Matrículas y pensiones escolares
7. Recolección de basura y aseo público
8. Control de alimentos
9. Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales
10. Servicios Administrativos
11. Alcantarillado y canalización; y,
12. Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

3.3.3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS

1. Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase
2. Repavimentación urbana
3. Aceras y cercas
4. Obras de alcantarillado
5. Alumbrado público
6. Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable
7. Desección de pantanos y relleno de quebradas
8. Plazas, parques y jardines; y,
9. Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

Los ingresos municipales en el Ecuador, se dividen en tributarios y no tributarios; los primeros están conformado por los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejoras que la Ley establece a favor de los municipios, y los que éstos pueden regular mediante ordenanzas, por mandato expreso de la Constitución. Entre los no tributarios están los provenientes del presupuesto del Estado, establecidos en la Constitución de la República y en la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central; la ley de Desarrollo Seccional (FODESEC); y varios acuerdos y resoluciones expedidos por el Ministerio de Finanzas, tanto como los provenientes de leyes especiales que establecen la transferencia de diferentes recursos para los Municipios y otros organismos seccionales y regionales.

Es indudable que, históricamente, una grave deficiencia de las municipalidades ecuatorianas ha sido y aún es en la mayoría de los casos, la falta de fortalecimiento de los mecanismos de recaudación tributaria, lo que genera una dependencia casi exclusiva de los ingresos que el Estado, a través del Gobierno Central puede brindarle.

Vale anotar, como premisa vinculada a la caracterización señalada anteriormente en promedio, los ingresos de recaudación directa municipal representan en el mejor de los casos, el 30% del total de ingresos municipales. Consecuentemente se confirma ese nivel de dependencia

financiera referida. Sin embargo vale resaltar necesariamente que, los municipios como entidades autónomas que integran el denominado sector público y son parte del Estado ecuatoriano, tienen el legítimo derecho de acceder a las transferencias nacionales, en la forma y en los montos definidos por la Ley, sin que ésta participación quiera significar paternalismo o clientelismo. Siendo los Municipios lo que en efecto son: entidades de base, de cercanía a la comunidad y por lo mismo, los mejor habilitados para la ejecución de obras y prestación de servicios; en el andamiaje que debe operar para la distribución equitativa y justa de las rentas nacionales, son sin lugar a dudas, las instancias obvias para el traslado de recursos e inversión pública.

A simple vista, parecería que los rubros de asignaciones para los Municipios son muy significativos, no obstante hay que considerar que entre 1992 y 1997 se crearon 37 Municipios en el país y, además, el presupuesto del Gobierno Central ha observado incrementos sustanciales que determinan que apenas los montos que reciben, representan apenas el 5,9% del Presupuesto Nacional, estimado en 23 billones de sucres, en 1998.

Tomando en cuenta que cerca del 70% de la obra pública nacional se ejecuta a través de los Municipios, se concluye que las transferencias asignadas de ninguna manera están acordes con los reales requerimientos locales, y, por el contrario lejos de observar un incremento como sucede entre otros países de la región y el mundo desarrollado, las transferencias

nacionales a los Gobiernos locales ecuatorianos tienen un decrecimiento desde 1982 en que significaban el 12% del presupuesto nacional del país, hasta un 5.9% actual.

CAPITULO IV

4. EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), tiene una superficie de 403.353 hectáreas (SUIM, 1995). Se divide en 16 parroquias urbanas y 47 suburbanas o rurales, de ellas, 2 están en la zona centro, 32 en el norte y 15 en el sur, 8 zona de Tumbaco y 6 zona de los Chillos. Registra 667 barrios urbanos.

La población del Distrito Metropolitano de Quito en 1995 es de 1'703.647 habitantes, de los cuales 1'270.080 (74.6%) corresponden al área urbana y 433.567 (25,4%) al área suburbana (INEC, 1994).

Quito ha crecido a un ritmo cercano al doble del promedio nacional en los últimos 20 años. La tasa de crecimiento poblacional entre 1990 y 1995 del área urbana de Quito se estima en 2.7%, de los cuales 1.6% corresponde al crecimiento natural y 1,1% al componente migratorio (SUIM, 1995).

La estructura del Municipio de Quito incluye un órgano de legislación y fiscalización constituido por el Concejo Municipal y un órgano de

administración y ejecución conformado por la Administración Municipal, siendo el Alcalde la máxima autoridad de ambos.

La Administración Municipal está constituida por la Alcaldía, la Administración General y tres Administraciones Zonales.

En relación directa con la Alcaldía existen las Asesorías Jurídicas, en Relaciones Internacionales, en Comunicación Social y en Desarrollo de la Comunidad.

Para la gestión de los programas, el Municipio dispone de cinco Direcciones Generales: Planificación, Administrativa, Financiera, Educación y Cultura e Higiene.

Sus entidades descentralizadas son: cinco empresas municipales: Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP, fusionadas en enero de 1994), Aseo (EMASEO, creada en enero de 1994), Obras Públicas (EMOP, creada en junio de 1994), Rastro (EMR) y Transporte (EMT, creada en 1983).

El patronato Municipal San José y el Fondo de Salvamento (FONSAL) también forman parte de la estructura descentralizada del Municipio.

Además, en agosto de 1995 se creó la Empresa de Economía Mixta para el Desarrollo del Centro Histórico, la misma que en su inicio está ligada al Proyecto Centro Histórico con financiamiento del BID.

El Municipio está normado por la Ley de Régimen Municipal y por la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano, esta última vigente desde diciembre de 1993.

El Municipio de Quito comparte con el Gobierno Central el servicio de electricidad a través de una empresa mixta; y algunas obras de vialidad.

El marco de la descentralización en el Ecuador está dado por la Constitución y las leyes. El Gobierno Central comparte el poder del Estado con 21 gobiernos provinciales y 210 gobiernos municipales.

