

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Quito



0002040

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA
EN DERECHO ECONOMICO

LA DESCENTRALIZACION Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES
EN EL ECUADOR

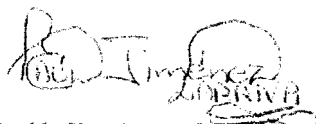
PAUL JIMENEZ LARRIVA

1995

Al presentar como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis , o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un período de 30 meses después de su aprobación.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paul Jiménez Larriva'. The signature is written in a cursive style and is positioned above the printed name.

Paúl Jiménez Larriva.

21 de agosto de 1995.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SUBSEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA
EN DERECHO ECONOMICO

LA DESCENTRALIZACION Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES
EN EL ECUADOR

PAUL JIMENEZ LARRIVA

1995

TUTOR: DR. MARCO ANTONIO GUZMAN C.

CUENCA-ECUADOR

PROLOGO

El propósito fundamental que ha llevado al autor a desarrollar este trabajo, ha sido el amor por su provincia, el amor a su ciudad, Cuenca y el amor a su país el Ecuador.

Cuando en un país tan pequeño como el nuestro, se miran y sienten tan descarnadas diferencias de desarrollo entre las principales ciudades y las llamadas intermedias y pequeñas, entre la ciudad y el campo; nos preguntamos el ¿por qué? de tal situación; y en la búsqueda de esas razones, arribamos al tema de la centralización y su lógico contrario la descentralización. Temas que han sido manoseados en búsqueda de figuración política, con el afán de dividir al país en regiones y provincias y no hacerlo ver como lo que es: uno solo, a cuyo desarrollo y prestigio debemos coadyuvar todos los ecuatorianos, seamos guayaquileños o quiteños, cuencanos o ambateños, serranos o costeños, galapaguenses u orientales; todos tenemos una sola nacionalidad y una sola patria.

De ahí que el presente trabajo se concentra en desentrañar el verdadero alcance que debe tener el proceso de descentralización en el Ecuador, partiendo de una revisión histórica de lo que ha sido la formación de las realidades regionales, provinciales y locales; y la evolución de la centralización en la historia ecuatoriana.

También se ha procurado conceptualizar a la descentralización, entender su alcance, y como lo entienden las diferentes corrientes económicas.

Además se ha buscado poner de manifiesto la realidad ecuatoriana reflejada en la concentración de las actividades productivas, de la población en el Ecuador, de la desigual distribución de los fondos estatales y de la actividad del Estado. Estos aspectos influyen en el financiamiento de las entidades territoriales seccionales que son el eje de un proceso de descentralización, porque si las entidades seccionales no tienen capacidad de absorber las funciones a descentralizarse, el proceso naufragará.

Por otra parte, se abordarán tres problemas que han sido consecuencia, en gran medida, de la centralización como forma de organización administrativa en el Ecuador: las diferencias entre el campo y la ciudad, el desigual desarrollo de las regiones y la migración.

Una vez planteada la realidad del Ecuador teniendo como forma de organización la centralización, y definida ya la descentralización, se buscará darle aplicación práctica en el Ecuador de nuestro tiempo. Se tratará de determinar como podría ser la organización político-territorial descentralizada en el país; cuál sería el nuevo papel de las entidades territoriales en un régimen descentralizado; cuáles serían las funciones de esas entidades territoriales, su organización y financiamiento. Para luego terminar con un breve análisis de los proyectos de Ley de Régimen Municipal, de Desarrollo Provincial, Desarrollo Regional y de Régimen Seccional Autónomo, que procurarían dar una nueva organización a las entidades territoriales subnacionales en el marco de la descentralización.

A mis padres sin cuyo cariño y esfuerzo no
alcanzaría mis metas.

A mi esposa cuyo amor me alienta a seguir.

AGRADECIMIENTO

Al Señor Doctor Marco Antonio Guzmán, por sus invaluables conocimientos y dedicación de verdadero maestro.

A mi institución, el Banco Central del Ecuador, por haberme permitido asistir a esta maestría.

INDICE

LA DESCENTRALIZACION Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES EN EL
ECUADOR

	Pág.
PRELIMINARES.....	1
INDICE.....	4
INDICE DE CUADROS ANEXOS.....	6
PRESENTACION.....	11
CAPITULO I.	
✓INTRODUCCION	
1.1 Evolución histórica de las realidades locales y regionales en el Ecuador	12
1.2 La formación de las regiones, provincias y cantones en el Ecuador.....	55
1.3 El Ecuador de hoy y su problemática político-territorial.....	59
✓CAPITULO II	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y ANALISIS JURIDICO	
2.1 Breves referencias a las teorías sobre el Estado Unitario y el Estado federal.....	65
2.2 Conceptos sobre descentralización y autonomía.....	75
2.3 Posiciones Doctrinarias frente a la descentralización.....	84
CAPITULO III	
LA IMPOSIBILIDAD ECONOMICA DE LA AUTOGESTION MUNICIPAL Y PROVINCIAL Y LA DESCENTRALIZACION	
3.1 La Concentración de la Poblacion Ecuatoriana en las dos ciudades principales y los Ingresos Seccionales.....	91
3.2 La concentración de las actividades productivas y su incidencia en los ingresos municipales.....	95
3.3 El desigual reparto de las rentas estatales y la imposibilidad de la autogestión municipal y provincial.....	112
CAPITULO IV	
EFECTOS SOCIALES DE LA CENTRALIZACION	
4.1 El desigual desarrollo de las diferentes regiones del país.....	129
4.2 Las grandes diferencias campo ciudad	135
4.3 La Migración.....	139

CAPITULO V

LA DESCENTRALIZACION Y LOS PROYECTOS DE
LEY DE REGIMEN MUNICIPAL Y PROVINCIAL,
LEY ORGANICA DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO
Y EL PLAN DE REGIONALIZACION

5.1 Premisas Doctrinarias y experiencias en otros países.....	146
5.2 El Proyecto de nueva Ley de Régimen Municipal, funciones municipales y su financiamiento.....	203
5.3 El Proyecto de Ley de Régimen Provincial, las funciones de los Consejos Provinciales y su financiamiento.....	215
5.4 El Plan de regionalización como opción de descentralización.....	223
5.5 Anteproyecto de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo.....	226
Conclusiones.....	236
Recomendaciones.....	240
Bibliografía.....	247
Anexos.....	252

INDICE DE CUADROS ANEXOS

ANEXO 1	
DISTRIBUCION REGIONAL DE CENTROS OBRAJEROS.....	252
ANEXO Nº 2	
POBLACION DEL ECUADOR POR PROVINCIAS.....	253
ANEXO Nº 3	
PROYECCION DE LA POBLACION ECUATORIANA.	
AÑO 1995.....	254
ANEXO Nº 4	
CUADRO DE LAS CIUDADES MAS POBLADAS DEL ECUADOR..	255
ANEXO Nº 5	
CUADRO DE LAS VIVIENDAS EN EL ECUADOR POR PROVINCIAS	
AÑO 1990.....	257
ANEXO 6	
ESTABLECIMIENTO MANUFACTUREROS Y DE MINERIA,	
COMERCIALES,HOTELES Y RESTAURANTES Y SERVICIOS	
POR PROVINCIAS. 1993.....	258
ANEXO Nº 7	
40 MAYORES EMPRESAS.POR CAPITAL. 1993.....	259
ANEXO 8	
CUADRO DE EMPRESAS CLASIFICADAS EN LA LEY DE FOMENTO DE LA	
PEQUEÑA INDUSTRIA POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIAS	
POR PROVINCIAS.PERIODO 1980-1991.....	261
ANEXO 9	
VEHICULOS REGISTRADOS EN EL ECUADOR. 1993.....	262
ANEXO Nº 10	
CUADRO DE COMPAÑIAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA	
CLASE DE COMPAÑIAS. AÑO 1991.....	263
ANEXO Nº 11	
CUADRO DE COMPAÑIAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA. 1991..	264
ANEXO Nº 12	
COMPAÑIAS ACTIVAS Y SU CAPITAL SOCIAL POR INTENDENCIA	
Y CLASE DE COMPAÑIAS.A junio de 1994.....	266
ANEXO Nº13	
CUADRO DEL SECTOR MANUFACTURERO	
POR PROVINCIAS Y RAMA INDUSTRIAL.1991.....	267

ANEXO N° 14	
CUADRO DE ENTIDADES BANCARIAS PRIVADAS.AÑO 92...	268
ANEXO N° 15	
CUADRO DE COMPAÑIAS ASEGURADORAS POR CIUDADES AÑO 1992.....	269
ANEXO N° 16	
CUADRO DE COMPAÑIAS ASEGURADORAS POR CIUDADES AÑO 1993.....	270
ANEXO 17	
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO CERTIFICADOS EMITIDOS POR CIUDADES.1993.....	271
ANEXO 18	
CASAS DE CAMBIO.COMPRAS DE DIVISAS POR CIUDADES PERIODO 1992-1993.....	272
ANEXO 19	
RECAUDACION TOTAL DE RENTAS INTERNAS POR PROVINCIAS, EN MILLONES DE SUCRES. 1991. 1992. 1993.....	273
ANEXO 20	
RENDIMIENTO EFECTIVO DE LAS RENTAS INTERNAS Y RENTA PER CAPITA.POR PROVINCIAS. 1993.....	274
ANEXO 21	
RENDIMIENTO EFECTIVO DE LAS RENTAS INTERNAS Y RENTA PER CAPITA.POR PROVINCIAS. 1994.....	275
ANEXO TESIS 22	
EGRESOS EFECTIVOS PROVINCIALES.1990-1993.....	276
ANEXO 23	
EGRESOS EFECTIVOS POR PERSONA.POR PROVINCIAS. AÑO 1993.....	277
ANEXO 24	
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PLANTELES SECUNDARIOS.QUINQUENIO 1989-1993. POR PROVINCIAS.....	278
ANEXO 25	
ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION MEDIA QUE RECIBEN ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR PROVINCIA.PRESUPUESTO 1993.....	279

ANEXO 26 DENSIDAD DE COLEGIOS PUBLICOS.POR PROVINCIA AÑO 1993.....	280
ANEXO 27 ASIGNACIONES POR PERSONA.EDUCACION MEDIA POR PROVINCIAS. AÑO 1993.....	281
ANEXO 28 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR PROVINCIAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES QUINQUENIO1989-1993.....	282
ANEXO 29 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y EQUIPAMIENTO Y ASIGNACION POR PERSONA POR PROVINCIAS.AÑO 1993.....	283
ANEXO 30 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES DEPORTIVAS Y RECREACIONALES Años 1990- 1992-1993.....	284
ANEXO 31 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES DEPORTIVAS Y RECREACIONALES Y ASIGNACION POR PERSONA POR PROVINCIAS. AÑO 1993.....	285
ANEXO 32 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA ELECTRIFICACION TRIENIO 1991-1993. POR PROVINCIAS.....	286
ANEXO 33 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA OBRAS DE ELECTRIFICACION Y ASIGNACION POR PERSONA CONVENIOS CON ORGANISMOS NACIONALES AÑO 1993.....	287
ANEXO 34 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCION Y CONTROL DE OBRAS CIVILES QUINQUENIO 1989-1993.POR PROVINCIAS.....	288
ANEXO 35 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCION Y CONTROL DE OBRAS E INVERSION POR KM2. AÑO 1993.....	289
ANEXO 36 CUADRO DE LA RED VIAL NACIONAL (EN KILOMETROS). AÑO 1992.....	290

ANEXO 37	
CUADRO DE RED VIAL Y DENSIDAD DE VIAS POR KM2 POR PROVINCIA. AÑO 1992.....	291
ANEXO 38	
CUADRO DE UNIDADES AMBULATORIAS. AÑO 1991.....	292
ANEXO 39	
CUADRO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE SALUD EJECUTADAS CON FONDOS ASIGNADOS AL IEOS AÑOS 1988-1992.....	293
ANEXO 40	
INVERSION ESTATAL EN SALUD POR PROVINCIAS 1993.....	294
ANEXO 41	
CUADRO DE AFILIADOS POR REGIONALES AÑO 1991.....	295
ANEXO 42	
CUADRO DE CAMAS HOSPITALARIAS Y NO HOSPITALARIAS IESS. 1991.....	296
ANEXO 43	
CUADRO DE COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO AÑO 1991.....	297
ANEXO 44	
CUADRO DE PRESTAMOS OTORGADOS POR PROVINCIAS AGOSTO 1979-JUNIO 1992.....	298
ANEXO 45	
DISTRIBUCION DE CREDITOS DEL BEDE 1984 POR PROVINCIAS. 1994.....	299
ANEXO 46	
VIVIENDAS CON SERVICIO DE AGUA AÑO DE 1990.....	300
ANEXO 47	
CUADRO DE DISPONIBILIDAD DE SERVICIO HIGIENICO EN LAS VIVIENDAS ECUTORIANAS.AÑO 1990.....	301
ANEXO 48	
CUADRO DE ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS EN LAS VIVIENDAS ECUATORIANAS AÑO 1990.....	302
ANEXO 49	
CUADRO DEL SISTEMA DE ELIMINACION DE BASURA EN LAS VIVIENDAS ECUATORIANAS.AÑO 1990.....	303
ANEXO 50	
TASAS DE ANALFABETISMO POR AREAS SEGUN REGIONES Y PROVINCIAS.AÑO 1990.....	304

ANEXO 51 CUADRO DE VIVIENDAS QUE POSEEN SERVICIO ELECTRICO EN EL ECUADOR.AÑO 1990.....	305
ANEXO 52 CUADRO DE VIVIENDAS QUE POSEE SERVICIO TELEFONICO EN EL PAIS. AÑO 1990.....	306
ANEXO 53 LA MIGRACION EN EL ECUADOR.AÑO.1990.....	307
ANEXO 54 VARIACION DE LA POBLACION ECUATORIANA POR AREAS AÑOS 1974-1990-1995.....	308

FE DE ERRATAS

- 1.- En la página, 18 la referencia a Udo Oberem debe tener el siguiente "pie de página":
Udo Oberem. El Período Incaico en el Ecuador. *En Nueva Historia del Ecuador*. Volumen 2. Enrique Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional Grijalbo. 1988. pág 150.
- 2.- En la pagina 20, la referencia a Udo Oberem debe tener el siguiente "pie de página":
Udo, Oberem. El Período Incaico en el Ecuador. *En Nueva Historia del Ecuador*. Volumen 2. Enrique, Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional- Grijalbo. 1988. pág 162.
- 3.- En la página 40, la referencia a Silvia Palomeque debe tener el siguiente "pie de página":
Silvia, Palomeque. *Cuenca en el Siglo XIX. La articulación de una Región*. Quito. Editorial Abya-Yala. Págs 18-37.
- 4.- En la página 83, la referencia a Jerry Silverman debe tener el siguiente "pie de página":
Jerry, Silverman. Criterios y Alternativas para la asignación de responsabilidades. *En Descentralización y Gobiernos Municipales*. Quito. Cordes y Banco del Estado. 1993. pág. 29-33.
- 5.- En la página 183, la referencia a Virgilio Torres debe contener el siguiente "pie de página":
Virgilio, Torres. *Glosario de Marketing y Negocios*. Mexico. Editorial Mac.Graw.Hill. 1980. pág. 141.
- 6.- En la página 190, la referencia a Jaime Orlando Santofimio debe contener el siguiente "pie de página":
Jaime Orlando, Santofimio. *Bases Constitucionales del Régimen Municipal*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1993. pág. 218.
- 7.- En la página 192, la referencia a Caballero Sierra debe contener el siguiente "pie de página":
Gaspar, caballero Sierra. *Los Consorcios Públicos y Privados*. Bogotá. Editorial Temis. 1985. pág 31.
- 8.- En la página 196, la referencia a Eduardo Buller debe contener el siguiente "pie de página":
Eduardo, Buller. *Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal*. Quito. Ediciones PDM. 1995. pág. 19.
- 9.- En la página 199, la referencia a Marco Antonio Guzmán debe contener el siguiente "pie de página": Entrevistas personales. Quito. Enero-Agosto 1995. Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial. Quito. Guzmán & Asociados.
- 10.- En la página 200 la referencia a Julio Prat debe contener el siguiente "pie de página":
Julio, Prat citado por Paúl Jiménez Larriva. *En Las Empresas Públicas Seccionales*. Quito. Universidad Andina. Materia Derecho de la Empresa. 1994. pág 46.

