

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS

MUNICIPIO

Fernando Carrión Mena

Un Municipio es una sociedad política necesaria, orgánica y total establecida en un territorio determinado, dotada de autonomía pero subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, con personalidad legal definida y que tiene como objetivo la realización de los fines públicos que, trascendiendo la esfera de la familia, no llegan a ser aquellos que competen a otras instituciones de carácter político. Es el organismo más descentralizado del Estado y, por ende, el más próximo a la sociedad civil; es una institución política representativa de la sociedad local, con un Concejo de elección popular que puede legislar y un ejecutivo encabezado por un alcalde electo directamente que administra sus propios recursos. Teóricamente tiene todos los atributos del poder político pero carece de los medios para ejercerlo, es decir que puede hacer casi todo sin estar obligado a hacer nada.

La municipalidad supone una triple segmentación: del Estado (municipio), del territorio (cantón) y de la sociedad en su conjunto (sociedad local). Ignacio Mejía Maya dice: "El Municipio, siguiendo la historia de su desarrollo en todos los países, puede definirse como un grupo de familias unidas por el interés común, que se establecen sobre un pequeño territorio. Políticamente es una célula del organismo nacional. Administrativamente es un núcleo del servicio público. Geográficamente es una parte del territorio". Para Fernández de Velasco "el Municipio es la institución jurídico-política que personifica con facultades públicas y capacidad civil una o varias comunidades de familias, entidades, bienes y trabajo, la cual está emplazada en un territorio legalmente circunscrito al que extiende su poder jurisdiccional e integrada en el Estado como órgano final de su jerarquía administrativa territorial". Rafael Machado señala: "Se reconoce que el Municipio, como entidad, es la empresa de servicios más importante del país. La ciudad, no como hecho físico sino como mecanismo de relaciones sociales, económicas y políticas, es el medio más adecuado para la existencia de las actividades y para el desarrollo social y cultural del país".

Tarea del Municipio en una sociedad moderna.- Tradicionalmente el Municipio ha sido concebido y definido para llevar a cabo las tareas de ordenación urbanística y realizar ciertas inversiones en equipamiento territorial y servicios colectivos, o sea que se lo restringía a una concepción física y territorial. Sobre esta base, y con la experiencia adquirida y los estudios realizados, en la actualidad se busca que el Municipio sea un factor del desarrollo integral y que, por tanto, su acción se oriente hacia la consecución del fortalecimiento de la sociedad local, la promoción del desarrollo económico-social y la potenciación de la identidad. En definitiva, convienen al Municipio los conceptos de *totalidad*, en el sentido de que abarca una multiplicidad de tareas, y de *globalidad*, porque no puede excluirse del ámbito nacional e internacional.

Actualmente se ha generalizado la tesis de que la finalidad del Municipio es la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y de que su soberanía y legitimidad descansan en la construcción de una hegemonía mayoritaria. En otros términos, no existe como un ente abstracto y supranatural y alejado de la ciudadanía sino que es una convergencia de sus formas de organización y expresión social, económica, política y cultural. Manteniéndonos dentro del criterio de que el Municipio es de naturaleza socioeconómica —pese a ciertas opiniones legales en contrario—, encontramos que sus finalidades no se reducen a esquemas meramente administrativos que se resolverían poniendo al alcance de la comunidad administrada una infraestructura material prestaría de servicios para satisfacer sus necesidades, sino que las finalidades de la municipalidad tienen que adecuarse a las demandas de una sociedad cada vez más avanzada y compleja. De todos modos, tales objetivos, como lo señala la Ley de Régimen Municipal, se orientan a la satisfacción de las necesidades colectivas del vecindario, que no son otras que las destinadas a asegurar la vida humana y su reproducción en las mejores condiciones materiales y culturales.

Municipalidad y federalismo.- Frecuentemente se habla de relaciones intergubernamentales para referirse a las que existen entre los diversos niveles de gobierno. En el caso de los estados federados tal relación toca el límite, pues virtualmente hay una separación de las distintas esferas de gobierno y una superposición de intereses prevaletentes que fortalecen las autonomías de los estados y municipios frente a la nación.