Los municipios tienen mayores atribuciones que los consejos provinciales.

En todo caso, el sistema político corresponde al de Estado Unitario y el Gobierno Central tiene un claro predominio sobre los organismos provinciales y municipales.

La situación real de descentralización en el Distrito Metropolitano de Quito es más favorable que la que se desprendería de la sola lectura de las normas jurídicas.

Esto ocurre por la tradición de solvencia en los gobiernos locales de Quito que ha determinado que el Municipio reciba encargos o autorizaciones del Gobierno Central para hacerse responsable de crecientes obligaciones de servicios públicos.

4.1. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La cooperación internacional constituye una fuente de asistencia técnica y financiera importante del Municipio. Su gestión exitosa se relaciona con el paulatino desarrollo de capacidades y fortalezas alcanzado sobre la base de un trabajo técnico riguroso, coordinado por la Asesoría en Relaciones Internacionales.

4.2. LA ASESORIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

La Asesoría en Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es una unidad técnica que depende directamente de la Alcaldía. Su objetivo es identificar, obtener y ejecutar programas con

cooperación técnica y financiera internacional.

Fue creada en mayo de 1988. Antes de esto no existía una unidad similar en el Municipio de Quito y la cooperación internacional se manejaba directamente a través de las dependencias municipales, a través del Departamento Financiero y Unidades de Obras Públicas, o por medio de la Alcaldía. Es decir, no había un ente que canalice los recursos internacionales de acuerdo a las prioridades de desarrollo local, que efectúe una interlocución clara ante los organismos internacionales y ante las dependencias municipales y que maneje la cooperación de una manera técnica. Esto generaba problemas como la poca optimización de los recursos de cooperación, la falta de ejecución técnica de los proyectos, la duplicidad de esfuerzos, la ausencia de seguimiento de los proyectos, el desarrollo de relaciones clientelares con recursos de cooperación, entre otros.

A partir de 1988 el estilo de trabajo del Municipio se fundamenta en la gestión de proyectos, apoyada en una autonomía en el manejo de la cooperación técnica y financiera internacional.

Actividades de la Asesoría en Relaciones Internacionales.

La Función de la Asesoría en Relaciones Internacionales se centra en la obtención de cooperación técnica y financiera nacional e internacional para

el Municipio y sus empresas, a fin de respaldar las complejas tareas de administrar una ciudad y encabezar un gobierno local.

Sus actividades se resumen en las siguientes:

- Representar al Municipio en las negociaciones con organismos de cooperación internacional.
- Mantener la interlocución con los organismos y agencias internacionales de desarrollo y con ciudades u países amigos.
- Identificar fuentes de cooperación técnica y financiera nacionales e internacionales.
- Identificar programas y proyectos del Municipio y de sus empresas susceptibles de asistencia técnica o financiera internacional.
- Preparar propuestas para obtener el apoyo técnico y/o financiero de organismos internacionales.
- Dirigir o coordinar la ejecución de proyectos de cooperación internacional.
- Preparar solicitudes de financiamiento, licitaciones nacionales e internacionales, términos de referencia, bases de contratación, y efectuar el seguimiento de la obtención de los informes y dictámenes de ley sobre los documentos precontractuales y contractuales.
- Realizar el seguimiento de los proyectos municipales con cooperación internacional.

- Ser el coordinador del Municipio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismos estatales del Ecuador, responsables del análisis y aprobación de la cooperación técnica y financiera internacional.
- Ser el enlace de la Alcaldía de Quito con el Banco del Estado (BEDE).

4.3. APORTES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO MUNICIPAL Y AL DESARROLLO LOCAL DE QUITO

La cooperación internacional contribuye al desarrollo institucional municipal y de Quito en sectores específicos.

4.4. DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

La contribución de la cooperación al desarrollo institucional municipal parte de la creación de la Asesoría en Relaciones Internacionales en 1988, la misma que fue impulsada por la cooperación con el PNUD y ha permitido el manejo técnico de las relaciones internacionales municipales.

El inicio de la desconcentración, los avances en descentralización, el desarrollo institucional y el impulso de la participación ciudadana para el desarrollo de la comunidad, han tenido un fuerte apoyo desde múltiples

fuentes de cooperación internacional.

La modernización del sistema de catastro y de recaudación de impuestos prediales, la tecnificación del personal, la automatización de servicios, el mejor manejo de la información, entre otros, son parte de los múltiples avances alcanzados en parte con aportes de la cooperación externa, que han permitido al Municipio mejorar su capacidad de gestión y de movilización de recursos nacionales.

El fortalecimiento de la capacidad instalada del Municipio para la gestión eficiente de proyectos de cooperación internacional en sus distintas etapas:

- a. **FORMULACION:** Los proyectos responden a prioridades del Distrito, siguen el órgano regular establecido por el Estado para el manejo de la cooperación, son complementarios a los esfuerzos locales y de los diferentes actores de la cooperación, cuentan con el respaldo técnico necesario, se orientan a fortalecer la capacidad institucional y local, y buscan la participación de los beneficiarios.
- b. **EJECUCION:** Los proyectos se ejecutan dentro de los plazos previstos, cumpliendo los esquemas técnicos, administrativos, de coordinación interna y de interlocución que se establecen en los documentos de proyecto y convenios. Se hacen las reprogramaciones necesarias y

oportunas. Se genera crecimiento técnico y económico local.

- c. **SEGUIMIENTO:** Se efectúa un seguimiento sistemático de los proyectos con miras a establecer modificaciones que los optimicen y a que sean referentes para la replicación, el fortalecimiento institucional y la formulación de políticas.