5.4 El Plan de regionalización como opción de descentralización

Conjuntamente a los proyectos de descentralización y desconcentración, y en función de un desarrollo más armónico y equitativo del país, se discuten propuestas de regionalización.

En el primer capítulo de este trabajo se hizo un análisis histórico de lo que ha sido la formación de las realidades regionales y locales.

El establecimiento del Ecuador como un Estado unitario y no federal quizá fue un error histórico, que ha contribuido a una concentración del desarrollo en dos centros urbanos (Guayaquil y Quito); sin embargo, al parecer, las clases dominantes han incurrido y continúan incurriendo en errores de ese carácter. Eso pudo ocurrir en el pasado, con la creación de ciertas provincias, desarticulando regiones históricas y geográficas, y puede suceder en el presente cuando se pretende establecer regiones vía el Proyecto de Ley de Desarrollo Regional.

Las Leyes no pueden por sí solas crear la felicidad de una sociedad; las leyes deben procurar regular las realidades que se presentan en esa sociedad, inducir la formación de regiones en el país, en base a una equitativa distribución de recursos naturales, de vías de comunicación, de obras de infraestructura; dejando de lado los factores históricos, geográficos, políticos, no creemos sea la correcta forma de procurar un armónico desarrollo de las regiones del Ecuador, ni el adecuado adelanto de un proceso de descentralización y desconcentración.

El hecho de incluir a las regiones como parte del Régimen Seccional ecuatoriano, debe partir de un profundo análisis, que debe determinar con claridad meridiana que objetivos deben perseguir los organismos regionales; en especial lo referente a precisar si se trata de entes que gozan de autonomía administrativa, al igual que los municipios y consejos provinciales; en cuyo caso creó que nada aportaría el gobierno regional a la descentralización dentro de un Estado tan pequeño como el Ecuador; o se busca dotarles de autonomía política, que implica gobernarse por si mismas y con ello se lograría una búsqueda participativa del desarrollo del país, por parte de las diferentes regiones y que tal desarrollo no se concentre en dos polos; o por último si estos entes gozan de autonomía tributaria, o autonomía normativa; o únicamente son organismos planificadores.

La respuesta que podemos dar a la inquietudes anteriores es que tales organismos seccionales carecen de autonomía frente al gobierno central.

Fernando Raya Medina, en su artículo "Carácter de las Relaciones entre la Administración del Estado y Las Comunidades Autónomas, nos da una visión de lo que las Regiones Autónomas representan al interior de la organización del Estado. Dice: " *Frente a la tradicional concepción centralisada del Estado surge, pues, la autonómica, con la creación de estas entidades intermedias, entre el estado y las provincias y municipios; a las que se dota de autonomía política, con facultades de gobernarse por si mismas en asuntos de su competencia y de dictar normas jurídicas para ello, y de autonomía administrativa, con facultades de producir actos administrativos.* "

1 .

¹ Fernando, Raya Medina. Carácter de las Relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, en *Organización Territorial del Estado. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.* pág 2761.

En el proyecto de Ley de Desarrollo Regional debemos también señalar el hecho de que la descentralización implica a la vez una democratización, una mayor participación de la población en la actividad del Estado y enunciar la crítica de que, al plantear el proyecto como organismo de desarrollo regional a una Junta en la cual el Presidente y los delegados institucionales son designados por el gobierno central no entraña una democratización verdadera ni una actuación autónoma de la entidad regional.

En este aspecto, somos del criterio que debe contemplarse con claridad la posibilidad del establecimiento de las asambleas regionales como fórmula para una mayor autonomía de las regiones, es decir, hablar de regiones autónomas, evidentemente como forma para una mayor participación democrática.

Además debemos agregar, que del contexto general del proyecto no existe una plena comprensión de la descentralización y de la desconcentración, en cuanto a su significación y alcance; que son consideradas en ocasiones como sinónimos.

Otro aspecto fundamental que debe ser considerado por la Ley es uniformar la jurisdicción de los Organismos Regionales con las entidades del gobierno central que tengan presencia en la región. Hay que considerar, que en la actualidad hay dependencias regionales de los diferentes ministerios con jurisdicciones tan diferentes, que trae como consecuencia conflictos de competencia jurisdiccional que no hacen dinámica y eficiente la acción estatal.

Lo rescatable del proyecto, -aunque de plano rechazamos la creación de regiones conforme al mismo- es el establecimiento de un organismo regional cuya competencias están perfectamente determinadas, siendo estas: la planificación del desarrollo regional y realizar las actividades tendientes a lograr ese desarrollo.

Otro aspecto importante es el establecimiento de una participación determinada en las regalías de los recursos mineros y en el impuesto a la renta, lo cual puede garantizar la autonomía financiera de los organismos regionales.

Terminaremos, este breve comentario del proyecto señalando que el Ecuador no requiere de más organismos seccionales que planifiquen e impulsen su desarrollo, puesto que tales atribuciones las tienen a nivel provincial los Consejos Provinciales. La creación de un organismo regional implicaría la existencia de planificación a cuatro niveles, municipal, provincial, regional y nacional, con lo cual la acción estatal podría diluirse.

Realizaremos el análisis del Proyecto de Ley de Desarrollo Regional de acuerdo a los aspectos fundamentales que debe contener el Régimen Seccional:

1. LEGALIDAD DEL REGIMEN REGIONAL.

El artículo 1 del proyecto consagra la creación del marco jurídico de los organismos de desarrollo regional. El contenido de tal artículo deja entrever que los organismos regionales de desarrollo se inscriben en el marco jurídico estatal ecuatoriano.

2. CONTEXTO CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN REGIONAL.

Su base se encuentra determinada en las respectivas leyes de creación de los organismos regionales que deberán establecerse en un plazo de 180 días; conforme se dice en el artículo 4. Sin embargo, para lograr la debida armonía y concordancia, que debe imperar en el orden jurídico nacional debería hacerse constar en la Constitución, dentro del Título V del Régimen Seccional y Administrativo, la existencia de los organismos de desarrollo regional al interior de la organización político-territorial del Ecuador.

3. LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ENTRE SI.

Este aspecto no se encuentra regulado en el proyecto de Ley, lo cual deja entrever que el mismo constituye una especie de parche dentro de las normas que corresponden a la organización político-territorial del Estado. Quizá una excepción a esta situación sean las normas contenidas en el Capítulo IV " De la Planificación Regional"; en las cuales se habla de la directa relación de la Dirección de Planificación de los organismos regionales con la Secretaría General de Planificación del CONADE, la SENDA y el Banco del Estado (art. 16).

En tanto el artículo 17 y el artículo 5, en su inciso cuarto, nos hablan del asesoramiento que los Organismos de Desarrollo Regional deben prestar en preinversión, apoyo técnico en materia de planificación, preparación y evaluación de proyectos, programación y capacitación a las entidades del régimen seccional.

De acuerdo al artículo 18 corresponde a los Organismos de Desarrollo Regional coordinar con los Ministerios de Estado y sus respectivas

direcciones nacionales e institutos adscritos las metas y estrategias a seguirse en la ejecución de programas y proyectos.

El artículo 5 inciso quinto, nos habla de la coordinación con el régimen seccional, las entidades gubernamentales y la comunidad; para la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo rural integral

Fuera del aspecto de planificación y asesoramiento, las relaciones en otros campos no se encuentran reguladas en lo que respecta al gobierno central, municipios y consejos provinciales. Quizá podría hablarse de la intervención del gobierno central en caso de no existir un adecuado funcionamiento del organismo regional; la descentralización para la transferencia de competencias del gobierno central a los organismos regionales.

No se regula las situaciones relacionadas con la autonomía de los organismos regionales, ya que del contexto de la Ley podemos afirmar que los organismos regionales carecen de la misma. Así la autonomía política no se hace presente ya que la designación del funcionario ejecutivo del organismo regional y de la mayoría de los miembros de la junta son competencia del gobierno Central, como lo manifestamos anteriormente. La estructura administrativa está determinada por la propia ley, de manera que carecen también de autonomía administrativa. La autonomía financiera tampoco se hace presente puesto que las tasas y contribuciones especiales de mejoras deben estar establecidas por la Ley de acuerdo al artículo 14 literal c).

Debemos mencionar que la Ley establece el Fondo de Desarrollo Regional, el mismo que dudamos sea suficiente para su funcionamiento; puesto que los organismos regionales de acuerdo con el artículo 5 tienen una

serie de funciones; tales como el fomento y promoción de actividades productivas; la ejecución de proyectos de infraestructura; la ejecución de proyectos de desarrollo rural marginal, asesoramiento técnico, proyectos de propósito múltiple, que requieren de un financiamiento muchos más amplio, al establecido en el proyecto..

4. CREACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES REGIONALES.

La creación de las entidades regionales se encuentra consagrada en el artículo 3; y de acuerdo con su texto tal división regional del país al parecer es inalterable, mientras no sea reformada por el poder legislativo. Se establecen siete regiones de manera impositiva.

Por tanto no se consagran requisitos, ni se establece el órgano competente y el procedimiento para la creación de nuevas regiones.

Las regiones establecidas son las siguientes:

- 1) REGION UNO: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.
- 2) REGION DOS: Provincias de Pichincha y Napo.
- 3) REGION TRES: Provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua.
- 4) REGION CUATRO: Provincias de Manabí y Galápagos.
- 5) REGION CINCO: Provincias de Guayas, Los Ríos y Bolívar.
- 6) REGION SEIS: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- 7) REGION SIETE: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

De la composición de las regiones podemos notar, que existen regiones que carecen de identidad cultural, de intereses comunes, comunicación vial y

sobre todo se da el hecho de que algunas provincias están siendo desintegradas de los mercados a los cuales en la actualidad pertenecen.

La distribución horizontal regional, constante en este artículo es la forma establecida en el régimen territorial chileno, que nada tiene que ver con la realidad ecuatoriana. Quizá una excepción a esta realidad es la presencia de una integración de tipo vertical en el Oriente ecuatoriano con la presencia del Consorcio de Municipalidades Amazónicas que viene funcionando desde hace varios años.

En el primer capítulo del presente trabajo, al hacer la revisión histórica de la formación de realidades regionales vemos que la integración regional se ha dado y se da en forma vertical, así: la existencia de la sierra centro-norte, la región costera y la sierra centro-sur fueron las regiones articuladas al inicio de la vida republicana ecuatoriana.

En la actualidad la sierra centro-norte continúa siendo una realidad, pues las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, conforman una región cuyo centro se encuentra en la capital de la República. Por tanto la división regional propuesta por el proyecto desarticulará a esta región en orden a intereses de grupos económicos que requieren el establecimiento de un mercado cautivo y de una jurisdicción en donde su dominio económico sea exclusivo, lo cual permitirá el éxito de la reproducción del capital .

Así la Región 1, integrada por Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos presenta tal desarticulación que carecen de vías de comunicación intra-regionales; otro factor diferenciador es la presencia de diferentes

grupos étnicos y culturas que hacen difícil una rápida integración regional: En Carchi e Imbabura los indígenas quechuas; en Sucumbíos los huaorani, siona, secoyas y cofanes; en Esmeraldas los Awa-coquier y los Cayapas; los grupos negros de Esmeraldas y el Chota (Imbabura) y por último los grupos blanco-mestizos dominantes.

La situación de las etnias orientales es especial puesto que tienen un dominio de hecho sobre territorios a los cuales consideran propios y en donde su presencia es caso exclusiva, por lo tanto podría ser un factor a considerar dentro de la temática de la organización política-territorial en el Ecuador.

Otro aspecto que hará difícil tal integración es la presencia de diferentes grupos económicos de poder, así: el grupo exportador de Esmeraldas (camaroneros y bananeros) y empresarios turísticos; los comerciantes en el Carchi y los empresarios turísticos de Imbabura.

La Región 2 integrada por Pichincha y Napo reducirá la influencia de Quito como centro de la Región Centro Norte, pero a la vez concentrará aún más el poder económico puesto que en Pichincha se concentra un alto porcentaje de las actividades productivas y a ello se agregará la explotación petrolera que mayoritariamente se sitúa en el Napo. Por tanto gran parte de la riqueza nacional será generada por esta región.

La Región 3 integrada por Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua; presenta dificultades de articulación como la disputa entre Riobamba y Ambato por ser el centro regional y tras ella, la disputa de sus clases dominantes por acaparar el mercado regional; la integración de

Cotopaxi intimamente ligada a Pichincha también va a presentar dificultades.

La Región 4 integrada por Manabí y Galápagos; es una región artificial, pues Galápagos constituye una región por si misma, que requiere de un tratamiento especial. De otro lado, Galápagos ha tenido a lo largo de la vida republicana una relación directa en los aspectos comercial y administrativo con Guayas. El sur de Manabí e incluso todo Manabí se ha ligado a Guayas. Sin embargo, el surgimiento de grupos económicos poderosos en Portoviejo y Manta como los pesquero y turístico que exigen su espacio de dominio pugnan por crear esta región.