En los estados unitarios ese tipo de relaciones tienen otro carácter y se sitúan, generalmente, en niveles de organismos pertenecientes al gobierno central: ministerio o subsecretaría, departamento u oficina ministerial dependientes del Ejecutivo nacional. En los estados unitarios descentralizados se crean concejos o comités asesores de las autoridades regionales y locales, con atribuciones suficientes en las áreas de planificación, presupuesto, personal y recursos, entre otras. La existencia de un organismo supraestatal y supramunicipal constituye un importante regulador y coordinador de las relaciones intergubernamentales. En los países de América Latina desempeñan semejante función la oficina de planificación, el ministerio de gobierno o del interior o las secretarías de articulación con los estados y municipios, según el caso.

Federalismo y descentralización.- Mientras una corriente de pensamiento considera que los estados que forman parte de una federación sólo representan un mayor grado de autonomía en la descentralización, hay otra que plantea que existe una diferencia de naturaleza entre ese tipo de Estado y las entidades descentralizadas. Mas lo que queda en claro es que los estados miembros de una federación ejercen poder por derecho propio y las entidades descentralizadas lo hacen de manera derivada, que los primeros gozan de una autoorganización mientras las segundas carecen de ella. El federalismo distingue al Estado por el fin nacional que persigue en tanto que las colectividades descentralizadas buscan un fin local.

La descentralización es la forma de administrar que desplaza el poder de decisión administrativa desde el núcleo hacia organismos periféricos. Para que ese poder sea efectivamente ejercido se requiere el concurso de circunstancias muy especiales y concretas, tales como gozar de la potestad de nombrar a los agentes de la administración (funcionarios y empleados) sin interferencia del poder central, contar con personalidad jurídica independiente del Estado aunque subordinada a él, disponer de un patrimonio propio destinado a alcanzar los objetivos

del organismo y tener una finalidad pública específica.

La descentralización puede asumir diversas formas según la estructura jurídica de la que depende. Por ejemplo, en el ámbito de la competencia puede haber una descentralización de índole *territorial* (municipios, consejos provinciales, autoridades portuarias, organismos regionales de desarrollo) o de carácter *funcional* (en el caso del Ecuador, los institutos nacionales de Recursos Hidráulicos, Electrificación, Seguro Social y Obras Sanitarias —INERHI, INECEL, IESS, IEOS—, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Junta Nacional de la Vivienda —BEV-JNV).

El Municipio en América Latina

Antecedentes.- Es tal la relación entre Municipio y ciudad que se los confunde como si se tratase de conceptos inseparables, pues no hay ciudad en el mundo que no cuente con un gobierno local y menos aún se da la situación inversa. Esa concepción puede inducir a error al momento de aplicar semejante principio a los orígenes de las ciudades: en efecto, los primeros asentamientos humanos que posteriormente se organizaron en ciudades son las ciudades-estados. Lo característico de ellas es el hecho de que su gobierno abarca todos los ámbitos y por ello no necesita delegarlo a un poder local puesto que ni la circunscripción territorial ni el número de habitantes justifican su existencia. En ese periodo no encontramos indicios de existencia de una institución municipal.

El Municipio romano —por tomar un ejemplo cercano a nuestras fuentes legislativas— constituyó un núcleo de la vida colectiva que se manifestaba por una asamblea general en un territorio determinado, con una organización de gobierno y administración compuesta por un cuerpo deliberante, denominado la curia, con sus correspondientes magistrados. El Municipio así definido era un fiel reflejo de la organización del Estado romano basada en la asamblea popular, el senado y los cónsules. Aunque es preciso destacar que tales instancias se encontraban presentes en los diversos municipios, su organización era, en muchos casos, diferente, debido a lo cual se regían por leyes particulares.

Origen y desarrollo.- El Municipio en Hispanoamérica tuvo su origen en los Cabildos coloniales constituidos como instancias de gobierno local. Aunque seguían el modelo español traído por los conquistadores, tuvieron mayor importancia que en España debido a la distancia que los separaba del poder central. No debe perderse de vista que, si bien esa apreciable

autonomía se ejerció respecto de la corona y era representativa de los grupos locales de poder (criollos), se constituyó sin que hubiera una clara separación entre lo público y lo privado al extremo de que ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad.

Fue a partir del siglo XVII, con la creación de las Reales Audiencias, cuando comenzó la pérdida de autonomía de los cabildos, proceso que continuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli y culminó con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades de las Audiencias. En ese proceso el Cabildo se vio restringido por el aumento del número de regidores perpetuos, la reducción de sus niveles de representación originales, la escasez de recursos y el fortalecimiento de organismos más directamente vinculados con la corona. Sin embargo, en los procesos de Independencia el Municipio desempeñó un papel importante contra la dominación colonial.