CAPITULO V

5. PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

5.1. INTRODUCCION

De las nuevas alternativas de financiamiento, donde los Municipios pueden acudir en procura de recursos frescos que permitan llevar adelante sus proyectos, existe una, originada en un instrumento financiero especial denominado "Bono", y "Título Valor", normalmente negociable, por cuyo medio, las entidades públicas captan en forma directa los fondos necesarios para el desarrollo de sus actividades sociales.

Si bien los Municipios están facultados para emitir "Bonos", de conformidad con la LOAFYC, su utilización ha sido muy restringida, debido probablemente a ciertas falencias del mecanismo, lo cual hizo imprescindible un ajuste del mencionado marco legal y reglamentario, objetivo que se ha logrado con la Ley de Mercado de Valores.

El Nuevo marco legal, pretende no solamente reorientar esta modalidad de financiamiento Municipal, corrigiendo aspectos que pudieran haber obstaculizado en el pasado el buen funcionamiento del mismo, sino, convertir al "Bono", en instrumento financiero eficiente, que al tiempo que permita al inversionista mejores rendimientos, también al Municipio le facilite reducir sus costos financieros, con el consiguiente beneficio para los agentes económicos.

5.2. MARCO TEORICO FILOSOFICO

El bono es un instrumento financiero que pueden emitir los entes públicos y privados con el fin de captar recursos de terceros para financiar sus planes y proyectos sociales y en contrapartida se crea o reconoce una deuda a cargo de la misma.

Permite a las empresas obtener recursos en forma directa y a costos más favorables con relación a otras alternativas de financiamiento.

5.3. MARCO LEGAL

El fundamento legal para una emisión de obligaciones está dada por la Ley de Mercado de Valores.

Los Bonos Municipales son títulos de deuda pública, emitidos por el Organismo Seccional y que tienen las siguientes características:

- Son certificados de un crédito
- Son exigibles a la entidad pública emisora
- Son títulos al portador
- Se emiten con la indicación de un plazo que generalmente será largo
- Pueden emitirse tanto en sucres como en dólares
- Devengan un interés fijo o reajutable
- Emplean el sistema de cupones para el pago de intereses
- Se utiliza el sistema de sorteos semestrales o trimestrales para su amortización y redención
- Se establece pagos de capital al vencimiento

5.4. PLAZOS

Las obligaciones pueden emitirse a mediano y largo plazo.

5.5. INTERESES

La tasa de interés será de libre contratación, fija o reajutable.

5.6. PROCEDIMIENTO

El procedimiento para una emisión de Bonos, será de acuerdo al siguiente contexto:

5.6.1. DECISION DEL ALCALDE

Una emisión de bonos empieza con la decisión del Alcalde que quiere captar recursos frescos, la misma que puede delegar a un Consultora Financiera competente para que establezca todas o algunas de las características y condiciones de la emisión.

5.6.2. TRAMITE CON LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS

- Si la emisión se va a efectuar bajo el mecanismo de oferta pública, el ente que autoriza y vigila este proceso es la Superintendencia de Compañías.
- Es necesario haber inscrito los valores en el Registro del Mercado de Valores.

5.6.3. PROSPECTO

La colocación de una emisión de Bonos, mediante oferta pública, radica básicamente en el "Prospecto", de emisión, en el cual constará toda la información posible del Municipio emisor, así como todas las características de la emisión, a fin de que el inversionista cuente con los elementos necesarios para aplicar o no sus recursos. Este Prospecto debe estar a disposición del público inversionista, en lugares estratégicos.

5.6.4. SISTEMA DE DISTRIBUCION

La colocación primaria de las obligaciones por parte de una Institución Financiera en todo el país, o a través de la Bolsa de Valores del país.

5.6.5. REDENCION

El proceso de una emisión de obligaciones termina con la Redención, rescate o pago del capital e intereses correspondientes, el cual puede realizarse por sorteo o a plazo fijo.

En conclusión, se puede decir que este mecanismo permitirá a los Municipios del país ejecutar obras de envergadura reduciendo los costos de

financiamiento y por ende favoreciendo a la comunidad al permitir el acceso a las distintas obras que dichas entidades edilicias van a realizar a futuro; de otro lado, es una condición para que sea factible la compra de los Bonos por parte de los interesados, que las obras programadas por los Municipios sean concesionadas, con lo cual se estaría propendiendo a la descentralización Municipal.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES:

En el contexto latinoamericano, todos los países han iniciado procesos de descentralización de sus correspondientes Estados, siendo el Ecuador uno de los últimos en incursionar en este ámbito, a partir de 1997; sin embargo esta situación hay que considerarla como positiva, en la medida que se puede aprovechar las experiencias de otros países que ya han iniciado con este proceso y que cuentan con resultados positivos y negativos de su aplicación. Por lo tanto el Gobierno debe realizar el análisis pertinente, a efectos de que el país empiece sin contratiempos con la descentralización del Estado.

Existen dos maneras de implementar la descentralización: la autoritaria, por medio de la cual el sistema de decisión política define su propio modelo y expide un marco normativo de distribución de competencias, por el que éstas son transferidas a los niveles inferiores de

la Administración Pública en una forma coercitiva, con carácter general y no diferenciado; la participativa, caracterizada por que la delegación de competencias es negociada, caso por caso, dentro de un marco general que señala que es descentralizable.

En la región, los países están implementando procesos de descentralización que oscilan entre modalidades más o menos autoritarias y participativas, aunque en la exposición de motivos todas las Constituciones y normas reclaman una inspiración democrática y participativa.

En el Ecuador, se han dado los primeros pasos dentro del proceso de descentralización del Estado, habiéndose establecido la base legal que al momento la conforman: la nueva Constitución Política, la Ley de Modernización y su reglamento; la Ley Especial de Distribución del 15% de Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales; y, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Además, el Gobierno Interino del Dr. Fabián Alarcón ha establecido el Plan y sus Lineamientos para la aplicación de la descentralización del Estado, como un imperativo para la democratización interna del mismo, de una mayor eficacia administrativa y de gobernabilidad así como del desarrollo democrático de la sociedad.