La Región 5 integrada por Guayas, Los Ríos y Bolívar; tendrá que enfrentar la dificultad de integración de Bolívar quizá más ligada a Chimborazo y Tunguarhua antes que a Guayaquil.

La Región 6, integrada por : Azuay, Cañar y Morona Santiago. Es quizá la que menos dificultad tendrá en establecerse debido a la presencia por más de treinta años de un Organismo regional como el CREA, sin embargo, incluso a su interior existen dificultades pues la ciudad de Macas históricamente ha estado más ligada a Chimborazo y a la misma región oriental que a la propia región austral.

La región 7 integrada por El Oro, Loja y Zamora. Es otra región que a nuestro entender tendrá dificultades de integración. Así la provincia del Oro ha estado ligada a Azuay y Guayas, más que a Loja. La provincia de Loja durante los siglos XIX y gran parte de la primera mitad del siglo XX estuvo intimamente ligada a la sierra centro-sur (Azuay y Cañar); hecho analizado en la primera parte del trabajo, sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX

ha tenido una integración especial con los dos polos de desarrollo del país: Guayaquil y Quito. La formación de esta región ceremos obedece a intereses de los grupos dominantes lojanos por tener su propia región de influencia.

5.ORGANOCOLEGIADO

El proyecto lo llama nivel directivo, y su denominación es la Junta Regional de Desarrollo. La nominación de sus miembros es una mezcla de elección indirecta y de designación directa por parte del gobierno central . Dicha Junta esta integrada de la siguiente manera:

- El Presidente Ejecutivo.
- Un Representante por cada uno de los Consejos Provinciales de la región.
- El Gobernador de cada una de las provincias.
- Un representante por los ministerios de la producción.
- Un representante por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Un representante del Comité Consultivo; y,
- Un representante de la Secretaría General de Planificación CONADE.

Los representantes de los Consejos Provinciales serán profesionales técnicos.

Nótese de la conformación de la Junta que corresponde al poder ejecutivo (gobierno central) la designación de la mayoría de sus miembros, lo cual sin duda contradice los objetivos de la descentralización, puesto que una de sus características básicas es la autonomía política; la cual se traduce en la elección directa de autoridades.

Como se nota no se establecen requisitos para el desempeño de las funciones de miembros de la Junta a excepción de los representantes de los Consejos Provinciales y el Comité Consultivo. Además no se regula lo relativo

a las sesiones, el procedimiento de las mismas, la subrogación en caso de ausencia, inhabilidades, incapacidades, prohibiciones a los miembros de la Junta.

Las funciones de la Junta Regional de desarrollo estan determinadas en el artículo 7. y son las siguientes:

- a) Establecer políticas y lineamientos generales de desarrollo integral para la región, concordantes con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y la problemática regional;*
- b) Conocer y aprobar los planes de desarrollo regional, así como los planes operativos anuales, presentados por el Presidente Ejecutivo;*
- c) Aprobar la proforma presupuestaria anual, presentada por el Presidente Ejecutivo;*
- d) Aprobar los reglamentos internos, sometidos a su consideración por el Presidente Ejecutivo;*
- e) Supervisar y evaluar el funcionamiento del organismos regional;*
- f) Solicitar al Presidente Ejecutivo informes técnicos, financieros, administrativos y de auditoría;*
- g) Conocer periódicamente del avance de los proyectos de inversión que han sido programados para la región;*

h) Proponer al Gobierno Nacional medidas de política económica y social, requeridas para el desarrollo regional.

No se consagra como función ni del órgano colegiado, ni de la autoridad ejecutiva del organismo regional el establecimiento de la Organización y Estructura Administrativa de la entidad, la misma se encuentra ya determinada en la Ley en el artículo 6 y esta integrado por un Nivel Directivo; Nivel Ejecutivo; Nivel Asesor; Nivel de Apoyo Administrativo (Dirección Financiera, Administrativa de Recursos Humanos; Departamento de informática y Secretaría general y Archivo); Nivel Operativo y Comité Consultivo.

6. LAS AUTORIDADES EJECUTIVAS REGIONALES.

El proyecto establece como autoridad ejecutiva regional al Presidente Ejecutivo de acuerdo al artículos 6. Su designación la realiza el Presidente de la República de manera directa. Las funciones del Presidente Ejecutivo constan en el artículo 8 y son:

- a) Cumplir y hacer cumplir las políticas que imparte el Presidente de la República y aquellas emanadas por la Junta Regional y, coordinar su aplicación con las secretarías de Estado.*
- b) Ejercer la representación legal del organismo regional y dirigir su marcha administrativa, financiera y técnica.*
- c) Informar a la Junta Regional de desarrollo sobre la administración de la entidad.*

l) delegar temporalmente sus funciones al Director Técnico, por ausencia, enfermedad o por renuncia hasta que se designe el nuevo titular.

m) Proponer a la Junta Regional las políticas de administración de recursos humanos y remuneraciones, de acuerdo a las políticas emanadas por la Secretaría nacional de Desarrollo Administrativo.

Además presidirá la Junta Regional de Desarrollo y el Comité Consultivo.

No se regula lo relativo a los requisitos para el desempeño del cargo, prohibiciones, incapacidades, inhabilidades, remoción. Lo cual es de suma importancia, puesto que dicha función debe estar ocupada por personas capacitadas para el beneficio del organismo.

7. ORGANOS ASESORES.

Existe un Nivel asesor de acuerdo al artículo 6, que esta integrado por la Dirección de Planificación Regional, la Asesoría Jurídica y las Unidades de Auditoría Interna y de Comunicación Social.

El proyecto no regula lo relativo a las normas que rigen la función de control, por parte de la auditoría interna.

Se habla de la existencia de un Comité Consultivo, cuyas funciones no se encuentran determinadas, el mismo esta integrado por:

- Un delegado de la camaras de producción;
- Un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas;
- Un representante de los municipios;

- Un representante de los organismos no gubernamentales;
- Un representante del sector laboral;
- Un representante del sector campesino;y,
- Un representante de los colegios profesionales.

8. LOS SERVIDORES SECCIONALES

En lo relativo, a las normas que regulan las relaciones laborales, el artículo 10, inciso segundo; establece que el personal técnico y de apoyo estará sometido en sus relaciones a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Las normas que regulan la actividad de dichos servidores prácticamente no existen en el proyecto a excepción de las funciones del Director Técnico que constan en el artículo 9. No se regula lo relativo a requisitos para el desempeño del cargo, prohibiciones, inhabilidades, normas relativas a una carrera administrativa regional.

9. CONTROL DE LA ACTIVIDAD Y GESTION REGIONAL.

Este aspecto no esta reglado en el proyecto; la participación popular en el control no está regulada. El control por parte del nivel directivo sobre el ejecutivo tampoco está normado.

El control de la gestión fiscal corresponde en cierto grado a la Auditoría Interna, aunque puede darse una duda al respecto, puesto que la auditoría interna es un nivel asesor antes que controlador.

El control de la conducta de los funcionarios y servidores tampoco se encuentra regulado.

10. CREACION DE ORGANISMOS REGIONALES ESPECIALES

Tampoco se encuentra regulado en el proyecto, pues Galápagos y la región a la que se pertenece debe tener un Régimen especial que permita su conservación ecológica, que es especialísima.

11. HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS REGIONALES.

Este aspecto se regula de acuerdo a los artículos 11 y 12. El Fondo de Desarrollo Regional esta formado por:

- 1) El 20 % de los derechos de regalías por la explotación de recursos mineros; y,
- 2) El 10 % del Impuesto a la Renta.

Este fondo se incrementará en el 1% anual hasta llegar al 30 % de las regalías por la explotación de los recursos minerales y 20% del impuesto a la renta.(art 12).

La distribución de este fondo será determinada en las normas reglamentarias. (art. 12).

El artículo 13 (14 del proyecto) establece otros recursos que corresponden a las entidades regionales de desarrollo:

- a) Los propios de autogestión o ingresos por servicios técnicos o ventas de insumos para la producción o consumo, por estos conceptos los

Organismos de Desarrollo cobrarán una tasa que permita la recuperación de los costos de producción en los que se incluirán los gastos de inversión, gastos de operación y administrativos.

b) Las asignaciones fiscales constantes en el Presupuesto General del Estado, así como ingresos provenientes de tasas o contribuciones especiales establecidas por la Ley.

c) Los recursos provenientes de empréstitos y donaciones internos o externos destinadas a la ejecución de proyectos de desarrollo.

d) Los recursos que tenían asignados por Ley o Decreto los organismos de Desarrollo Regional existentes a la fecha de promulgación de esta Ley.

No se encuentran regulados aspectos como el Régimen Presupuestario, el gasto Público a excepción de la norma constante en el artículo 10, que limita los gastos de operación al 10%. Los subsidios y la participación en las Empresas públicas Seccionales no se norman.

12. LA PLANIFICACION REGIONAL

Se encuentra regulada en los artículos 15 al 20, Capítulo IV " De la Planificación Regional"; la mayoría de cuyas normas las analizamos al referirnos al aspecto "de las relaciones de las entidades territoriales entre sí". Sin embargo, vale hacer mención a la norma contenida en el artículo 15 según el cual es obligación de las entidades regionales contar con un plan de desarrollo, que será parte del Sistema Nacional de Planificación.

13. PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL A NIVEL REGIONAL.

La participación directa de la comunidad no se encuentra considerada. El proyecto no contempla formas de participación de la sociedad civil en la actividad de los organismos regionales.

14. LA CREACION DE ORGANISMOS SUPRAREGIONALES

Es otro de los aspectos que carecen de presencia en el proyecto que nos encontramos analizando.

15. LA ORGANIZACION TERRITORIAL INTERNA Y SUS ORGANISMOS.

Este aspecto se encuentra regulado en las Leyes de Régimen Provincial y Municipal.

16. LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES

Se encuentra plasmado este régimen específico en el artículo 5 del proyecto; siendo la función general: " la planificación del desarrollo regional en armonía con el plan nacional de desarrollo.

Las funciones específicas son las siguientes:

- *Fomento y producción de la actividad productiva en los sectores: agropecuario, minero, industrial, turístico, pesquero, de comercio, interno y externo, etc, acorde con la vocación productiva de cada región.*

- *La ejecución de proyectos de infraestructura para el apoyo a la producción y protección ecológica como : vialidad y transporte*

terrestre, aéreo, marítimo y fluvial; riego y drenaje, cobertura vegetal, forestación, reforestación y rehabilitación de suelos.

- *La ejecución de proyectos de propósito múltiple para lo cual coordinará sus acciones con los gobiernos seccionales.*
- *El asesoramiento técnico a las municipalidades y consejos provinciales cuando éstos los soliciten y bajo estricto respecto de su autonomía.*
- *La preparación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural integral, en coordinación con el régimen seccional, las entidades gubernamentales y la comunidad.*

17. LOS SERVICIOS PUBLICOS

De manera lógica este aspecto no se norma en el proyecto, puesto que en el contexto del régimen seccional ecuatoriano, corresponde a las entidades territoriales provinciales y locales la prestación de tales servicios. Sin embargo, quizá podría pensarse en la participación de los entes regionales en las Empresas Públicas sean estas municipales, provinciales o de economía mixta cuyo objetivo sea la prestación de servicios públicos.

5.5 Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa y Financiera

Este proyecto de Ley es una iniciativa del Partido Socialcristiano y fue presentado ante el Congreso Nacional el 8 de Octubre de 1994.

En forma general manifestamos que se trata de un proyecto que aparentemente procura solamente la autonomía administrativa y financiera de los entes territoriales seccionales. Por lo tanto es una Ley que reconoce el actual ordenamiento jurídico seccional y únicamente lo trata de reformar, en los aspectos mencionados.

El proyecto de Ley- a nuestro entender- se refiere más a una desconcentración administrativa que a la descentralización; como lo pondremos de manifiesto más adelante y por tanto incurre en graves errores de carácter técnico-jurídico.

Otro aspecto que debemos considerar son los aspectos que los autores del proyecto consideran fundamentales: 1) descentralización del desarrollo económico y la búsqueda de una descentralización del desarrollo social.

Sobre el primer aspecto debemos aclarar que la forma de repartición de los impuestos: IVA, ICE y de la Renta Global (art.6) tendrán un efecto totalmente contrario al buscado; puesto que la distribución de tales impuestos se hace en base a parámetros que benefician a las provincias en las cuales el desarrollo esta concentrado y que son Guayas y Pichincha. Estos parámetros son: necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución, monto de generación de los recursos e incremento y evolución de la

recaudación de dichos tributos y de los presupuestos ejecutados en los últimos cinco años debidamente deflactados.

El segundo objetivo, de la búsqueda de la descentralización del desarrollo social también es discutible puesto que la forma de distribución de los fondos provenientes de los impuestos nacionales (art. 6) del IVA, ICE y renta global en base a las necesidades insatisfechas resulta por una parte, uno solo de los varios parámetros para tal distribución, y por otra, se corre riesgo de que el porcentaje asignado por dicho parametro puede ser muy reducido y consecuentemente las provincias y cantones beneficiados serán aquellos en lo cuales los otros parámetros tengan mejores índices, es decir, en los cuales se concentren el desarrollo económico.

El artículo 1 del proyecto consagra el reconocimiento a la organización político-territorial vigente en el Ecuador. Además le otorga como nuevas competencias la elaboración de planes de desarrollo seccional, emprender programas de beneficio colectivos y obras fundamentales para su desarrollo.

El artículo 2, al igual que el anterior tiene un carácter general; puesto que no señala cuales son las áreas y sectores a los cuales las instituciones del régimen seccional aplicarán su esfera de acción. Además no se especifica si esa ampliación o transferencia se hará previo convenio con la entidad que tenga la competencia en dichas áreas y sectores o si alguna otra Ley especial especificará las mismas.

La correspondencia entre las políticas de desarrollo nacionales y los planes y programas de las instituciones seccionales así como la coordinación

que estos planes y programas deben tener; están contemplados en el artículo 3.

El artículo 4 establece la potestad del gobierno central para definir las políticas y objetivos generales que deben mantener los organismos seccionales y la competencia para regular los estándares mínimos para la ejecución de obras y prestación de servicios. Se establece además que el gobierno central mantiene la aptitud para ejecutar obras de interés seccional pero en coordinación con las entidades seccionales. En definitiva este artículo regula las relaciones entre los entes seccionales y el gobierno central.

En el artículo 5 existe una confusión entre descentralización, desconcentración y delegación. habíamos definido que la descentralización es la transferencia de competencias del estado central a las entidades seccionales. La desconcentración era la transferencia de competencias del estado central a sus propias dependencias seccionales. La delegación en cambio es la transeferencia de competencias del estado central a entes autónomos, pero manteniendo el Estado la capacidad para revocar tal transferencia.