En el periodo republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la institucionalidad política de las naciones y la conformación de los estados nacionales. Aunque algunas naciones adoptaron el modelo federalista y otras el unitario, respecto de la Municipalidad primó desde aquellos días, según el momento y el país, un constante movimiento oscilatorio entre centralismo y descentralización. En el contexto de esa encrucijada —alta concentración de poder político y búsqueda de descentralización y de autonomía local— se desenvuelve el Cabildo hasta nuestros días: de ahí que el desarrollo del Municipio sea una historia conflictiva que expresa la contradicción que supone la autonomía sin independencia.

El Municipio en el Ecuador

Atribuciones y deberes.— La Constitución Política del Ecuador establece, en el Título V, Sección III, del artículo 123 hasta el 127 inclusive, el tratamiento del régimen seccional autónomo. La Ley de Régimen Municipal es el cuerpo normativo que regula de manera especial todo lo referente a los municipios del país. Existen otros cuerpos jurídicos que indirectamente tienen que ver también con el régimen seccional, tales como los códigos Civil y de la Salud y las leyes de Cooperativas, Orgánica de Administración Financiera y Control, de Presupuesto, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Régimen Administrativo, de Régimen Provincial, de Contratación Pública, de Medio Ambiente y otras.

De esos textos legales se desprende, por un lado, que la estructura general del Estado ecuatoriano comprende dos niveles: uno central

y otro descentralizado funcional y territorialmente. El Municipio se encuentra en el nivel de régimen descentralizado, autónomo y seccional y corresponde al ámbito territorial. Por otro lado, se define al Municipio como la sociedad política subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, integrada por una población domiciliada en un espacio geográfico delimitado, que tiene unicidad en el gobierno y dotada de personalidad jurídica. El Municipio está gobernado por un Concejo deliberante compuesto por 7 a 15 concejales, según el número de habitantes del cantón, y el Alcalde o Presidente del Concejo electos popularmente. Se define su fin como la búsqueda del bien común local y, dentro de él, primordialmente, la atención a las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales comprendidas en su territorio.

La competencia municipal comprende el conjunto de deberes y atribuciones señalados por la Ley de Régimen Municipal y otros textos legales que se refieren al cumplimiento de los fines del Municipio. Existe una íntima relación entre finalidad y competencia, dado que la primera expresa los objetivos que quieren alcanzarse en tanto que la segunda tiene que ver con los mecanismos o medios utilizados para el logro de aquéllos.

La competencia municipal y, en general, la competencia pública, debe estar expresamente determinada por la ley. Fernández señala que "la competencia es comparable a la capacidad de las personas en el Derecho privado, aunque existe una diferencia sustancial, porque mientras en el Derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en Derecho administrativo sucede todo lo contrario: la competencia es la excepción y la incompetencia es la regla". A este respecto es importante señalar la existencia de dos tipos de competencias municipales posibles: a. Las de carácter general, que son las que están presentes en todos los municipios de las más diversas épocas y lugares y tienen que ver con el bienestar inmediato de la comunidad, tales como la dotación de agua, energía eléctrica alcantarillado, higiene, planificación y desarrollo físico de la comunidad, así como obras públicas, ornato y estética de la ciudad, construcción, mantenimiento y adentamiento de calles, parques, plazas y las normas relativas a la moralidad y las buenas costumbres. Podrían definirse estas competencias como primarias, elementales, indelegables e inherentes a la naturaleza más inmediata del Municipio; b. Las de carácter particular, que son las que están presentes en determinados mu-

nicipios de ciertos países, épocas o circunstancias especiales. Muchas veces se han mantenido como consecuencia de la costumbre o del nivel de desarrollo de los pueblos, del grado de descentralización del Estado, de las nuevas necesidades que se presentan debido a los avances técnicos y científicos —por ejemplo, la preservación del medio ambiente, que antaño no constituía una finalidad necesaria del Municipio— e incluso competencias generadas por los cambios en la mentalidad social e individual de los miembros de la comunidad.