La descentralización constituye una parte esencial de la estrategia de

modernización del Estado y sus políticas. Es un proceso en el que esta implícita la relación de las entidades públicas, en sus diferentes niveles de gobierno, y adquiere importancia gracias al mejor acceso de los gobiernos seccionales a las fuentes de financiamiento, para lo cual es necesario disponer de reglas y planes de acción que contemplen una adecuada asignación de actividades, atribuciones, responsabilidades y recursos.

La descentralización es un medio para democratizar la sociedad, toda vez que al ejecutarla, se produce una distribución más equitativa de los recursos, y al mismo tiempo permite la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas locales.

Implica que las actividades deben ser ejercidas por órganos e instituciones a quienes el poder central delega o encarga sus atribuciones, de allí que, por ejemplo la descentralización política se da en un régimen federal de Estado; la descentralización orgánica tiene lugar mediante el ejercicio de funciones administrativas que las realizan entidades territoriales e institucionales; y, la descentralización administrativa, que es equivalente a desconcentración de funciones, se da en los organismos creados para el efecto a los cuales el gobierno central delega sus atribuciones.

Por lo general la descentralización supone la designación, elección de las autoridades y de los miembros integrantes de las corporaciones

encargadas de la administración seccional o local; no obstante también puede darse la descentralización con la participación de individuos que no son funcionarios públicos pero que se encuentran organizados y que por lo tanto pueden ser concesionarios de ciertos servicios públicos.

La descentralización como un aspecto fundamental implica, el hecho de que las funciones son resueltas por los propios órganos que la realizan, sin necesidad de recurrir al gobierno u órgano central para obtener su aprobación o autorización, de producirse esta situación, estaríamos hablando de desconcentración en la que los funcionarios no resuelven en última instancia, sino que acuden a la autoridad superior; sin embargo hay que destacar que la desconcentración constituye el paso previo para llegar oportunamente a la descentralización.

Hay un aspecto importante que destacar relativo a que, si bien los entes descentralizados pueden actuar libremente en lo que respecta a toma de decisiones, deben estar subordinados al principio de "Tutela Administrativa" que no es otra cosa que el límite que se impone al ente descentralizado, a fin de evitar la ruptura de la unidad y cohesión del Estado. En definitiva, la administración descentralizada total no conviene ni cabe que exista, toda vez que coadyuvaría con el fraccionamiento de la administración del país, comprometiendo la unidad del país.

De otro lado, hay que señalar que la descentralización por regiones y federalismo cuyos objetivos son los de formar estados independientes, implica una contradicción total con el concepto de personalidad soberana del Estado. De allí que, la descentralización debe ser concebida únicamente como un sistema por medio del cual determinadas colectividades de orden local, llegan a ser titular de alguno de los atributos o prerrogativas de la entidad estatal por concesión legal de la misma.

Con hechos comprobados, se ha venido constatando que el Municipio es la institución del Estado más cercana a la ciudadanía, lo cual le permite responder directa y rápidamente a las demandas sociales. Es por ello que los municipios tienen el desafío de enfrentar a estas expectativas adecuadamente, para lo cual deberán trabajar en dos sentidos simultáneamente: en el de la eficacia, para fortalecer la democracia y avanzar en la lucha contra la pobreza; y en la eficiencia, optimizando la prestación de servicios públicos municipales y contribuyendo al desarrollo regional y global del país.

Es demasiado obvio que para que los gobiernos locales puedan asumir sus funciones y nuevas actividades con eficiencia y eficacia, debe dotárseles de la respectiva capacidad para actuar. Es decir, junto a la descentralización deben estar los recursos. Al respecto cabe señalar que, se corre el riesgo y el peligro de que la descentralización nazca muerta o

generar vacíos en la prestación de servicios, cuando la descentralización es utilizada irresponsablemente si únicamente el Gobierno Central traslada funciones con el afán de evadir sus responsabilidades.

El seguimiento y evaluación del proceso de descentralización es un elemento estratégico necesario para monitorear y evaluar el proceso en dos horizontes temporales de cobertura. En el corto plazo, para identificar los problemas sobre la marcha e introducir los correctivos necesarios; y, en el mediano y largo plazo, para evaluar los resultados con perspectivas de mayor alcance a fin de reciclar en el seno del Ejecutivo y Legislativo los ajustes normativos que la nueva realidad o requiera.

Cabe señalar que, la circulación y asignación de nuevos y grandes recursos exige mejorar la capacidad negociadora municipal, lo que implica dar énfasis a la capacitación de los principales protagonistas del desarrollo local: políticos, directivos, técnicos y otros agentes de la comunidad y del sector privado. Es necesario que los gobiernos locales, las comunidades y las ONGs cuenten con mayor información sobre posibilidades de recursos extramunicipales.

En cuanto a la participación comunitaria, cabe indicar que la comunidad es el principio y el fin de la acción municipal y el sustento fundamental de la autonomía local, en consecuencia la participación de la

comunidad es la esencia de la descentralización, por lo tanto, la comunidad tiene que jugar un papel protagónico en la vida municipal, y la autoridad local deberá actuar con el objeto de garantizar esa participación, la misma que puede darse de dos maneras: una institucionalizada y desarrollada jurídicamente como las juntas parroquiales, comités barriales y federaciones barriales; la otra posibilidad es informal donde la comunidad interviene con otros agentes como las ONGs, que puede ser aprovechada por los gobiernos locales por ser de extraordinario potencial.