Por tanto el artículo incurre en un verdadero trabalenguas jurídico, pues dice que para hacer efectiva la descentralización el Gobierno Central (Ministerios y entidades) delegarán a las Subsecretarias regionales o provinciales y a las Direcciones y Subdirecciones Provinciales de Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo y Obras Públicas las siguientes facultades:

a) La potestad de convocar procesos pre-contractuales para la adjudicación de las obras y la concesión de servicios públicos;

b) La delegación para celebrar todo tipo de contratos en su jurisdicción provincial;

c) Las facultad para aprobar las planillas de los correspondientes contratos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas del presupuesto del gobierno central para el pago directo e inmediato de las planillas a los contratistas del sector público;

d) A nombrar y posesionar a los funcionarios y empleados del sector público que deban actuar bajo su dependencia y ámbito provincial, y ;

e) La atribución para dictar resoluciones que actualmente están reservadas para las autoridades del más alto nivel del Gobierno Central.

Como se verá se pretende lograr la descentralización a través de la desconcentración, algo ilógico y se confunde la desconcentración con la delegación.

El artículo en definitiva desconcentra las competencias administrativas constantes en sus literales.

El artículo 6 habla de la descentralización tributaria, sin embargo, debemos recordar que la descentralización tibutaria puede hacerse presente en tres aspectos:

- a) Capacidad Impositiva.
- b) Aplicación de los tributos
- c) Distribución de los tributos

El artículo analizado hace relación a la distribución de los tributos y tras él se esconde el objetivo fundamental del proyecto y sus autores, que nuestro entender es la búsqueda de la desaparición del criterio de solidaridad

con el cual deben ser distribuidas los recursos del estado central a las entidades seccionales.

Se consagra la distribución del 100% de los impuestos del IVA, ICE e Impuesto a la Renta global en beneficio de las entidades del régimen administrativo seccional. (Entidades territoriales y entidades administrativas dependientes del gobierno central).

La distribución se hará como lo dijimos en base a los siguientes parámetros:

- a) población del ente seccional;
- b) necesidades no satisfechas;
- c) capacidad de gestión y absorción de recursos;
- d) calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución;
- e) monto de generación de recursos e incremento y evolución de la recaudación de dichos tributos y de los presupuestos ejecutados en los últimos cinco años, debidamente deflactados.

Tal criterio de distribución beneficia a las provincias de Pichincha y Guayas en donde están concentradas las actividades económicas, la población, la capacidad de gestión y absorción de los recursos. Son también estas provincias las que tienen mayor opción para que las recaudaciones tributarias evolucionen y se incrementen.

Hemos sostenido que la distribución de las aportaciones del gobierno central debe hacerse en orden a las necesidades insatisfechas, la población y la eficiencia de las entidades seccionales; criterios que dejan intacta la solidaridad necesaria entre las regiones más desarrolladas del país y las de menor desarrollo.

El inciso segundo del artículo 6 pretende establecer este criterio de solidaridad al crear el Fondo Nacional de Compensación Provincial destinado a las entidades territoriales e instituciones del régimen administrativo seccional que no puedan cubrir sus presupuestos y propias necesidades con su recaudación de tributos. Sin embargo, recordemos que la situación económica del país y su nivel de desarrollo no van a permitir tal sobrante puesto que las necesidades de cada una de las provincias siempre han superado a los recursos para cubrirlas. En definitiva el desarrollo se concentrará aún más en Quito y Guayaquil en detrimento de las demás provincias del país.

El artículo 7 consagra la facultad para los organismos seccionales para emitir bonos y obligaciones para el financiamiento de proyectos de interés provincial, lo cual nos parece bastante saludable.

El artículo 8 establece los principios generales para la repartición del "teórico" Fondo Nacional de Compensación Provincial.

El artículo 9 establece la forma de transferencia de los recursos para el sistema descentralizado de gestión del régimen seccional; remitiéndose al artículo 12 según el cual el origen del pago se establece a través del RUC y la acreditación de los recursos será diaria.

Se consagra el beneficio del Fondo Nacional de Compensación Provincial a favor de las provincias que mantengan un déficit en la recaudación de recursos. Tal déficit se determina con una media aritmética ponderada de recaudación de los tributos (IVA, ICE e Impuesto a la renta global) en relación con la población. Esto en el artículo 10.

Se establece en el artículo 11; un estímulo en beneficio de las provincias que generen mayor recaudación de tributos, dicho estímulo será igual al volumen incrementado anualmente.

El artículo 12 norma la obligación del Ministerio de Finanzas de determinar el origen del pago del tributo en base al RUC, indispensable para la distribución de los tributos de acuerdo al criterio de su generación.

El artículo 13 consagra la descentralización del control fiscal ejercido por la Contraloría General del Estado mediante la creación de Direcciones Provinciales y la sujeción de ese control a las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

El plazo de 90 días otorgado al Presidente de la República para la expedición del reglamento de la Ley se establece en el artículo 14.

El carácter especial de la Ley y su vigencia sobre las leyes generales y especiales está consagrado en el artículo 15.

PROYECTO DE LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y
FINANCIERA

Artículo 1.- Esta ley reconoce como instituciones del Régimen Administrativo Seccional a los Concejos Cantonales, Consejos Provinciales, al Distrito Metropolitano de Quito y al INGALA, y les otorga además de los derechos y deberes que les son propios de acuerdo con las correspondientes leyes orgánicas, la responsabilidad primaria de elaborar planes de desarrollo seccional, emprender programas de beneficio colectivo y ejecutar obras fundamentales para su desarrollo.

Artículo 2.- Las instituciones del régimen seccional podrán ampliar su esfera de acción en forma progresiva, en otras áreas y sectores distintos a los señalados en sus leyes orgánicas, siempre que ellos no fueren de la incumbencia exclusiva del gobierno central.

Artículo 3.- Para fortalecer la unidad nacional y la armonía entre las regiones de la patria, necesarias para la subsistencia del Estado Ecuatoriano, los planes y programas de las instituciones seccionales no podrán contrariar las políticas de desarrollo establecidas por el Gobierno Nacional.- Asimismo, en el diseño de las políticas y programas sectoriales de los gobiernos seccionales, deberá considerarse la necesaria complementación y adecuada coordinación interinstitucional a nivel cantonal, provincial y nacional. Para la consecución de tales propósitos los entes seccionales podrán suscribir convenios de cooperación con otros Municipios, Consejos Provinciales y Gobierno Central.

Artículo 4.- Esta ley preserva la potestad que tiene el Gobierno Central para definir las políticas y objetivos generales que deben mantener los entes seccionales del país, y su atribución para establecer las normas o estándares que tales entes deben satisfacer en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de interés colectivo, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y las leyes grantizan a tales entidades. El Gobierno Central mantendrá la atribución de establecer la ejecución de programas y proyectos de interés provincial y seccional, pero la ejecución de ellos necesariamente deberá ser coordinada con los representantes y funcionarios del régimen seccional, para lograr la armonización de los objetivos propuestos.

Artículo 5.- Para que se haga efectiva la descentralización administrativa prevista por esta ley, los distintos Ministerios y entidades del Gobierno Central, deberán delegar a las subsecretarías regionales o provinciales y a las Direcciones o Subdirecciones Provinciales de Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo y Obras Públicas, entre otras, las siguientes facultades:

a) La potestad de convocar procesos pre-contractuales para la adjudicación de las obras y la concesión de servicios públicos;

b) La delegación para celebrar todo tipo de contratos en su jurisdicción provincial;

c) Las facultad para aprobar las planillas de los correspondientes contratos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas del presupuesto del gobierno central para el pago directo e inmediato de las planillas a los contratistas del sector público;

d) A nombrar y posesionar a los funcionarios y empleados del sector público que deban actuar bajo su dependencia y ámbito provincial, y ;

e) La atribución para dictar resoluciones que actualmente están reservadas para las autoridades del más alto nivel del Gobierno Central.

Artículo 6.- En lo económico, la descentralización de las operaciones del Gobierno Central y la transferencia de recursos al régimen administrativo seccional, operará mediante la redistribución del cien por ciento de los tributos establecidos en la Ley de Control Tributario Interno, bajo el régimen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto a los Consumos Selectivos (ICE) y del Impuesto a la Renta Global. La redistribución de tales tributos la realizará el Ministerio de Finanzas atendiendo los siguientes parámetros: población del ente seccional, necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución, monto de generación de recursos e incremento y evolución de la recaudación de dichos tributos y de los presupuestos ejecutados en los últimos cinco años, debidamente deflactados.

La distribución de la recaudación de tales tributos se efectuará en favor de los Consejos Provinciales, Municipalidades, Distrito Metropolitano de Quito, INGALA, Subsecretarías Regionales o Provinciales, Direcciones Y Subdirecciones provinciales, que se mencionan en el artículo 5 de esta ley. Una vez cubiertos los presupuestos de las instituciones antes mencionadas, el excedente de recursos originados en los ingresos antes referidos servirán para formar el FONDO NACIONAL DE COMPENSACION PROVINCIAL que cubrirá las necesidades de las mismas instituciones del régimen administrativo seccional, Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones de las provincias que no pueden cubrir sus presupuestos y sus propias necesidades con la sola generación de tributos de sus provincias. Si por excepción existiere un déficit éste deberá ser cubierto por el Gobierno Nacional con cargo al Presupuesto Nacional.

Para armonizar los objetivos de la política financiera que debe implementar el Gobierno Central, especialmente los referidos al control del gasto fiscal y a la reducción del nivel de inflación, el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, aprobará los presupuestos de los Consejos Provinciales, Municipales y otros entes seccionales, siempre que esten acorde con los parámetros establecidos en el párrafo primero de este artículo y el reglamento de esta ley.

Los recursos del régimen seccional incluirán, además de los ingresos garantizados por las leyes vigentes, las transferencias que el gobierno central les debe efectuar con cargo al Presupuesto del Sector Público No-Financiero, y los ingresos provenientes del financiamiento interno y externo que, con cargo a los ingresos proyectados del régimen seccional o central se obtuvieren.

Artículo 7.- Facultese a las instituciones del régimen seccional para operar en el mercado de valores mediante la emisión de bonos y obligaciones en moneda nacional, para asegurar el financiamiento parcial de los proyectos de interés provincial que satisfagan criterios idóneos de factibilidad. Los trámites atinentes a la aprobación de tales operaciones financieras se someterán a las normas que para el efecto se establezca el Consejo Nacional de Valores, tomando en cuenta la capacidad de repago de la entidad seccional, y la necesidad de no comprometer la oportuna ejecución de los programas fundamentales de la institución.

Artículo 8.- La redistribución de los recursos del Fondo Nacional de Compensación Provincial a favor de las provincias deficitarias, la efectuará el Ministerio de Finanzas de conformidad con los parámetros que establezca el Reglamento a esta ley, y con aplicación a los criterios básicos establecidos en el artículo 6.

Artículo 9.- Los recursos requeridos para el sistema descentralizado de gestión del régimen seccional, serán transferidos por el Ministerio de Finanzas de acuerdo al sistema de liquidación establecido en el Artículo 12.

Artículo 10.- El Fondo Nacional de Compensación Provincial beneficiará exclusivamente a los provincias que mantengan una posición deficitaria en cuanto a la recaudación de recursos por la vía de los impuestos al consumo. Para determinar la posición deficitaria, se establecerá la media aritmética ponderada de recaudación de los tributos indicados en el artículo 6 de esta ley, de acuerdo a la población de cada provincia. Las provincias que se hallaren por debajo de dicha distribución recibirán la subvención respectiva que será determinada en cada ejercicio anual, con apego a los criterios asimismo determinados en el Artículo 6. Las provincias superavitarias no podrán acogerse al mecanismo de subvenciones originado en el Fondo de Compensación.

Artículo 11.- Para estimular la recaudación de recursos en el régimen provincial, el gobierno central establecerá un incentivo igual al volumen incrementado de las recaudaciones que las provincias generen en los tributos que se consideran en la presente ley, tomando como base de medición de tal volumen el ejercicio fiscal de 1994. En los ejercicios presupuestarios siguientes se tomará como referencia la recaudación generada en el año inmediato anterior. Todas las provincias serán elegibles para recibir estímulo.

Artículo 12.- Los recursos destinados para el régimen seccional serán recaudadas de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en las respectivas leyes. El Ministerio de Finanzas será responsable de determinar el origen del pago del tributo a través del correspondiente Registro Unico de Contribuciones (RUC), mecanismo imprescindible en la presentación de los comprobantes de pago de retención. De acuerdo al código del RUC, el Ministerio de Finanzas procederá a acreditar los valores en forma diaria en las cuentas de beneficiarias.

Artículo 13.- Los recursos administrados por el régimen seccional bajo los mecanismos establecidos en esta Ley serán sometidos a la auditoría de la Contraloría General del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Para lograr una efectiva descentralización de las actividades de control del patrimonio público, y en concordancia con las reformas propuestas en el régimen administrativo y tributario, la Contraloría general del Estado establecerá sendas Direcciones Provinciales en cada una de las provincias, las cuales tendrán autonomía de gestión para preparar sus planes de auditoría, y ejecutar sus funciones. Los resultados de los exámenes regulares y especiales serán enviados a la sede central para recibir el tratamiento acorde con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Artículo 14.- Dentro del plazo de noventa días contados a partir de la promulgación de esta ley, el Presidente de la República expedirá el correspondiente reglamento.

Artículo 15.- La presente ley tiene carácter de especial y deroga las disposiciones legales de carácter general o especial que se le opongan. Para la reforma en sus disposiciones será necesaria la promulgación de una ley especial.

PRESENTACION

¿Por qué se habla de descentralización en el Ecuador? La respuesta es obvia: porque hay centralismo.

Tal centralismo puede ser absoluto o bicéfalo, monopolar o bipolar, según se prefiera calificarlo. En todo caso, se caracteriza como una acumulación desproporcionada de poderes o recursos, económicos, políticos, sociales, administrativos, en uno o dos centros, de modo que afecta al resto del país y a la población que habita en las zonas o sectores que podrían denominarse como periféricos, en el sentido de diversos a las ciudades en que se han concentrado las fuentes de poder o los recursos que configuran a éstas.

El objetivo de la presente tesis es desentrañar las causas del centralismo y a la vez conceptualizar y dar forma a la descentralización en el Ecuador.

El fenómeno de la centralización, como forma de organización administrativa en el Ecuador, tiene múltiples motivaciones, que pueden ser de carácter económico, histórico, político, cultural, administrativo o abarcar varios de esos u otros factores.

El presente trabajo procurará englobar -de manera breve, por supuesto- toda la complejidad que implica la forma de organización administrativa descentralizada, que se busca implantar en el país.