Estructura del Municipio en el Ecuador.-

El artículo 26 de nuestra Ley de Régimen Municipal dispone que "El gobierno y la administración municipales se ejercen conjuntamente por el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo, quienes con funciones separadas están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del Municipio". El mismo artículo establece el principio rector de la gestión municipal: mientras el Alcalde o Presidente del Concejo es la cabeza de la función ejecutiva del Municipio, con casi todas las atribuciones administrativas, el Concejo asume la función legislativa en una suerte de reproducción, a nivel local, de la división tradicional de poderes del régimen adoptado por el Estado ecuatoriano. El gobierno del ayuntamiento se ejerce a través de direcciones, asesorías y empresas mientras que para sus actividades el Concejo cuenta con sesiones en pleno, comisiones permanentes y comisiones especiales.

Cabe recordar aquí que, en épocas anteriores, la forma de gobierno municipal de nuestro país reproducía en su totalidad la del sistema francés según el cual el Ejecutivo central tenía una presencia directa en el gobierno municipal mediante un representante que era su administrador y por cuyo intermedio ejercía un estrecho control sobre los ayuntamientos y establecía un sólido eslabón centralizador del poder nacional en los municipios. En el artículo 26 arriba citado se advierten restos de esa influencia con la diferencia de que el Alcalde o el Presidente del Concejo preside la asamblea deliberativa o Concejo Municipal pero no es delegado del poder central.

Características de los municipios en el Ecuador.- El ayuntamiento es una institución de extraordinaria importancia no sólo en nuestro país sino en el mundo entero. Baste recordar que, históricamente, es anterior al Estado y que de la unión de varios municipios surgieron los estados nacionales y nació el Estado moderno. Semejante categoría histórico-jurídica se ha reconocido siempre en las constituciones del país

y en la Ley de Régimen Municipal a lo largo de nuestra vida republicana. Pero es en la Ley actual, expedida en el 1966 y publicada en el Registro Oficial N° 680, donde se establece con caracteres relevantes esa superioridad jurídica como organismo descentralizado del Estado nacional.

La Ley, al definir el Municipio como una sociedad política, expresa un reconocimiento de lo que fue y es: el resultado de la unión jurídica ordenada de elementos esenciales que le transfieren ese carácter superior. Supone la sociedad, con la presencia del hombre como sujeto social, y no puede concebirse un Municipio sin la existencia permanente y activa del vecindario (Art. 3); la sociedad política supone, a su vez, la existencia de un elemento territorial (Art. 1) y la consagración de un fin trascendente, el bien común, que se señala con precisión en el mismo artículo y se concreta en los Arts. 12 y 14. No puede dejarse de lado el gobierno como elemento sustancial de la sociedad política, al que está dedicado todo el Título II de la Ley.

La sociedad política así comprendida y definida sólo se diferencia del Estado en cuanto no tiene la soberanía de que éste goza, puesto que se halla subordinada al orden jurídico constitucional del Ecuador (Art. 1). Entre los factores que determinan tal subordinación cabe señalar la sujeción a la ley reguladora de la actividad municipal así como a todo el orden jurídico del Estado, el sometimiento al control estatal y el hecho de depender, para su existencia, modificación y extensión, de actos estatales, siendo el primero de ellos la creación del Municipio, por parte del Estado, mediante una Ley. Sin embargo, tanto la Constitución (Art. 125) como la propia Ley de Régimen Municipal (Arts. 1 y 17) atribuyen al Municipio el calificativo de autónomo.

Principales problemas del Municipio en el Ecuador.- Las características concentradoras y excluyentes del modelo de desarrollo y del tipo de Estado dominantes son causa de los principales problemas del Municipio ecuatoriano en la medida en que conforman las modalidades del proceso de urbanización —alta polarización socioeconómica, política y territorial— y determinan una municipalidad débil, con pocas competencias reales y escasos recursos.

El agudo proceso de urbanización muestra ciertas limitaciones del Municipio a través de una doble expresión: primero, la generalización del fenómeno urbano a la totalidad del territorio nacional, nos lleva a concluir que el Ecuador se ha convertido en un país de ciudades. Y, se-

gundo, la creciente concentración de la población en las ciudades permite concebir al país como predominantemente urbano. Esta aceleración de la urbanización plantea, sin duda, un nuevo problema al municipio ecuatoriano: el desborde de su capacidad de repuesta que, incluso, la supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representación sociales.