La iniciativa privada puede y debe ser incorporada como una gran fuente de acciones en beneficio de los intereses locales. Se la puede vincular a campañas de beneficio social. Puede actuar con sus recursos en forma paralela con los del gobierno local en empresas conjuntas, consorcios, o sociedades de economía mixta. Actuaría en áreas donde posea ventajas comparativas de eficiencia así como aportando su imaginación, capacidad creativa y facilidad de movilización para contribuir en la solución de los problemas locales.

En el país hasta fines de 1993, no hay evidencias que permitan afirmar que el proceso de centralización haya terminado. Los organismos establecidos por la constitución y las leyes para ejercer el gobierno local, todavía persisten en transferir funciones al gobierno central el mismo que busca absorberlos.

Hasta mayo de 1998, el país contó con 210 municipios, de los cuales ochenta se encuentran en el litoral; noventa y uno en la sierra; treinta y seis en la región amazónica; y, tres en la región insular. Los cantones ecuatorianos presentan heterogeneidad en cuanto a su forma, tamaño, recursos naturales y número de habitantes. Cabe indicar que, de acuerdo con la nueva Constitución se establecen circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Históricamente, las municipalidades ecuatorianas han atravesado por una grave deficiencia relacionada con la falta de fortalecimiento de los mecanismos de recaudación tributaria, cuyos ingresos en base de recaudación directa municipal representan en el mejor de los casos el 30% del total de ingresos municipales; aspecto que ha generado una dependencia casi exclusiva de los ingresos que el Estado, a través del Gobierno Central puede brindarles.

Cerca del 70% de la obra pública nacional se ejecuta a través de los municipios del país, pudiéndose inferir que las transferencias asignadas de ninguna manera están acordes con los reales requerimientos locales. En contraposición a lo que ocurre en otros países de la región y el mundo desarrollado, las transferencias nacionales a los Gobiernos locales ecuatorianos, se observa un decrecimiento desde 1982 año en el que

significaban el 12% del presupuesto nacional, hasta un 5,9% en la actualidad, aun que con la Ley del 15%, se espera su incremento gradual.

Tradicionalmente, han sido los concejales y los dirigentes populares quienes han transmitido hacia la municipalidad los intereses y necesidades de la población, habiéndose generado una cultura clientelar que en los actuales momentos es difícil superar. En este sentido, el accionar municipal a dependido básicamente de la influencia de los concejales y de la capacidad de gestión de los líderes sociales.

En todos los municipios del país existe un Departamento que se encarga de las obras físicas. En los pequeños, y de reciente creación, hay únicamente el de Obras Públicas; en tanto que en los más grandes o con mayor tiempo de creación tienen también el Departamento de Planificación, sobre los cuales se mueve la actividad municipal, toda vez que existe una visión municipal del desarrollo en función de la dotación de obras físicas y monumentales, en este sentido, la municipalidad es vista sobre todo como una institución proveedora de obras.

Cabe anotar que, en la mayoría de los municipios que cuentan con planes de desarrollo urbano, elaborados en la forma tradicional, éstos no son aplicados. Una de las razones es que por el tiempo que llevan hacerlos, se vuelven caducos e inaplicables. En el mejor de los casos, existe una

planificación sectorizada del territorio, pero no hay un conocimiento integral de la realidad del cantón. Son contados los casos en los que se usan estudios y estadísticas para la planificación.

No obstante, es posible inferir que el esfuerzo de fortalecimiento municipal iniciado hace más de una década, se ha ampliado y profundizado hasta construir el inicio de un proceso de descentralización, práctica entendida como un proceso de devolución de funciones y rentas a municipios cuya capacidad de desempeño de funciones y manejo de rentas haya sido elevado.

Uno de los Municipios de país que más se ha desarrollado, es el del Distrito Metropolitano de Quito, debiéndose destacar los logros que ha alcanzado en materia de descentralización y desconcentración; en el primer caso, se encuentran las siguientes empresas municipales: agua Potable y Alcantarillado, Aseo, Obras Públicas, Rastro, transporte, El Patronato Municipal San José y el Fondo de Salvamento; así como la empresa de economía mixta para el Desarrollo del Centro Histórico. En el segundo caso, se encuentran las agencias administrativas. Norte, Centro, Sur y Cumbayá.

En el Ecuador, el tema de la descentralización ha sido motivo de mucha preocupación, razón por la cual se han propiciado varios eventos: talleres, seminarios, convenciones, etc. Tendientes a establecer la

conveniencia o inconveniencia así como su forma de aplicación en el país, advirtiéndose de que fue unánime el criterio de los participantes en el sentido de terminar con la rígida centralización del Estado ecuatoriano. Hubo diferencias importantes en cuanto a los objetivos de la descentralización, los métodos y formas de proceso, pero todos coincidieron en que se trataba de una reforma que urgía y tenía que emprenderse lo más rápido posible, pero recomendaron avanzar con cuidado por los riesgos que entraña dar un paso en falso en este proceso tan delicado.

En lo que tiene que ver con la desconcentración no se presentaron ni siquiera diferencias menores de opinión, para todos era un cambio deseable que podía ponerse en marcha de inmediato, como paso previo a la descentralización.

Hay que destacar el hecho de que en la ciudad de Guayaquil fue relativamente frecuente el planteamiento o aspiración de llegar a una organización con un grado de autonomía regional que se acerca mucho a una estructura federal. El concepto de región es reiteradamente señalado por varias personas y que responde a una clara reminiscencia histórica, que se remonta a la independencia misma del país, con sus tres grandes Departamentos de su Constitución original, incluso el actual vicepresidente considera que la tesis de regionalización no es incompatible con el Estado unitario.