INTRODUCCION

1.1 Evolución histórica de las realidades locales y regionales en el Ecuador

"El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario..." expresa el artículo 1º de la Constitución Política del Ecuador, y el artículo 120 preceptúa: " El territorio del Estado es indivisible. No obstante para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias...".

Sin embargo, tras estos preceptos constitucionales, subyace un complejo conjunto de realidades geográficas, culturales, económicas.

Elementos históricos.

Una serie de procesos históricos han ido forjando un Estado que, si bien es unitario, abarca en su interior realidades regionales, provinciales y locales con características propias, que han inducido un Regimen Administrativo y Seccional, basado en aquéllas.

La formación de estas realidades, locales, provinciales y regionales tiene sus orígenes en lo que los historiadores modernos han dado en llamar los señoríos étnicos, correspondientes a la época pre-incásica de la historia ecuatoriana.

El padre Juan de Velasco, el primer historiador ecuatoriano, habla de la existencia del "Reyno de Quito". Sin embargo, tal teoría ha sido descartada. Lo que sí existió es una serie de señoríos étnicos a lo largo en lo que hoy es el Ecuador, aunque a criterio de Rumazo González, citado por Oscar Efrén Reyes en su *Breve Historia del Ecuador*, se manifiesta:

El gran Reino de Quito, que se extendía hasta el Azuay era relativamente reciente, cuando la invasión de los incas..." y agrega también " El reino de Quito o confederación de caras y puruhaes debe tenerse como una realidad histórica. Con el pueblo cara convivían los quitus, que eran muy antiguos moradores de estas tierras. En el valle de Latacunga estaban los pansaleos, no tan antiguos como los quitus, pero originarios del norte como los caras y los quitus. El roce de estas cuatro culturas diferentes, cara, quitu, pansaleo y puruhá, incluyendo en estas denominaciones el de muchas otras parcialidades, hizo que esta confederación de pueblos, en mucho inferior a la de los quichuas, pudiera ponerse delante de éstos, como de igual a igual para probar la suerte de las armas.....¹

Lo que parece acertado y verídico es que los señoríos étnicos de lo que hoy es Ecuador, mantuvieron entre sí un activo comercio e incluso alianzas, a menudo militares, para la defensa común.

Los principales pueblos que habitaron el hoy territorio ecuatoriano fueron, al decir Reyes: " *En la región interandina, siguiendo del norte para el*

¹ Alfonso Rumazo Gonzalez, en *Breve Historia del Ecuador*. Pág. 63. Tomo I.

sur: Pastos, Caranquis, Cayambis, Peruchos, Cochasquíes, Pimampiros, Quitus o Caras, Pantzaleos, Puruhaes, Tiquizambis, Cañaris, Malacatos y Paltas" ².

Segundo Moreno Yáñez en "La Nueva Historia del Ecuador" nos habla de la "Formaciones Políticas Tribales y Señoríos Etnicos" en el Ecuador del período preincásico, y se refiere a los siguientes grupos:

Los Pastos y Quillacingas que habitaron lo que hoy es el Sur de Colombia, Departamento de Nariño y la provincia ecuatoriana de Carchi.

Luego, hacia el sur tenemos los señoríos de Caranqui, Cochasquí y Cayambi, que para algunos historiadores, como Juan de Velasco, formaban una sola organización, bajo el gentilicio de Caranquis. A estos señoríos se agrega el de los Otavalos. Sin embargo, hay quienes afirman que constituían cacicazgos diferentes y que al parecer se unificaron para combatir la invasión inca. Los grupos indicados habitaron territorios comprendidos en las hoy son provincias de Imbabura y Pichincha.

Siempre siguiendo a Segundo Moreno, es dable señalar que en Quito y sus alrededores se asentaron los siguientes cacicazgos: Quitos, Pillajos, Collaguazos y Zámbezis, los cuales -igualmente al parecer- formaron una alianza militar, para su defensa común contra la invasión inca. La historia los unifica bajo el gentilicio de Quitus.

Otro de los pueblos aborígenes que ocuparon zonas que hoy forman parte del sur de Pichincha y el norte de Cotopaxi, especialmente la zona de Latacunga, es el de los Panzaleos.

² Oscar Efren, Reyes R. *Breve Historia del Ecuador*.pág.59.Tomo I.

Hacia la vertiente occidental de la cordillera de los Andes, en la provincia de Pichincha, se desarrollaron los llamados pueblos Yumbos, que fueron una especie de enlace entre los pueblos interandinos y los ubicados en la costa ecuatoriana.

En la hoya del Patate y la región de los Sigchos (Cotopaxi y Tungurahua) se establecieron los llamados pueblos Sigchos y Pillaros. Hacia el occidente (litoral ecuatoriano) de las mencionadas provincias se desarrollaron los pueblos denominados "Yungas-colorados y Colorados-niguas", que a criterio de algunos arqueólogos e historiadores formaron con los sigchos un sólo pueblo.

La región de Chimbo (Bolívar) al parecer estaba habitada por los pueblos Chimbos, y la provincia de Chimborazo fue el territorio Puruhá.

* La zona que va hacia el sur del Nudo del Azuay, (Alausí y Chunchi) provincia del Chimborazo, fue el territorio cañari. Al configurarlo, Moreno dice: " *Se ha hecho referencia a la importancia del nudo del Azuay, fenómeno geográfico que divide a la sierra ecuatoriana en dos subregiones desde el punto de vista orográfico y geológico, profundamente diferentes*".³

Los cañaris ocuparon las hoyas de Cañar, Paute y Jubones (Cañar, Azuay, el Oro y Loja).

Hacia el sur (Loja) habitaron los pueblos Paltas y Malacatos.

³ Segundo, Moreno Yañez. Formaciones Políticas Tribales y Señoríos Etnicos", en *Nueva Historia del Ecuador* de Enrique Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. 1988. Volumen 2. pág.94.

La costa ecuatoriana estaba poblada, según Oscar Efrén Reyes, por Cayapas, Colorados, Caráquez, Mantas, Chonos, Atacames, Pasaos, Jipijapas, Huancavilcas, Punáes y Túmbez.

Al norte, en la provincia de Esmeraldas, se ubicaron el pueblo Atacames o Tacames, según Moreno Yáñez, y en el Río Santiago, los Cayapas, aunque Moreno habla de una serie de pueblos más.

En la hoy provincia de Manabí, encontramos a los Manteños, pueblo de mercaderes.

El pueblo Huancavilca ocupó las zonas de Colonche, Santa Elena y Guayaquil; los Chonos habitaron la región de Daule; y los Punáes o Lampuna, la isla Puná; todos, territorios de lo que hoy es la Provincia del Guayas.

En la región oriental o Amazonía, se asentaron pueblos como los Quijos, Záparos, Cofanes y Jíbaros, según Reyes.

Para Moreno, los habitantes del Oriente fueron, al norte, en Sucumbíos, Napo y Pastaza, los Quijos, Encabellados (hoy sionas y secoyas) y Cofanes; al sur, en parte de Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, los Jíbaros (hoy Shuar y Ashuar).

De la breve reseña de líneas anteriores, que no abunda en detalles de carácter histórico, podemos deducir que para los siglos XIV y primera mitad del siglo XV, lo que hoy es territorio de la República del Ecuador, estuvo habitado por un sinnúmero de pueblos, muchos de los cuales hemos mencionado. Pueblos con diferentes idiomas, costumbres, cultura, religión, organización administrativa y política, aunque no diametralmente opuestos,

pero que nos dejan ver la existencia de una multiplicidad, que puede constituir el germen de la diversidad del Ecuador de hoy, de sus diferentes regiones, provincias y ciudades.

¶ Pero, paralelamente a esa diversidad, se van generando elementos que van a contribuir a la génesis de la nacionalidad ecuatoriana; tales como las alianzas de carácter guerrero o político (la confederación shiry-puruhá, según algunos historiadores).

En el plano económico, cada uno de estos señoríos étnicos tenía como modo de producción el llamado 'Modo de Producción de la Comunidad Primitiva', el cual se caracteriza por la participación comunitaria en el proceso productivo.

¶ La conquista inca.

¶ Para la segunda mitad del siglo XV, asume el mando supremo militar del imperio inca, Topa Inca Yupanqui (Túpac Yupanqui), quien inicia la expansión del imperio, originario del Perú, hacia lo que hoy constituye el Ecuador.

¶ La conquista inca se produjo en dos etapas: la primera durante el reinado de Túpac Yupanqui, el cual, al parecer, sometió a los Paltas y Cañaris, y, luego, durante el de su hijo Huayna Capac (1493 a 1527), quien extendió los dominios del Tahuantinsuyo hasta el sur de Colombia, sometiendo a todos los pueblos de la sierra ecuatoriana.

¶ La importancia de la conquista inca, en lo relativo a nuestra temática, estriba en su forma de colonizar los territorios conquistados, al "transplantar"

poblaciones de un lugar a otro del Tahuantinsuyo; es decir, imponer grupos colonizadores en las nuevas tierras, para evitar la resistencia y someter a los originarios de dichos territorios, o transferir las poblaciones de los nuevos territorios a otros lugares del imperio. Udo Oberem llama a esta colonización 'Reasentamiento Forzoso'. Los colonizadores incas respondieron al nombre mitimaes, 'mitmaj' los nomina Oberem.

¶ Tal forma de conquista, por un lado, diversificó aún más las poblaciones existentes en la época en el Ecuador, y, por otro, implicó la presencia de elementos que contribuyeron a forjar una identidad única. Entre aquéllos cabe mencionar la religión y el idioma (el quechua), que hasta hoy son parte de la cultura común de los pueblos indígenas de la sierra ecuatoriana, aunque se siguieran hablando durante muchos años las lenguas vernáculos.

¶ A la vez, la conquista inca significó la implantación de otros elementos diferenciadores de las regiones, provincias y ciudades, pues, conquistado el territorio cañari, Túpac-Yupanqui edificó la ciudad de Tomebamba (hoy Cuenca), la cual -según la mayoría de historiadores- se convirtió en la segunda capital del Imperio Inca. Además de Tomebamba, se establecieron, a decir de Oberem, grandes centros de administración inca en Latacunga y Caranqui.

Los incas también construyeron una red de caminos -el "intiñan"-, que vinculaban fácilmente los diferentes rincones del imperio, lo cual tiene importancia en el sentido de que las ciudades imperiales de Cuenca y el Cuzco se comunicaban de manera rápida. Ello explica porque durante la época colonial hasta el establecimiento de la República del Ecuador, Cuenca comerciara y tuviera con el norte peruano relaciones mucho más estrechas

que en la actualidad y quizá más acentuadas que con el norte de lo que hoy es Ecuador..

¶ Para esta época, ya podríamos hablar de un desigual desarrollo de lo que hoy son las tres regiones del Ecuador, pues la conquista inca se dio en tres escalas: en la sierra, se impuso totalmente, en la costa ,parcialmente -puesto que en el centro y norte se redujo al comercio- en tanto que al sur, el dominio inca fue total, y en el oriente, virtualmente no existió.

¶ Ello, en el plano económico, significó que en la sierra ecuatoriana se aplicó, a decir de muchos historiadores, el Modo de Producción Asiático o para otros el llamado 'Modo de Producción Andino'. En la costa y en el oriente persistió el Modo de Producción de la Comunidad Primitiva; aunque, como sabemos, el Modo de Producción Asiático es una variante del primero.

¶ Este panorama produjo en el imperio inca la concentración del poder político y económico, personificada en la clase gobernante, integrada por el inca y su familia, los sacerdotes y jefes militares, que se asentaron en el Cuzco, luego en Tomebamba, con Túpac Yupanqui y Huayna Cápac; y, por último, con la división del imperio entre Huáscar y Atahualpa, dicha concentración se produjo en el Cuzco y Quito.

Epoca final del incario y conquista española.

Luego de la conquista de los pueblos del norte de la sierra ecuatoriana, Huayna Cápac murió en la ciudad imperial de Tomebamba, 1528.

Según algunos historiadores y el cronista Hernando Pablos (1582), citado por Luis A. León, en 'Compilaciones de Crónicas, relatos y

descripciones de Cuenca y su Provincia', Huayna- Cápac dividió su reino en dos: " *al que llamaban Guascar dejó por señor y rei del Cuzco, y su señorío llegaba hasta Mocha, que es 20 leguas más aca de Quito hacia esta ciudad de Cuenca; y al otro que se llamaba Atabalipa, dejó de Mocha hasta Pasto*"⁴ .

Otros historiadores, como Oscar Efrén Reyes y Udo Oberem, sostienen que Huayna Cápac designó como su sucesor a su hijo Nina Cuyúchic o Ninancuyúchic, quien falleció. Entonces, se desató la disputa por el trono, entre Huáscar, apoyado por la nobleza del Cuzco, y Atahualpa, apoyado por un sector de la nobleza imperial (los orejones), que acompañaron a Huayna Cápac en la conquista de Quito. Además, este último recibió el apoyo de los pueblos del norte ecuatoriano, porque, al parecer, su madre era una princesa de la nobleza caranqui.

Creemos que el episodio de la sucesión es importante, porque dejó traslucir la división entre los grupos indígenas existentes en el Ecuador, puesto que algunos, como los cañaris, apoyaron a Huáscar y otros, como los del norte, a Atahualpa.

Atahualpa no pudo reinar por mucho tiempo en el imperio unificado. En 1534 fue tomado prisionero y muerto en Cajamarca. Nuevamente, las disputas al interior del imperio empezaron, y Rumiñahui tomó la defensa de Quito, debiendo superar la rebelión de varios grupos.

Los españoles, con Benalcázar, avanzaron hacia Quito y recibieron la ayuda de los cañaris, que con ello tomaban venganza de los partidarios de Atahualpa por la muerte de la mayoría de sus varones, ocurrida con ocasión de las guerras entre Huáscar y Atahualpa.

⁴ Luis A., León. *"Compilaciones de Crónicas, relatos y descripciones de Cuenca y su Provincia"*. Banco Central del Ecuador. Tomo 1 pág

Estos acontecimientos de finales del imperio inca van a suponer que los españoles tuvieron un trato diferente para los pueblos indios. Por ejemplo, agradecieron a los cañaris por su ayuda en la conquista, al exonerarlos del pago de impuestos en los inicios de su colonización.

Otros pueblos, como el de Latacunga, también apoyaron a los conquistadores en contra de Rumiñahui y al parecer incluso los habitantes de Quito tuvieron igual proceder, razón por la cual Rumiñahui lo saqueó y destruyó en su huida. Cabe anotar que estos hechos significaron el establecimiento de diferencias en la forma de conquista y colonización.

Fundaciones Españolas

Las fundaciones de las ciudades constituyen un nuevo elemento diferenciador de las regiones del país.