Las características del proceso de urbanización transforman las estructuras tradicionales de la administración municipal en un contexto de redefinición del poder estatal en su conjunto. El Municipio va dejando de ser el organismo encargado por antonomasia de la gestión urbana y ha asumido un papel secundario en un marco institucional concurrente de competencias, en el que desempeña una función marginal y de intermediación del poder central *hacia* la población e incluso de amortiguador de los conflictos locales. La gestión de las ciudades se hace en el marco de un complejo institucional público/privado en el cual el Municipio es una institución más. En cada caso, y según las características de la ciudad y la afinidad política de la representación de la hegemonía local con la nacional, cada ayuntamiento irá encontrando su peso específico en la coyuntura.

Esta lógica ha conducido a la existencia de una diversidad de municipios que llega a poner en tela de juicio la generalización extrema de concebirlos con la denominación genérica de "el municipio ecuatoriano". Semejante situación plantea, por lo menos, tres problemas: 1. Gran parte de las condiciones municipales dependen de las relaciones coyunturales con el poder central; 2. La Ley general de Régimen Municipal, que no reconoce la heterogeneidad que se desprende de su tamaño, tradición, inserción regional, composición social, etc., da un trato igual a los diferentes municipios, con lo cual se acrecientan sus desigualdades; 3. La importancia de lo puramente coyuntural y una concepción de régimen seccional igualitario llevan a una competencia desigual y excluyente entre municipios, que debilita a los más pequeños y a la institución municipal como tal. De ahí que ésta adolezca de un número excesivamente alto de problemas de la más diversa índole, que paralizan su desarrollo, traban el cumplimiento de sus objetivos e impiden la aplicación de iniciativas orientadas a sustraer al Municipio de su marasmo, revitalizarlo y activar su potencialidad, situación que lo ha convertido en un ente meramente administrativo, pesadamente buro-

crático e incapaz de asumir su papel histórico.

A todo ello se suma el cúmulo de fenómenos propios de una sociedad moderna, dinámica, cambiante pero que mantiene estructuras anárquicas, caóticas e injustas y con recursos mal distribuidos y pésimamente administrados. El aumento de la población, la migración campesina, los errores administrativos, la desocupación y el subempleo, la delincuencia, la prostitución, la drogadicción, la contaminación y destrucción del medio ambiente, el crecimiento del tugurio y de barrios no planificados, la demanda cada vez mayor de servicios, los nuevos avances científicos y técnicos constituyen desafíos permanentes para la institución edilicia. Comoquiera que sea conviene señalar los problemas más importantes a que hacen frente los municipios ecuatorianos:

Políticos.- La incapacidad de reconocer la naturaleza política del Municipio conduce a tener de él una concepción meramente administrativa en cuanto productor de servicios, lo que entraña un grave peligro para su existencia misma.

Las tendencias centralizadoras limitan en exceso el ámbito de la autonomía municipal al condicionar su funcionamiento a las circunstancias o intereses del gobierno central o al tratar de sustituirlo por entidades u organismos que son parte de la administración central, lo que pone en grave riesgo la existencia del régimen local autónomo. Si bien ningún gobernante ha cuestionado la existencia del régimen seccional autónomo, se lo debilita sobremanera mediante la asfixia económica, la presión política y medidas administrativas restrictivas de su acción.

La dependencia del gobierno central en materia de recursos económicos, la centralización de las competencias y la búsqueda de legitimidad política de las autoridades locales y nacionales introdujeron el clientelismo intraestatal como proyección del clientelismo político. La soberanía y la legitimidad de base ciudadana fueron sustituidas por el privilegio de las relaciones con el poder central, asumiendo el Municipio esa función de amortiguador de conflictos y de intermediario del poder central hacia la población y no, como debería ser, la de representante de la sociedad en el Estado para la resolución de sus problemas.

Económico-financieros.- El Municipio ecuatoriano es débil y pobre. Para la gestión de la ciudad comparte responsabilidades con otros organismos públicos y privados y la suma de los presupuestos del conjunto de municipios no llega a constituir el 10% de los ingresos totales

MUNICIPIO

del sector público, sus ingresos propios no alcanzan al 30% de los ingresos totales y su capacidad de inversión es inferior al 40%. Estos datos no hacen sino confirmar su gran dependencia respecto de los recursos externos y su mínima capacidad de gestión local. Mas, como esta situación es de orden general, en muchos casos la falta crónica de recursos llega al extremo de no poder cubrir siquiera los gastos que requiere la administración y sostenimiento del aparato municipal, lo que es consecuencia de la crisis económica nacional pero también de las deficientes políticas económicas y financieras municipales y nacionales. Sin embargo, es justo reconocer también que, por un lado, el clientelismo político impide a los municipios recaudar los recursos locales que debería y, por otro, la pesada estructura administrativa y la baja capacidad técnica disminuyen la capacidad de gasto e inversión.