En la década de los setenta, la Junta Nacional de Planificación propuso una división política - administrativa del país, basada en la idea del equilibrio regional y complementariedad de climas y recursos en cada región. Según esta propuesta, el Ecuador se dividía horizontalmente en regiones, cada una de las cuales combinarían territorios de costa, sierra y oriente. Sin embargo, dicho planteamiento fue rechazado frontalmente en gran parte de las provincias, básicamente por la ausencia de tradiciones y vivencias de una división regional concebida de esa manera, otra de las razones importante fueron los intereses generados en los centros urbanos, donde cada uno de ellos quería asegurar una zona de influencia tan grande y rica como sea posible.

En cuanto a los municipios, expresaron que estos deben ser un núcleo básico de la descentralización, toda vez que surgen como el único órgano seccional con raíces en nuestras tradiciones y con un potencial de representatividad democrática y capacidad de gobernar, con una larga tradición de elección directa de autoridades municipales, característica poco frecuente en América latina, que hasta hace algunos años ha convertido a los municipios en símbolos de la vida democrática a los ojos de los ecuatorianos. En definitiva, a pesar de las fallas que existen en la legislación y los problemas que se advierten en su funcionamiento, el órgano lógico para asumir las responsabilidades fundamentales de la descentralización, es el municipio.

Cabe destacar que existe una falta de coordinación de actividades entre el Gobierno central, sus ministerios, Municipios y Consejos provinciales, observándose que prefiere actuar con nuevos organismos que en ocasiones se llaman FISE, en otras Unidades Especiales Ejecutoras, y en otras ocasiones lo hace con organismos regionales como el CREA. Este desorden es necesario terminarlo a través de una descentralización eficiente.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y su Participación Social, crea nuevas atribuciones a los municipios ecuatorianos las mismas que se pueden englobar en cuatro campos: desarrollo social y económico; equipamiento urbano; infraestructura vial y de transporte; y, medio ambiente y catastro rural. En síntesis, son catorce nuevas atribuciones que pueden ser de dominio municipal. Para que esto ocurra, será necesaria la suscripción de convenios con los ministerios y organismos correspondientes a fin de coordinar y establecer con claridad la transferencia y delegación de funciones y recursos, como lo expresa la norma jurídica indicada.

De acuerdo al inciso segundo del Artículo 16 de la ley antes referida, el CONADE y ningún organismo de dicho consejo podrá emitir dictámenes, informes, calificaciones, restricciones o aprobaciones respecto de los proyectos, planes y demás actividades de las entidades de régimen seccional autónomo, aspecto que complicaría la coordinación de la

planificación nacional, y permitiría que ciertos municipios, por presiones políticas, realicen obras que no tienen la prioridad necesaria para la comunidad.

Las actividades de la Contraloría y Procuraduría General del Estado, según el Artículo 29 de la Ley de Descentralización, serán ejercidas por sus delegaciones u oficinas regionales o provinciales, en tal virtud los informes, dictámenes, asesorías y las resoluciones que por ley les corresponde emitir, serán expedidas desde dichas oficinas, con los mismos efectos jurídicos como si fuesen dictados o proporcionados desde la sede provincial de dichos organismos.

6.2. RECOMENDACIONES

No todas las competencias del gobierno central deben ser descentralizadas, por cuanto se caería en una administración descentralizada total, que es peligrosa para el mantenimiento de la unidad nacional, por lo tanto deben estar exentas las siguientes: defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente las excluyan.

Para que la descentralización tenga los resultados esperados por todo el pueblo ecuatoriano, es fundamental que las políticas y lineamientos generales en materia de: educación, salud, bienestar social, vivienda, medio ambiente, vialidad, turismo y otros, sean fijadas por el gobierno central, a las que los gobiernos seccionales deberán observar obligatoriamente, a fin de coadyuvar con el desarrollo integral del país, optimizando los recursos económicos, financieros, humanos y naturales.

Al respecto cabe señalar, que la Ley de Descentralización contempla el principio de "Tutela Administrativa" al poner un límite a las entidades seccionales descentralizadas, en las áreas antes referidas; sin embargo no se especifica cual va a ser el organismo que coordine esta actividad, toda vez que el CONADE y sus órganos constitutivos, están prohibidos por la Constitución realizar este tipo de actividades; en tal virtud se recomienda se introduzca la reforma legal correspondiente, a efectos de que se aclare este aspecto fundamental en el proceso de descentralización del Ecuador.

Otro de los aspectos de gran relevancia y que no han sido contemplados en la legislación vigente respecto de la descentralización, es la definición de un ente encargado de realizar el seguimiento y evaluación del proceso de descentralización, en el corto, mediano y largo plazo, a fin de que se pueda identificar los problemas sobre la marcha e introducir los correctivos necesarios.

Mediante las normas jurídicas vigentes, los municipios del país han sido fortalecidos, con la designación de nuevas e importantes funciones, que a la mayoría de entidades edilicias les resultará difícil de materializarlas en las actuales condiciones; por lo tanto es fundamental que se diseñen política de capacitación, que tiendan a solventar las desigualdades existentes y permitan a todos los entes municipales, asumir adecuadamente su nuevo rol dentro del proceso de descentralización del país, sin descuidar que con la profesionalización del municipio se arriesga aumentar la brecha en la relación de funcionarios y comunidad.

Los municipios deben proceder en forma inmediata a identificar los requerimientos mínimos y posibles alternativas para prestar un eficiente servicio en aquellas áreas previstas por la ley de descentralización, es decir que conviene diagnosticar, en forma precisa, la situación de los servicios a ser transferidos.

El traspaso de atribuciones y responsabilidades no debe ser uniforme para todos los municipios del país. La evidente heterogeneidad, desequilibrios, las marcadas diferencias existentes en las diversas circunscripciones geográficas, así como entre los diversos centros urbanos exige un tratamiento diferencial, que tenga en cuenta las diversidades locales socioeconómicas, culturales y ambientales. Puede ser dañino para el proceso de descentralización la adopción de pautas rígidas y uniformes

en esta materia.