Tales actos jurídicos se dieron en el Ecuador, en las fechas que se detallan enseguida: el 15 de Agosto de 1534, la primera fundación de Riobamba. En este mismo año el capitán Antonio Clavijo funda por primera vez Latacunga. En la actual Colta, el 28 de Agosto de 1534 se establece Santiago de Quito; meses después, el 6 de Diciembre de 1534, Benalcázar funda formalmente San Francisco de Quito; el 12 de marzo de 1535, Portoviejo. En Septiembre de 1535, según Julio Estrada, Benalcázar fundó Guayaquil. El 25 de Julio de 1538 constituiría la fecha de la repoblación de tal ciudad, por Francisco de Orellana. En 1536, Benalcázar funda por primera vez Ambato. En 1536, se fundó el asiento de San Miguel de Chimbo, y los españoles habían establecido hasta la fecha, como puertos, las poblaciones de Atacames,

Caráquez y Manta. En 1546 se fundó Loja; en 1549, Zamora; en 1557, Cuenca; en 1559, Baeza; en 1595, Zaruma; en 1606, Ibarra.

Con posterioridad, se realizaron fundaciones en el Oriente ecuatoriano y nacieron ciudades como: Valladolid, Sevilla de Oro, Logroño, Loyola, Avila, Archidona; algunas de las cuales tuvieron una efímera existencia.

Para la segunda parte del siglo XVI y XVII se siguen expandiendo otros asentamientos españoles importantes, como Alausí, Otavalo, Daule y Guaranda.

Realizadas las fundaciones españolas, acto jurídico que otorgaba validez y seguridad a los conquistadores para gozar del beneficio de la conquista, y luego de sometidos los indígenas de estos territorios, la Corona Española buscó hacer sentir su poder político en los nuevos territorios. La forma de materializar este ejercicio de poder fue el establecimiento de la administración pública.

Con tal ánimo, se instauraron entidades administrativas que han coadyuvado a la presente diferenciación regional, provincial y local. Así, se establecieron los Virreinos, Audiencias, Capitanías Generales, Gobernaciones y Corregimientos.

Pero, junto a estas instancias administrativas, se configuró un ente de singular importancia: el Cabildo, precursor del actual municipio. Los Cabildos constituyeron instancias administrativas de singular importancia, puesto que sobre estos recaía la organización de las nuevas ciudades.

La Real Audiencia de Quito.

La erección de la Real Audiencia de Quito, mediante Cédula Real del 29 de Agosto de 1563, significó el establecimiento de un organismo de carácter administrativo, que englobó todas las regiones de lo que hoy es el Ecuador, bajo el mando de una sola autoridad: el Presidente de Audiencia. Sin embargo, la Real Audiencia de Quito tenía el carácter de Audiencia 'subordinada'⁵, lo que implicaba que concentraba únicamente competencia en asuntos judiciales; los asuntos legislativos y militares estaban reservados al Virrey.

La Audiencia de Quito tuvo que depender sucesivamente, o del Virreynato de Santa Fé de Bogotá o del Virreynato de Lima. El hecho de que mientras Bogotá se hallaba más cerca de Quito, Lima lo estaba de Cuenca y Guayaquil, tuvo connotaciones y proyecciones en la conformación de regiones de nuestro país.

La erección de la Real Audiencia de Quito no constituyó una solución a la lenta administración de justicia y atención a los problemas administrativos de las ciudades, villas y pueblos que abarcaba, pues, la lejanía de su asiento (Quito) y la casi inexistencia de rápidas vías de comunicación con las ciudades que dependían de Quito hizo que ciudades tan distantes como Loja, Cuenca y Guayaquil prefieran dirigirse al Virreynato en Lima para sus solicitudes.

En el siglo XVIII, se crearon o planificaron intendencias en el interior de la Real Audiencia de Quito. Ellas fueron la Intendencia de Quito y la de Cuenca, que incluía Guayaquil.

⁵ Carlos Landazuri Camacho. "De las Guerras Civiles a la insurrección de las Alcabalas". *En Nueva Historia del Ecuador* de Enrique Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional -Grijalbo. Tomo 4. pág. 199.

Las intendencias guardaban la organización administrativa, y buscaban la independencia con que actuaban ciudades distantes a la capital de la Audiencia. Con su creación, se agregó otro elemento a la regionalización en el Ecuador. Sin embargo, las intendencias no se mantuvieron por mucho tiempo, debido a la gran autonomía con que pretendían actuar en relación con la audiencia, y mucho más en relación con el Virreynato.

Las ciudades de Guayaquil y Cuenca pasaron de corregimientos a Gobernaciones: la de Guayaquil, en 1763, en tanto que la Gobernación de Cuenca fue erigida en 1771, en el contexto de las reformas borbónicas. Esta última gobernación incluía a Loja.

Los obispados

España, fiel a su tradición católica, no podía separar el aparato administrativo de lo religioso. Por tanto, junto a los entes administrativos anteriormente descritos surgieron las entidades eclesiásticas, y entre ellas, fundamentalmente, los obispados, cuya existencia va a incidir también en la actual conformación regional y local. Cabe notar que la erección de los Obispados implicaba el señalamiento de límites dentro de los cuales los obispos ejercen su jurisdicción eclesiástica, y resaltar que, en muchos casos, tales límites no correspondían a los de las entidades político-administrativas. Eso generó otro elemento diferenciador de regiones.

El Obispado de Quito se erigió mediante bula del 8 de enero de 1545; el de Cuenca, el 1 de Junio de 1786. Del segundo dependía Guayaquil.

La iglesia católica y la evangelización que desarrolló fueron elementos que acentuaron la diversidad regional al implantar jurisdicciones

eclesiásticas diversas. Sin embargo, también influenciaron para que el quichua se convirtiera en el idioma común de la mayoría de grupos indígenas de la sierra, pues, la evangelización de los indígenas se efectuó en este idioma.

Especialización económica

El elemento humano fue otro factor fundamental para la diversificación de regiones. Nos referimos a los distintos orígenes de los conquistadores, su procedencia española, y su nivel de educación, que varió, y que, en cierto modo, guardó relación con las diversas orientaciones de actividad económica que nacían de las diferentes características de las zonas colonizadas

La división social del trabajo hizo que ciudades y regiones se especialicen en formas productivas determinadas.

Constituye claro ejemplo de ello que ciudades como Loja, Zamora, Zaruma, Gualaceo y Cuenca se centraran en la actividad minera, por las riquezas minerales de sus suelos y ríos.

El norte de la sierra ecuatoriana se dedicó con mayor énfasis -por medio de los obrajes- a la producción de tejidos.

En los siglos XVII y XVIII, se estableció de manera definitiva, como forma de organización económica, la hacienda latifundista.

La economía ecuatoriana durante la época colonial, giró en torno al centro minero del Potosí (Bolivia), pues la producción básica de paños (textiles) se destinaba a este centro minero, en su mayor parte. Además, se

comerciaba con los Virreinos de Santa Fé, la Audiencia de Santiago (Chile), Tucumán en Argentina e incluso Paraguay.

Los mayores centros obrajeros en el Ecuador en los siglos XVII y XVIII se ubicaron en Quito, Riobamba, Latacunga, Ibarra, Ambato (ver anexo 1).

En la Costa, Guayaquil fue la única población que alcanzó gran prosperidad y se convirtió en los siglos XVI, XVII y XVIII en el principal Puerto de la Real Audiencia de Quito.

Por dicho puerto se embarcaban los paños hacia los mercados del sur del continente. Para los siglos XVII y XVIII, Guayaquil habría de alcanzar renombre por su propia producción cacaotera, tabaco y caña; y sus prestigiosos astilleros navales.

Cuenca se convirtió en un centro de desarrollo importante, ya que comerciaba sus tocuyos (paños de inferior calidad) hacia Lima, vía la ruta "Cuenca-Loja-Zamora-Yaguarzongo-Piura"⁶. Además, la producción minera de Portovelo (Zaruma) y de Gualaceo, en el Azuay, a pesar de ser reducida, era enviada a la metrópoli.

Como se ve, la mayor concentración de riqueza económica en los tres primeros siglos de dominio español (XV-XVI-XVII) se dio en la actual sierra ecuatoriana. El siglo XVIII significó el surgimiento del cultivo agroexportador en la costa y, por ende, el apareamiento del germen capitalista en el Ecuador (acumulación primaria de capital), que se trunco, por algunos factores.

⁶ Manuel, Miño Grijalva. "La Economía de la Real Audiencia de Quito. Siglo XVII". En *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional -Grijalbo. Tomo 4. pág. 101.

Dentro de la economía mundial, con la conquista española, América y en particular el Ecuador ingresaron, con sus características propias, a un Modo de Producción Semifeudal; y lo calificamos así, puesto que junto a la explotación feudal con peculiares características, como lo demuestran las encomiendas y las mitas, fundamentalmente, en donde los civiles españoles no penetraron o si lo hicieron por la explotación minera pronto abandonaron muchas ciudades fundadas por ellos, como Loyola y Logroño, debido a lo inclemente del clima y los continuos ataques de los indígenas orientales.

En materia poblacional, durante la colonia (siglos XVI, XVII, XVIII), la mayor concentración se dio en la ciudad de Quito y su área de influencia, la sierra norte; la sierra sur también tenía una importante concentración demográfica, en tanto que la costa ecuatoriana contaba con escasa población, concentrada sobre todo en Guayaquil, Portoviejo y Manta.

Fines de la colonia y la independencia.

Llegado el siglo XVIII, las reformas coloniales borbónicas ponen de manifiesto una nueva estructuración de la economía en la Real Audiencia de Quito.

La caída de la producción minera del Perú implicó el cierre de algunos mercados para los productos de la Audiencia. Sin embargo, el surgimiento de otros, como los de Santa Fé de Bogotá, hizo que se vayan vertebrando nuevos mercados coloniales como los de Quito, Pasto, Popayán, Bracamoros y Panamá.

Cuenca continuó tratando de mantener sus mercados para sus tejidos en el Perú, pero empezó a generar una producción para la exportación: la cascarilla y quínuva.

Guayaquil prosiguió con su producción ascendente de cacao y tabaco para el comercio externo y en un acelerado crecimiento, que le iba a permitir convertirse en el principal puerto del Pacífico de América del Sur en el siglo XVIII.

El siglo XIX surgió con las ideas de la libertad, pues, la Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa fueron el resultado del triunfo de la emergente burguesía, que ya se había impuesto en Inglaterra y Holanda. Tras estos movimientos estaba una ideología: el Iluminismo francés y las doctrinas políticas de Grocio, Locke. Tales ideas fueron penetrando en las colonias americanas y específicamente en el territorio de la Real Audiencia de Quito.

La clase generadora de las revoluciones mencionadas -la burguesía- tenía un desarrollo precario, sobre todo en Quito y su zona de influencia. En Guayaquil, la burguesía comercial y exportadora se había desarrollado, al igual que en Cuenca, en donde la producción y exportación de la cascarilla se había convertido, en la segunda mitad del siglo XVIII, en su principal actividad.

Las diferencias de clases dominantes en las principales ciudades de la Audiencia de Quito va a ser factor de diferenciación en los movimientos independentistas, sus aspiraciones, alcances y significado.

Así, el movimiento insurgente de Quito, que en un inicio no buscó la independencia del poder de España, sino a lo sumo una mayor participación de la nobleza criolla en el ejercicio del poder y la autonomía con respecto a Lima y Bogotá, se alzó Quito, el 10 de Agosto de 1809; pero fue sometido con ayuda de las tropas españolas llegadas de Lima y se restableció la autoridad del Presidente de la Audiencia, Conde Ruiz de Castilla.

La respuesta de Cuenca y Guayaquil frente a la declaración de Quito fue ténue; intentos débiles por respaldarla fueron sofocados por las autoridades españolas, hecho que probaba la desarticulación de las principales ciudades de la Audiencia.

El movimiento de Quito fue sofocado y los principales cabecillas de la ruptura total con España fueron masacrados el 2 de Agosto de 1810 (entre ellos Morales y Quiroga).

Reinstaurado el poder español se mantuvieron negociaciones entre sus autoridades y los dirigentes locales y se estableció una segunda Junta Suprema, la que llamó a una constituyente, a fin de establecer el "Estado Libre de Quito".

Carlos Landázuri expresa, respecto a ese Congreso:

Ese Soberano Congreso de Quito, que se instaló el 4 de diciembre de 1811, se componía de 18 miembros que representaban a diversos estamentos, villas y asientos: el Cabildo Secular y el Eclesiástico, el clero, las órdenes religiosas, la nobleza, los barrios de Quito y las

poblaciones de Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Guaranda y Alausí (Borrero,1962: 361). 7

Dos acciones fundamentales tomó dicho Congreso: declaró la independencia de España (11 de diciembre); y promulgó una constitución llamada 'Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las provincias que forman el Estado de Quito' (15 de febrero de 1812) 8

La composición del Congreso deja notar que ni los representantes de Guayaquil y su zona de influencia (la costa ecuatoriana), ni Cuenca (sur de la Audiencia) fueron llamados por su fidelidad a España; tanto es así que durante el mandato de la Segunda Junta Soberana de Quito (1811-1812), la sede de la Audiencia se trasladó a Cuenca.

Tras los acontecimientos de la independencia de Quito estaba -según el mismo Landázuri- la intención de lograr que la Audiencia recobre su antiguo poder y esplendor, tan venidos a menos desde las leyes borbónicas y la caída en la explotación minera del Potosí, para lo cual era necesario asegurar el nuevo mercado regional que se desarrolló a finales del siglo XVIII, y que integraban las regiones de Guayaquil, el Chocó y Panamá.

Landázuri dice, en torno a este asunto, citando el acta del 10 de Agosto de 1809:

Declaramos que los antedichos individuos (los representantes de los barrios de Quito) unidos con los representantes de los cabildos

7 Carlos Landazuri Camacho. "La Independencia del Ecuador" (1808-1822). en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. Tomo 6. pág. 114.

8 *Ibidem*. pág 114.

Guayaquil independiente procuró propagar la revolución. Formó, para avanzar hacia Quito, un ejército, que fue derrotado. Requirió, después, la ayuda de los ejércitos de Colombia, al mando de Antonio José de Sucre, quien, después de que fue derrotado en Huachi, adoptó una ruta estratégica hacia el Sur (Azuay), logrando la anexión de Cuenca a Colombia, en abril de 1822 y, luego de abastecerse de hombres y vituallas, marchó hacia Quito.

El 24 de Mayo de 1822, Sucre venció en Pichincha y liberó a Quito, que declaró inmediatamente su integración a Colombia.

Lograda la independencia de la Real Audiencia de Quito del poder español en Pichincha, Bolívar tuvo que imponer a Guayaquil su adhesión a Colombia, pues el sentimiento de unión de Guayaquil al Perú era muy fuerte.