Jurídico-normativos.- La Ley de Régimen Municipal se aprobó en momentos en que el proceso de urbanización del país alcanzaba su aceleración máxima. De ahí que muy pronto quedó rezagada ante el inmediato proceso de modernización del país, lo que equivale a decir que a los problemas de concepción de la Ley se suman los problemas de orden histórico. El esquema jurídico-normativo implantado por los municipios en sus respectivas jurisdicciones es, a menudo, obsoleto o incompleto, producto de la falta de preparación de las personas llamadas a elaborar esas normas y consecuencia, también, de una ausencia de voluntad política, por parte de quienes ejercen el gobierno municipal, para imponer una normatividad municipal o la aplicación de medios coercitivos para su ejecución, por no afectar determinados intereses. De esta manera los concejos municipales que en la Ley son la instancia legislativa fundamental, en la práctica se convierten en espacio de tramitación de lealtades compartidas.

Administrativos.- En los municipios son muy generalizadas la falta de una política de administración así como la insuficiencia técnica y la baja calificación de los funcionarios y empleados municipales. Esto se debe, particularmente, a las pobres remuneraciones que perciben en comparación con otras actividades u otras instituciones del mismo nivel de requerimiento, pero también a ciertos procedimientos de calificación y ascenso y a la inexistencia de una política de formación de personal. Mas cuando nada de esto sucede, el personal idóneo y preparado se encontrará sujeto a los vaivenes de la política municipal.

Las estructuras administrativas no tienen

una clara división funcional de sus actividades, al extremo de que se convierten en organizaciones informales. Sea porque la tradición suplanta a las actividades orgánico-funcionales, o porque la informalidad reinante en la sociedad civil y la anarquía urbana permean la municipalidad o por los vicios que introduce el clientelismo político. Una gran improvisación domina el quehacer municipal y el de sus funcionarios. El Municipio ha ido perdiendo, gradualmente, su característica omnipresencia, su definición multisectorial y su cualidad integradora para dar paso a una percepción difusa y segmentada que añade una cara más a la presencia confusa del Estado en su conjunto.

Planificación.- Los principales problemas que enfrenta son los siguientes: la marcada separación entre la gestión y la planificación, entre la técnica y la política y entre los técnicos y los políticos; la ausencia de sistemas institucionales e integrados de planificación de los municipios y de una política urbana a nivel nacional; las prácticas políticas inmatistas, clientelares y sin perspectiva de largo plazo, que convierten a la planificación en una suerte de camisa de fuerza; las necesidades crecientes frente a recursos económicos y técnicos escasos; el fracaso de las concepciones y metodologías tradicionales de planificación.

Periódicamente suelen proponerse planes integrales de desarrollo o planes maestros que, por lo general, adolecen de muchas deficiencias que les restan viabilidad. Se formulan planes globales y de largo plazo con propuestas demasiado onerosas, que no tienen en cuenta las limitaciones técnicas, políticas y económicas de los municipios, o bien se hace una propuesta de planificación tecnocrática, vertical, que, basada en la imposición autoritaria, no busca consenso ni aceptación, prescinde de la comunidad en su metodología y soslaya los deseos y necesidades de la ciudadanía.

Soluciones.- Con todos sus problemas, el Municipio representa la institucionalidad y la experiencia más importante del proceso de democratización que se inició a fines de la década de los años 70. De entonces data el número, casi duplicado, de municipios que se han ampliado al conjunto del territorio y de la población. Sin embargo, la solución de la compleja problemática municipal no puede reducirse a la aplicación de determinadas fórmulas, ni simplemente al cambio o creación de formas legales, administrativas o económicas municipales, sino que debe considerarse como un proceso amplio y profundo que abarque todos los factores relativos a la corporación municipal. Para

ello se sugieren las siguientes medidas:

a. Profundización y desarrollo de la relación Municipio-sociedad local abriendo mayores espacios para la representación y participación ciudadana, otorgando al vecino la capacidad de proponer, exigir y decidir sobre los problemas que atañen tanto a él como a su comunidad, pero exigiendo, también, una propuesta de redistribución de los recursos económicos a nivel nacional que parta de la formulación de políticas tributarias municipales y de inversión, acordes con las necesidades y tomando en cuenta las profundas desigualdades y las condiciones socioeconómicas imperantes.