La responsabilidad sobre la prestación de un servicio no implica tener que ejecutarlo directamente; por lo tanto bien podrían ser concesionados, o contratar su ejecución con el sector privado o asociarse con éste para su ejecución conjunta o con otras entidades públicas y privadas.

Puede ser interesante desarrollar programas piloto de descentralización en localidades o regiones que ofrezcan condiciones favorables que permitan la inmediata aplicación del proceso de descentralización, lo cual puede permitir entender y probar el funcionamiento y complejidad del proceso.

De otro lado, es imprescindible que se adopten las medidas necesarias para que los recursos con los que van a contar los municipios sean canalizados adecuadamente, y sobre todo para que dichos organismos no se conviertan en entes que respondan a intereses clientelares, que lo único que persiguen es la desviación de los recursos, lo cual daría como resultado que el actual centralismo del Estado, únicamente se habría atomizado en los 210 gobiernos locales del país, distorsionando lo que significa la descentralización administrativa y entorpeciendo su proceso.

Lo expuesto en el párrafo anterior, conduce a sugerir en el establecimiento de un mecanismo e instancias de rendición de cuentas, por parte de las autoridades municipales, respecto de los recursos transferidos, así como de los recursos locales. Por lo tanto, es fundamental que se conozca como se gasta, en qué se gasta y para quién.

Tradicionalmente, el pueblo ecuatoriano ha dado muestras de no ser participativo en la solución de los problemas del país y consecuentemente en el desarrollo del mismo, aspecto que conduce a pensar en la necesidad de establecer un plan que permita la participación comunitaria de una manera integral y efectiva, con la finalidad de garantizar que el proceso de descentralización siga adelante.

Es necesario establecer los contratos entre el municipio y la organización comunitaria, es decir, establecer derechos y deberes que deben ser cumplidos por las partes, a fin de alcanzar los objetivos planteados.

En el tema educativo, la comunidad tiene mucho que aportar para construir un nuevo concepto de la educación, participando en la definición de cierto curriculum para cada localidad, ligado al trabajo con insumos del lugar.

La descentralización administrativa, como instrumento del proceso de modernización del Estado, tiene que ser aplicada a la sociedad en su conjunto, es decir involucrando al sector público y privado.

Debe proponer soluciones integrales que incidan en los ejes fundamentales de reproducción del poder, perfeccionen el modelo democrático, activen la participación ciudadana, provoquen un crecimiento homogéneo e integren a todos los espacios regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, así como a las grandes tareas de desarrollo.

La descentralización deberá ser el mecanismo que garantice a los gobiernos seccionales su capacidad de gestión y servicios a la comunidad, para lo cual será necesario considerar las siguientes acciones:

- Estudiar la evolución de la estructura municipal para conocer las causas reales por las que los cabildos perdieron sus atribuciones.
- Identificar las tendencias de crecimiento de cada uno de los municipios, establecer las diferencias de dichas entidades en función de los indicadores demográficos, económicos, geográficos, ecológicos, así como de su conformación política, social y cultural.
- Conocer a nivel nacional el estado en el que se encuentra la estructura técnica, administrativa, política y social de los municipios ecuatorianos.

El Estado deberá permitir la participación de los gobiernos locales en la recaudación de impuestos a la renta, valor agregado y consumos especiales, a fin de coadyuvar en la recaudación de dichos valores y como un mecanismo para eliminar la evasión tributaria, y por ende asegurar rentas a los municipios.

Por su parte, los municipios deberán propender a la recuperación de las inversiones mediante la aplicación de tasas por servicios y contribución por mejoras, a efectos de cancelar sus empréstitos y poder ser sujetos de crédito para la materialización de nuevas obras, en beneficio de la colectividad.

En respuesta a los cambios realizados en la Constitución, la Ley de Descentralización y demás normas jurídicas que tienen que ver con el tema en estudio, resulta necesaria la reforma de las leyes de Régimen Provincial y Régimen Municipal, con el fin de que respondan al nuevo orden constitucional, estableciéndose con claridad sus correspondientes funciones y eliminando las superposiciones de las mismas, lo cual permitirá el normal desenvolvimiento de los organismos correspondientes.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	i
RESUMEN	v
CAPITULO I	
1. Antecedentes	1
1.1. Estructura Orgánica Y Funciones Del Estado	3
1.1.1. Función Ejecutiva	3
1.1.2. La Función Legislativa	9
1.1.3. La Función Judicial	11
1.2. Aspectos Normativos	17
1.2.1. Constitución Política Del Estado	17
1.2.2. Ley De Régimen Municipal	24
1.2.3. Reglamento A La Ley De Modernización	27
1.2.4. Ley De Régimen Para El Distrito Metropolitano De Quito	30
1.2.5. Ley De Descentralización Del Estado Y Su Participación Social	31
CAPITULO II	
2. Centralización, Descentralización Y Desconcentración	63
2.1. Sustento Teórico	63
2.2. Fundamentos De La Centralización Y Descentralización	68
2.2.1. Ventajas Y Desventajas De La Centralización	71
2.2.2. Significados E Importancia De La Descentralización	73
2.2.3. Ventajas Y Desventajas De La Descentralización	76
2.2.4. Control De Tutela Sobre Los Entes Descentralizados	77
2.2.5. Descentralización Y Autonomía Administrativa	78
2.2.6. La Descentralización Regional	79
2.2.6.1.3. La Función De Asignación	84
2.2.7. La Descentralización Fiscal Y La Liberación Del Comercio	86
2.2.8. Descentralización Supranacional	93