Los movimientos independentistas en las ciudades principales del Ecuador, fueron totalmente aislados los unos de los otros, pues aisladas eran sus economías. La economía regional de Quito giraba en torno a los latifundios y la producción textil. Guayaquil y su región económica lo hacían alrededor de la producción agroexportadora, con presencia de numerosos pequeños propietarios, además de la actividad comercial y sus astilleros navales. La economía cuencana oscilaba en torno a la explotación de la casacarilla y la producción ganadera, en base a propiedades medias y escasos latifundios.

Regionalización en la Gran Colombia

Integrado el territorio de la Real Audiencia de Quito al nuevo Estado de Colombia, las aspiraciones regionales no desaparecieron: siguió primando la visión regional de Quito, Guayaquil y Cuenca. Sin embargo, lo que hizo

Colombia fue iniciar la desarticulación de los mercados regionales, pues separó a Popayán y el Chocó de Quito; Guayaquil, de Lima; y a Cuenca, del norte del Perú. El efecto fue mayor en las dos últimas regiones, puesto que los mercados pertenecían a dos Estados diferentes.

En 1824 se estableció la División Territorial de Colombia, en la cual el Distrito del Sur comprendía los Departamentos de Ecuador, Azuay y Guayaquil, que a la vez se dividían en provincias, cantones y parroquias.

El departamento de Ecuador comprendía las provincias de :

1, Pichincha, capital Quito; 2, Imbabura, capital Ibarra; 3, Chimborazo, capital Riobamba.

Cantones de Pichincha: 1, Quito; 2, Machachi; 3, Latacunga; 4, Quijos; 5, Esmeraldas.

Cantones de Imbabura: 1, Ibarra; 2, Otavalo; 3, Cotacachi; 4, Cayambe.

Cantones de Chimborazo: 1, Riobamba; 2, Ambato; 3, Guano; 4, Alausí; 5, Guaranda; 6, Macas.

El departamento del Azuay comprendía las provincias de: 1, Cuenca, capital, Cuenca; 2, Loja, capital Loja; 3, Jaén de Bracamoros y Mainas, capital Jaén.

Cantones de Cuenca: 1, Cuenca; 2, Cañari; 3, Gualaceo; 4, Jirón.

Cantones de Loja: 1, Loja; 2, Zaruma; 3, Cariamanga; 4, Catacocha.

Cantones de Jaén y Mainas: 1, Jaén; 2, Borja; 3, Jeveros.

El departamento de Guayaquil comprendía las provincias de: 1, Guayaquil, capital Guayaquil; 2, Manabí, capital, Portoviejo.

Cantones de Guayaquil: 1, Guayaquil; 2, Daule; 3, Babahoyo; 4, Baba; 5, Punta de Santa Elena; 6, Machala.

Cantones de Manabí: 1, Portoviejo; 2, Jipijapa; 3, Montecristi.¹⁰

La pertenencia del Distrito del sur a Colombia puede resumirse del siguiente texto, extraído de un trabajo -de coautoría de quien presenta esta tesis- relativo a la formación del Estado Nacional :

La experiencia del Ecuador al interior de la Gran Colombia fue traumante y lo que hizo fue profundizar las diferencias regionales, que ahora no solo se limitaban a asuntos de intereses económicos de las clases dominantes, sino también a cuestiones políticas entre partidarios de Bolívar y sus detractores.

Respecto a tal situación , Jorge Núñez expresa:

" Constituida sobre la base territorial de la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada, la República de Colombia terminó por integrar políticamente un territorio sumamente extenso, de difícil comunicación, sumando regiones disímiles y hasta opuestas entre sí, en razón de sus particulares intereses económicos y políticos. La supervivencia de poderosos grupos de poder local, herencia de la etapa colonial y la presencia de numerosas diferencias étnicas y culturales entre la población, completaban el cuadro de las causas sociales que impedían una rápida integración nacional."

Estos problemas de integración de Colombia se agravaron con relación a la Región Sierra-Norte de Quito y también en lo relativo

¹⁰ Salvat Editores. "Historia del Ecuador". Tomado de la gaceta de Colombia num. 124 dl 4 de Julio de 1824.

a Venezuela, puesto que la República de Colombia se había declarado en lo político como liberal y en lo económico como librecambista, lo que implicó un beneficio para las regiones costeras de la República y por ende a sus comerciantes y exportadores, puesto que se levantaron las restricciones comerciales establecidas por la dominación española y por otro lado, fue un perjuicio para las regiones interiores (serranas) y sus clases terratenientes, ya que su producción estaba destinada fundamentalmente a los mercados internos, y la liberación del comercio implicó la libre introducción de manufacturas y bienes de consumo y suntuarios mediante la importación; importaciones que competían con la producción nacional restándole mercado.

En lo político, la declaratoria de liberalidad implicó el desmantelamiento de algunas de las prerrogativas de la nobleza terrateniente, y la búsqueda de mejores condiciones de justicia de las clases explotadas, beneficios siempre subordinados a las necesidades de "dinamizar la economía y liberar la fuerza de trabajo". En tal virtud, se dictaron leyes que suprimieron los mayorazgos, la extinción o disminución de los censos, la supresión del tributo indígena y la imposición de contribuciones directas, medidas tomadas en el año de 1824.

El manejo del gobierno de Colombia había quedado en manos del Vicepresidente Santander, debido a que Bolívar permanecía en campaña para liberar a Perú y Bolivia del dominio español.¹¹

¹¹ Ximena, Endara. Monica , Navas. Paúl, Jiménez. *El Estado Nacional en el Ecuador*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar. 1994.

✓ La crisis económica de Colombia se produjo por la aplicación del modelo económico liberal por parte de Santander, reducción de impuestos y aranceles, agregado a los cuantiosos gastos de guerra y una pesada carga de la deuda externa lo que puso la caja fiscal de Colombia en una situación lamentable; de otro lado, los afanes de poder de los grupos dominantes locales en Venezuela y el Distrito del Sur crecieron en intensidad; tal situación puede reflejarse descriptivamente en la siguiente cita de Jorge Nuñez:

" Al calor de la crisis se reactivó, por esos años, la tradicional oposición entre Nueva Granada y Venezuela. Los venezolanos, que habían ocupado la vanguardia en la lucha por la independencia y detentaban ahora los más altos cargos militares en la República, veían a Bogotá como una nueva capital metropolitana, desde la cual un grupo de doctores vanidosos y políticos corrompidos gobernaba al país con el mismo espíritu despótico y centralista del régimen colonial. Los civilistas granadinos, por su parte, estimaban que el poder militar constituía un peligro potencial contra la democracia republicana y las libertades públicas, al que había que conjurar mediante su sometimiento total al poder civil. Los sureños, por fin, sufrían, en su opinión, el doble despotismo de la administración granadina y el militarismo venezolano, a los que combatían por igual".

En marzo de 1827, la Tercera División del Ejército Colombiano acantonada en Lima se sublevó y avanzó a Guayaquil, en donde el Jefe Militar de la plaza se adhirió a tal sublevación, proclamando, en abril, Jefe Civil y Militar del Departamento al Mariscal José Domingo Lamar, desconociendo al Jefe designado por Bolívar.

Tal suceso reflejó una realidad: Cuenca y Guayaquil se sentían más ligadas al Perú que a Colombia. La rebelión terminó gracias a la intervención de los Jefes Superiores de los departamentos de Ecuador (Quito) y Cuenca, además de que él designado Jefe Superior el Mariscal Lamar tuvo que viajar al Perú para tomar posesión de la Presidencia peruana, cargo para el cual se lo había elegido en ausencia. Sin embargo, la semilla de la separación del Distrito del Sur estaba sembrada.

Todas estas contradicciones presentes al interior de Colombia eran suficientes para que tal unidad se destruyera. Al parecer, el único elemento de cohesión entre los departamentos era la presencia de Bolívar, venerado como el Libertador, que tuvo que nombrarse Dictador en 1827, y con ello prolongó la agonía de Colombia.

Bolívar pese a su voluntad por redimir a las clases explotadas de Colombia, cedió ante las presiones de los terratenientes quiteños y en 1828 reestableció el tributo indígena (3 pesos 4 reales).

Los conspiradores contra Bolívar continuaron con su trabajo. En Septiembre de 1828, atentaron contra su vida, y a finales del mismo año el Perú ocupó Guayaquil y empezó la invasión de Colombia por el Sur.

Tal invasión es un capítulo de la historia ecuatoriana difuso en cuanto a la determinación de los móviles de Lamar de invadir su propia tierra, pues había nacido en Cuenca. Según Pío Jaramillo Alvarado, la idea de Lamar fue la creación de la República de Cuenca, con los territorios de Cuenca, Loja, Tumbes, Jaén y Mainas;

otros manifiestan que venía como el salvador del Distrito del Sur de la dominación Colombiana. La idea era separar el Distrito del Sur y formar un nuevo Estado; sin embargo, el proyecto de Lamar que contaba con el auspicio del Perú y más precisamente de sus clases dirigentes que veían en Lamar la presencia del extranjero; y la aceptación de las clases dominantes de su ciudad natal. Fracaso Lamar y cayó derrotado en Tarquí, el 27 de Febrero de 1829 a manos del Mariscal Sucre. ¹²

Durante la Epoca Independentista y Grancolombiana, la distribución del elemento humano en el Distrito del Sur (Ecuador) de la Gran Colombia tenía las siguientes características: la provincia del Azuay presentaba mayor importancia que Guayaquil, pues, incluso en el aspecto religioso, dicho Puerto dependía y dependió durante muchos años del Obispado de Cuenca; la población del Departamento de Quito era ligeramente inferior a la del de Azuay.

La regionalización en la República del Ecuador

La ambición de los Generales de la independencia en franca connivencia con la oligarquía terrateniente quiteña, impulsó la separación del Distrito del Sur y la conformación del Ecuador como Estado libre y soberano.

El 13 de Mayo de 1830 se estableció la República del Ecuador, gracias a la iniciativa de 'las corporaciones y Padres de Familia de Quito', que resolvieron 'Constituir un Estado Libre e Independiente, con los pueblos

¹² Ximena, Endara. Monica , Navas. Paúl, Jiménez. Op. cit.

comprendidos en el Distrito del Sur y los más que quieran incorporarse, mediante las relaciones de naturaleza y recíproca convivencia'.

El Estado Ecuatoriano se creó sobre una ficción, con lo cual queremos decir, los Departamentos de Quito, Guayaquil y Azuay que integraban el Distrito del Sur de la Gran Colombia carecían de una identidad común, de una economía vertebrada a través de la existencia de un mercado común y de clases dominantes homogéneas que tengan intereses comunes. En definitiva, no constituían, una nación. Únicamente lo que lo que hizo posible la creación y permanencia del Ecuador como Estado en sus inicios, fue la aspiración común de independencia del poder español, más por razones económicas que ideológicas. Al respecto, debe aclararse que este interés común lo era únicamente de las clases dominantes: la oligarquía terrateniente en la sierra (Quito) y la oligarquía agroexportadora de Guayaquil, las cuales arrastraron en su aventura independentista a las clases oprimidas (indígenas y esclavos).

Tan disímiles eran las prenombradas regiones que en el Azuay circulaba o la moneda peruana o la propia moneda acuñada en la zona, las que predominaban en las transacciones comerciales; cosa parecida sucedía en Loja.

Enrique Ayala, en su Resumen de Historia del Ecuador, respecto a este pasaje histórico dice :

La característica del país desde su nacimiento fue la profundización de las tendencias regionales. Tres espacios que habían surgido del último periodo colonial se consolidaron. La Sierra Centro-Norte, con su eje Quito, retuvo la mayoría de la población y la vigencia del régimen hacendatario. La sierra Sur,

nucleada alrededor de Cuenca, tuvo características diversas, con mayor presencia de la pequeña propiedad agrícola y la artesanía. La cuenca del río Guayas, con su centro en Guayaquil, experimentó un acelerado crecimiento del latifundio cada vez más vinculado a la exportación y sufrió una declinación de la pequeña propiedad agrícola .¹³

Azuay entraba a la República con una economía agotada en lo referente a la explotación de la cascarilla, pues su recolección desmedida que se dio luego de levantado el monopolio estatal y la necesidad de sobreexplotación para cubrir los gastos de guerra de Colombia, casi extinguieron los bosques. Además, a lo anterior se agregó, la pérdida progresiva de los mercados peruanos, de las batallas de Pichincha, Junín y Ayacucho, que despoblaron el departamento del Azuay; todos estos factores lo llevaron a la depresión económica de modo que la región -a decir de Silvia Palomeque- buscó una reconversión de su economía, para lo cual introdujo la fabricación de sombreros de paja-toquilla, dio impulso a la agricultura y ganadería y trató de mantener los mercados textiles del norte peruano.

En lo político, sus clases dirigentes defendían el proyecto federalista, tan arraigado en Cuenca y Loja, también como forma de buscar el desarrollo de la región. Dicho proyecto representaba la ambición de poder político de las clases dominantes de estas ciudades. Prueba de ello fue la declaratoria de José Félix Valdiviezo como Jefe Supremo de Loja y, en 1859, el establecimiento del gobierno federal de Loja de Manuel Carrión Pizano. El más preclaro representante de la causa federalista fue Benigno Malo según cita de Espinoza y Achig:

¹³ Enrique Ayala. *Resumen de la Historia del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional. 1994.

El federalismo como forma de gobierno capaz de permitir una salida a la depresión económica en que se hallaban sumidas el Ecuador y sus provincias, es pensado por Benigno Malo, acorde al modelo norteamericano en el cual "la vista descansa como un oasis" frente al desierto caótico de organización social" imperante en el país. La forma federativa de gobierno-dice- es "mi sistema favorito", "mi idea fundamental del orden social" y continúa, sólo cuando a cada provincia y a cada cantón se les deje administrar sus propios recursos, se lo hará con más celo e inteligencia y se podrán concluir las obras que exigen su desarrollo; la falta de vías de comunicación, de asignaciones fiscales, en general el retraso y abandono en que se debate la provincia del Azuay tiene como causa fundamental el centralismo" 14

La 'sierra centro- norte', como la llama Ives St. Geours, buscaba acaparar el poder político del naciente Estado y, al decir del mismo autor, su economía estaba totalmente arruinada tras hecatombes naturales que devastaron a ciudades como Riobamba y Ambato. A ello se agregó -a finales del siglo XVIII- la ruina de los obrajes, centro motriz de la economía quiteña. La moneda que circulaba en las transacciones comerciales era la neogranadina, muy diferente a la que circulaba en Guayaquil y Cuenca.