b. Búsqueda de nuevas formas para el régimen seccional que, consciente de su contradictoria heterogeneidad, integre las realidades particulares mediante, por ejemplo, la elaboración de una ley de régimen especial que las regule. Ello entraña una redefinición global del mapa territorial ecuatoriano en el que se define una división espacial que parta de consideraciones regionales para las provincias, especificidades metropolitanas para distritos especiales y consideraciones locales y urbanas para los municipios y parroquias.

c. Reasignación de competencias y distribución de los recursos conforme a sus responsabilidades en el marco de la descentralización y democratización necesarias para el fortalecimiento del poder local. Tales condiciones exigen, a su vez, la modernización, preparación y tecnificación de la administración municipal.

d. Concepción del Municipio como un poder local, representante de una hegemonía (no de una dominación) surgida de la soberanía y la voluntad populares, para desarrollar una gestión urbana multilateral y omnipresente, reforzando, para ello, su autonomía política, financiera y administrativa.

e. Aumento de la eficiencia y eficacia municipal, reduciendo las trabas burocráticas, planificando y modificando los procedimientos administrativos, propugnando la gestión óptima de los recursos, y mejoramiento de la dotación de servicios y de la solución de las necesidades en el marco de una adecuada relación con la sociedad civil.

f. Fortalecimiento de la unidad y organización de las entidades municipales —unidades de desarrollo municipal, asociaciones municipales, etc.— a nivel nacional y regional a fin de que constituyan espacios de coordinación y cooperación mutua.

g. Integración en los planes de estudios universitarios del fenómeno de la administración municipal en sus diferentes manifestaciones y

ramas, adoptando, entre otras medidas, la creación de asignaturas de Derecho municipal y urbano, postgrados de planificación urbana y desarrollo local e investigaciones sobre los problemas municipales y de tecnología de la ciudad.

h. Desarrollo de una planificación real, susceptible de ser llevada a cabo, que tenga en consideración a la persona humana como parte de la comunidad, su sentir y sus necesidades, así como la capacidad administrativa y financiera del Municipio.

i. Definición de las funciones de los Consejos provinciales y de sus relaciones con los municipios, por ejemplo en lo que respecta a la jurisdicción urbana y rural y creación de juzgados competentes para la solución de conflictos municipales, suprimiendo la instancia superior del Consejo Provincial.

j. Descentralización político-administrativa de los grandes municipios a fin de que mantengan una íntima relación con la comunidad, a través de instalaciones, oficinas y departamentos en distritos, parroquias u otros lugares que demanden una correcta y adecuada política de descentralización y de interrelación entre la sociedad y el Estado.

k. Diseño, particularmente en las grandes ciudades, de políticas de comunicación en ambos sentidos, no sólo para mantener informada a la ciudadanía o tener una percepción de las legitimidades y necesidades sino también para suscitar sentimientos de solidaridad, reducir los desencantos, ampliar las ilusiones y potenciar las identidades.

l. Superación de la visión localista y de su ámbito de influencia supraterritorial mediante no sólo la inserción institucional de los municipios con competencias concurrentes con otros niveles del Estado sino también la formulación de políticas exteriores que permitan buscar recursos, fortalecer sus relaciones y proyectar su cultura e imagen.

BIBLIOGRAFIA

- Borja, Jordi, et. al.: *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago, Ed. CLACSO-SUR, 1989.
- Carrión, Fernando: "Ciudades intermedias y poder local en Ecuador: una aproximación analítica" en *Ciudades en conflicto*, Quito, Ed. El Conejo, 1985.
- Carrión, Fernando: *La gestión urbana del Municipio de Quito: administración municipal 1988-92*, San Salvador, Ed. CADES-FLACSO, 1993.

MUNICIPIO

Carrión, Fernando: "Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil" en *Gaceta Municipal*, Quito, Ed. IMQ, 1994.
Cortés, Carlos Alberto: *Régimen Político Municipal*.

Machado, Rafael: *El sistema institucional urbano*, Bogotá, 1976.
Melo, Fabián: *El Municipio*, Quito, Ed. IMQ, 1986.
Rosales, Mario, et. al.: *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*, Quito, Ed. El Conejo, 1988.