2.2.9.	Condiciones Para Una Exitosa Descentralización	94
2.2.10.	Elementos Para Una Estrategia Descentralizadora	102
2.3.	El Proceso De Descentralización En El Ecuador	116
2.3.1.	Las Motivaciones De La Descentralización	117
2.3.2.	Los Objetivos Últimos De La Descentralización	121
2.3.3.	Los Órganos Del Estado Descentralizado Y Sus Competencias	127
2.4.	Análisis De La Ley De Descentralización	137
2.5.	Experiencias En América Latina	139
2.5.1.	Brasil	139
2.5.2.	Colombia	147
2.5.3.	Chile	154
2.5.4.	Venezuela	164
2.5.5.	Bolivia	170
2.5.6.	Perú	176

CAPITULO III

3.	Estructura De La División Política – Administrativa Del País	184
3.1.	Gobiernos Locales	185
3.2.	Competencia Municipales	186
3.3.	Recursos Financieros Municipales	188
3.3.1.	Impuestos Municipales	190
3.3.2.	Tasas Municipales Retributivas Y Servicios Públicos	190
3.3.3.	Contribuciones Especiales De Mejoras	191

CAPITULO IV

4.	El Distrito Metropolitano De Quito	195
4.1.	La Cooperación Internacional En El Municipio Del Distrito Metropolitano De Quito	198
4.2.	La Asesoría En Relaciones Internacionales	198
4.3.	Aportes De La Cooperación Internacional Al Desarrollo Municipal Y Local De Quito	201

4.4.	Desarrollo Institucional Municipal	201
------	------------------------------------	-----

CAPITULO V

5.	Propuesta Financiamiento De Los Gobiernos Locales	205
5.1.	Introducción	205
5.2.	Marco Teórico Filosófico	206
5.3.	Marco Legal	206
5.4.	Plazos	207
5.5.	Intereses	208
5.6.	Procedimientos	208
5.6.1.	Decisión De Alcalde	208
5.6.2.	Trámite Con La Superintendencia De Compañías	208
5.6.3.	Prospecto	209
5.6.4.	Sistema De Distribución	209
5.6.5.	Redención	209

CAPITULO VI

6.	Conclusiones Y Recomendaciones	211
6.1.	Conclusiones	211
6.2.	Recomendaciones	224

BIBLIOGRAFIA

- AME (1997) ¿Es Aplicable la Descentralización? Poder Municipal. No 35. 12-17
- AME (1997) El Cambio Una Estrategia de Desarrollo Municipal. Poder Municipal No 33. 24-30
- García A. (1979) Ciencia del Estado. Quito. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Guzmán M. (1994) Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador. Quito. Editorial Corporación Editora Nacional.
- Grijalva A. (1996) Datos Básicos de la Realidad Nacional. Quito. Editorial Corporación Editora Nacional.
- AME (1998) El Municipio Ecuatoriano. Quito. 16 abril 1998 Autor. Guillermo Tapia Nicola.
- IULA- SELCADEL (1990) La Descentralización. Quito. Septiembre. 1990 Autor. Héctor Sanin.
- IULA -SELCADEL (1992) Desarrollo Local. Ibarra. Septiembre 1992. Autor. SELCADEL.
- CONAMU (1998) Gobiernos Locales y Planificación de Género. Quito. 1998 Autor. Marcia Siguensa y Pedro Zeas.
- PDM. (1995) Enfoques Conceptuales Sobre Descentralización en América Latina. Quito. 1995 Autor. Eduardo Buller.
- ILPES. (1995) Descentralización, Instituciones y Financiamiento. Santiago de Chile. 26 diciembre 1995. Autor. Dolores Rufián Lizana.
- BID. (1994) Descentralización Fiscal. Argentina 1994. Autor. Eduardo Wiesner.
- MDMQ. (1996) La Cooperación Internacional en el MDMQ. Quito. Enero 1996. Autor. Administración General DMQ.
- ALAP. (1997, septiembre). Seminario Internacional Globalización, finanzas y Gestión Pública. Ponencias Realizadas en CIESPAL. 16-17 septiembre 1997.
- COPRE. (1990, noviembre). Seminario la Descentralización y las Autonomías Municipales. Ponencias Realizadas en Maracaibo. 20-23 noviembre 1990.

Pontificia Universidad Javeriana (1995, abril). Seminario el Reto de la Descentralización. Ponencias Realizadas en Santa Fe de Bogotá 25 abril 1995.

IBAM. (1997, marzo). Taller Gestión Municipal y Fortalecimiento Institucional Local. Ponencias Realizadas en Barcelona. 13-15 marzo. 1997.

Simposio (1997, marzo). La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo. Ponencias realizadas en Barcelona 13-15 marzo. 1997.

Hinojosa F. (1993) La Descentralización Administrativa, en el Contexto de la División Político- Administrativa del Ecuador. Trabajo de investigación no Publicado. IAEN.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos Por Parte de la Iniciativa Privada (Decreto No 50) Registro Oficial de la República del Ecuador. 349, diciembre 31, 1993.

Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada. (Decreto No 23289. (1994, noviembre 29) Suplemento del Registro Oficial de la República del Ecuador. 581, diciembre 2, 1994.

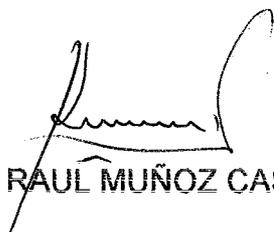
Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación social. (Ley No 27). (1997, septiembre 25) Registro Oficial de la República del Ecuador. 169, octubre 8, 1997.

Constitución Política de la República del Ecuador (Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente). (1998, junio 5) Gaceta Constitucional de la República del Ecuador. Junio 1998.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la Publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito a 3 de julio de 1998



ARQ. RAÚL MUÑOZ CASTILLO