Respecto a la clase dominante St. Geours dice: *"encontramos en la sierra un grupo terrateniente tradicionalmente designado como clase terrateniente: se trata de un grupo dominante con una conciencia de clase de*

¹⁴ Leonardo, Espinoza y Lucas, Achig. "Economía y Sociedad en el siglo XIX: Sierra Sur". en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional- Grijalbo. 1990. Tomo 7. págs. 42-43.

tipo aristocrático, que considera a la sociedad como un conjunto jerárquico relacionado con el orden natural" ¹⁵

A pesar de la independencia de Ecuador, el mercado regional quiteño continuaba siendo el Chocó, desde donde llegaba el oro para la acuñación de la moneda local. Más tarde en 1867, se creó en Quito el primer Banco que emitió billetes, el Banco de Quito; billetes que por demás está decir no circularon más allá de la sierra centro-norte.

Las clases dominantes quiteñas, que habían tenido intereses a lo largo de América, tuvieron que centrarse en Ecuador e invertir de manera que, a partir de 1830, volvieron a poner capitales en la industria textil; pero ya entonces mediante la importación de maquinaria europea, lo que revivió a esta industria en crisis.

Guayaquil, que desde la segunda mitad del siglo XVIII surgió como puerto y fundamentalmente como centro agroexportador, gracias a la producción cacotera y tabacalera, procuró asegurar la libertad mercantil tan indispensable para su oligarquía, y, por la acumulación primaria de capital, pasó a convertirse en el departamento más próspero de Ecuador, a raíz de su creación. Acorde con el poder económico que había alcanzado, buscaba captar el poder político, razón por la cual, en principio, se dió un pacto con los latifundistas quiteños, que les permitió compartir el poder político.

Durante todo el siglo XIX, Guayaquil se convierte en el centro del mercado interno, pues, de esa ciudad partían café, cacao, pita, algodón, mulas, potros, sal, pesacado, sombreros y las mercancías importadas. Guayaquil

¹⁵ Ives, St. Geours. "Economía y Sociedad. La Sierra Centro-Norte (1830-1875)". en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. 1990. Tomo 7. págs. 42-43.

provee al mercado internacional de todos los productos que se producen en el Ecuador, siendo los principales mercados el Chocó, Panamá, Acapulco y Perú.

En 1832, el país tomó posesión de las Islas Galápagos, con lo que la Región Insular pasó a ser parte del Ecuador.

Tal fue la falta de conciencia de país unitario, que su propio fundador, el General Juan José Flores, al ser despojado del poder en 1845, se propuso reconquistar, a favor de España, el país que ayudó a libertar y crear .

Para 1859, la crisis que vivió el Ecuador lo tuvo a punto de desaparecer. Cuatro gobiernos en cuatro provincias: Franco, en Guayaquil; Jerónimo Carrión, en Cuenca; García Moreno, en Quito; y Manuel Carrión, en Loja. Tal situación se agravaba con la invasión peruana.

En este episodio histórico, Loja planteó la necesidad del federalismo. Sin embargo, la recia figura de García Moreno logró mantener la incipiente unidad del país. Creó las provincias, mediante la Ley de División Territorial, en la cual se estableció la división política del Ecuador en provincias en forma definitiva.

La impronta de García Moreno

García Moreno a pesar de lograr, como lo dijimos, articular un pacto tácito de unidad regional bajo la soberanía del Ecuador, al parecer tampoco tuvo clara la idea de un Estado nacional; prueba de ello fueron sus reiteradas cartas suplicantes al Emperador francés encaminadas a que éste no recoja como un protectorado. Sin embargo, las obras por él emprendidas fijaron las primeras bases de la unidad nacional . Estas obras fueron: la

profesionalización de ejército, el control de la emisión monetaria e impulso de la actividad bancaria; la reforma del sistema educativo al cual dotó de profesores extranjeros. En el plano fiscal, organizó la recaudación y la administración de impuestos; y propició el desarrollo de una red vial que permita una rápida comunicación inter-regional, aunque en este último punto su atención se centró en comunicar a Quito y Guayaquil, lo que para Espinoza y Achig es el inicio del bicentralismo en el Ecuador.

Este capítulo Espinoza y Achig lo describen así:

El proyecto garciano de eliminación del modelo departamental para dar paso a la división provincial quebró definitivamente, el triángulo urbano de influencias regionales ejercidas por Quito, Guayaquil y Cuenca, iniciándose el proceso de consolidación del eje bipolar conformado por la capital de la república y el puerto principal, que significó para las provincias sureñas un largo período de aislamiento sobre todo vial, hasta los años 40 del presente siglo. ¹⁶

Efectivamente, García Moreno puso énfasis en comunicar a Quito y Guayaquil a través de construir una carretera y el ferrocarril, olvidándose de la sierra sur.

En lo económico y físico, la respuesta de Cuenca fue impulsar, con medios propios, la comunicación con Guayaquil, a través de Molleturo y Naranjal. En lo político, su reacción se tradujo en la elaboración de una doctrina política, que se opuso al clericalismo a ultranza de García Moreno, y fue el progresismo que ascendió al poder en 1875 (Borrero) y 1884-1895 (

¹⁶ Leonrado, Espinoza y Lucas, Achig. Op. Cit. Tomo 7. págs 42-43.

Flores, Plácido Caamaño y Cordero). Además, la sierra sur planteó el proyecto de vía férrea, que permita la comunicación de Cuenca con Quito y Guayaquil.

Pero las diferencias regionales empiezan a profundizarse también en el plano ideológico y político. Los terratenientes de la sierra son defensores del conservadurismo, que ejerció el poder durante los primeros 65 años de la República. Frente a ello, la burguesía de la costa, que había logrado convertirse en la clase dominante, en detrimento de la oligarquía agroexportadora, debido a la gran demanda del mercado mundial del cacao ecuatoriano, acogía las ideas del liberalismo e impulsaba el desarrollo industrial, comercial y bancario, a la vez que procuraba captar el poder del Estado.

Luego de la muerte de García Moreno, los sectores agroexportadores de la costa (Guayas y Los Rios) continuaron desarrollando su ascendente poderío económico, gracias a las exportaciones de cacao y las crecientes relaciones comerciales de carácter internacional; lo que también impulsó el avance del poderío financiero y bancario de Guayaquil. Además, para esa época, el capital internacional empezó a interesarse por la inversión en el Ecuador.

La producción cacaotera en aumento demandó mayor mano de obra, lo que dio inicio a la emigración de los indígenas y campesinos de la sierra hacia la costa, y determinó un rápido crecimiento de su población y el desarrollo acelerado de sus centros urbanos, en especial Guayaquil, hecho que fue el germen de la concentración poblacional en tal ciudad.

El creciente poderío de la oligarquía comercial y agroexportadora de Guayaquil empezó a disputar el poder político a la oligarquía terrateniente de la sierra (Quito); lo que en el plano ideológico significó una lucha entre el

liberalismo y el conservadorismo; tal disputa se pudo zanjar momentáneamente, con gobiernos conservadores de carácter progresista.(1883-1895).

En el aspecto económico, continuaban conviviendo el régimen terrateniente y casi feudal en la sierra y el régimen de relaciones burguesas en la costa. La balanza empezaba a inclinarse a favor de la oligarquía burguesa costeña.

Pero en 1895, los liberales tomaron el poder, al mando de Eloy Alfaro. Con ello, la oligarquía costeña accedió al poder, y se dió un nuevo impulso a la consolidación del estado nacional en el Ecuador. Alfaro trató de vertebrar las regiones naturales del país a través de su obra magna, el Ferrocarril; además los liberales terminaron con el poder económico y político de la Iglesia Católica.

Tras Alfaro estaba la burguesía y la plutocracia guayaquileña, ávida de poder político, pues el poder económico ya lo habían logrado. Para entonces, Alfaro se constituyó en obstáculo para el ascenso de la plutocracia de Guayaquil al poder. Esta lo quitó del medio y colocó a su lugarteniente, el general Leonidas Plaza Gutiérrez en el palacio de gobierno; con la ventaja de que Plaza logró conciliar los intereses de la oligarquía financiera de Guayaquil con la oligarquía terrateniente de la sierra, con la que estaba ligado a través de su matrimonio.

Durante el auge cacaotero se desarrollaron poblaciones en la costa, como Vinces, Jipijapa etc, las cuales llegaron a tener un relativo desarrollo. Cuando el precio internacional del cacao se vino abajo, dichas ciudades fueron abandonadas por sus habitantes agroexportadores; y prácticamente

empezaron a languidecer, constituyéndose en la actualidad en ciudades intermedias de nuestra geografía.

Para la época, el país había ingresado en forma definitiva, al mercado mundial y a la División Internacional del Trabajo, correspondiéndole el papel de monocultivador y proveedor de materias primas para los países industrializados. A pesar de ello, al interior continuaron conviviendo el régimen hacendatario y latifundista de la sierra y el régimen capitalista dependiente en la costa, con claro dominio de este último, e insurge un nuevo elemento, aunque con escaso desarrollo: la burguesía industrial, concentrada en Quito y Guayaquil.

La crisis económica que generó la Primera Guerra Mundial llegó al Ecuador. La bancocracia que gobernó desde 1912 también se vio afectada por aquélla. Las exportaciones de cacao se vinieron al suelo, pero hábilmente la bancocracia descargó el peso de la misma en el pueblo, mediante devaluaciones constantes de la moneda. La respuesta de los trabajadores fue la huelga general, que se inició en Guayaquil y se trasladó a Quito; la del gobierno, fue ahogar con sangre la lucha de los trabajadores el 15 de Noviembre de 1922.

Como puede verse, ya en Quito y Guayaquil, en las primeras décadas del siglo XX se fue generando la clase obrera y, en contraposición con ella, la burguesía. Las relaciones de estas dos clases incipientes fueron impulsadas especialmente por inmigrantes europeos que huyeron de la guerra.

Mientras tanto, en las otras ciudades y regiones del país continuaron rigiendo las relaciones de carácter feudal, con contadísimas relaciones de carácter capitalista industrial (obrero-empresario).

De otro lado, el triunfo de la Revolución Socialista en la Rusia Zarista dio impulsó a las ideas socialistas en todo el mundo.

Ese complejo bagaje de relaciones políticas, económicas y sociales existentes en el país fue el detonante de la Revolución del 9 de Julio de 1925, encabezada por jóvenes militares con ideas socialistas; que entregaron el poder al Dr. Isidro Ayora, quien emprendió una reforma estructural del sistema bancario y financiero, con lo cual se dio por terminado el dominio de la bancocracia guayaquileña. Con dicho fin, se creó el Banco Central del Ecuador, el cual tomó para sí el manejo monetario, cambiario, financiero y crediticio del país, lo que supuso la centralización en el manejo de estos campos.

La década de los treinta, nuevamente sorprendió por la crisis mundial, que se inició con el crack de Well Street. El centro del capitalismo había entrado en crisis; el efecto en la periferia fue similar. La situación política constituyó un reflejo de la lucha entre las clases dominantes: por un lado, los terratenientes de la sierra; y, por el otro, la plutocracia de la costa, que pretendía seguir dominando el país.

En medio de la confusión determinada por la crisis, los terratenientes serranos lograron se eligiera como Presidente de la República a Neptalí Bonifaz, quien fue destituido por el Congreso. La respuesta se manifestó en la "Guerra de los Cuatro Días". La plutocracia guayaquileña aprovechó este momento para, mediante fraude, elegir a Juan de Dios Martínez Mera.

Solo la habilidad de quien luego dominaría el espectro político ecuatoriano por 50 años, José Maria Velasco Ibarra, puso definitivamente fin

al dominio de la oligarquía guayaquileña; en tanto las demás regiones y ciudades del país se mantuvieron ajenas a estos acelerados acontecimientos de las primeras décadas del siglo XX, pues la red vial del país era menos que deficiente para la época.

Velasco tampoco pudo sostenerse en medio de una creciente crisis, únicamente paliada por el inicio de los cultivos bananeros en el país; y éste cayó de nuevo en el caos; lo cual fue aprovechado por el creciente influjo del socialismo, que, a través del General Alberto Enríquez Gallo, tomó el mando supremo y emprendió una serie de reformas que beneficiaron a la ya creciente, para la época, clase obrera (Código de Trabajo), la que se asentaba fundamentalmente en Quito y Guayaquil, y que a partir de la década de los treinta empezó a aparecer en Cuenca, con el impulso de inmigrantes italianos (Tosi).

Los hechos, por lo tanto, reflejan el ya desigual desarrollo de los dos centros mas importantes del país (Quito y Guayaquil), en donde se concentró el poder económico y político, a diferencia de los demás sectores geográficos del país.

Luego de la dictadura del General Enriquez, los liberales volvieron a tomar el poder con Carlos Alberto Arroyo del Río; pero el país siguió viviendo un ambiente de inestabilidad, lo cual llegó a su punto culminante con la derrota con el Perú y la firma del Protocolo de Río de Janeiro.

Todos los sectores de la derecha y la izquierda política del país a excepción del partido liberal se aliaron; y el 28 de Mayo de 1944 lograron derrocar a Arroyo del Río; y como siempre quien lo sustituyó fue " el profeta" Velasco Ibarra.

Los acontecimientos de 1944 estuvieron a punto de devenir en un gobierno socialista. Sin embargo, los sectores de izquierda no se atrevieron a tomar el poder y lo que hicieron es entregarlo a Velasco Ibarra, para compartirlo. Pronto la luna de miel del socialismo con Velasco terminó. Los cambios instaurados por este sui generis pacto, se desvanecieron, y Velasco desterró a los dirigentes socialistas y comunistas .

El país continuaba su lento caminar hacia la consolidación de las relaciones capitalistas de producción. Lo rescatable de este período fue la organización de los trabajadores a nivel nacional en la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), lo cual demuestra el crecimiento de la clase obrera a nivel nacional.

La década de los cincuenta significó el cambio de producto de exportación, el cacao fue reemplazado definitivamente por el banano, lo cual trajo una época de prosperidad y estabilidad política. Además, ello supuso la ampliación de la frontera agrícola en el país a zonas de la provincia de El Oro y Esmeraldas fundamentalmente y por ende su integración definitiva a la vida del país.

El Modelo de Sustitución de las Importaciones y la concentración del desarrollo en Quito Y Guayaquil.

Para la década de los sesenta y buscando implantar el modelo de sustitución de las importaciones (modelo cepalino), las otras regiones del país, que no eran Guayas y Pichincha, empezaron a exigir integrarse al desarrollo capitalista, por lo cual el Estado inició una política de

desconcentración, en lo administrativo, y de planificación y fomento regional, en lo económico.

Ello se concretó en la expedición de varias leyes de fomento, intermediación financiera y orientación del crédito a los sectores productivos. Se tomaron acciones "tanto internas como concertadas a nivel internacional que disminuyan la vulnerabilidad externa". Así, en el año 1963 se dictó el Primer Plan de Desarrollo (Plan 3000), que, considerando una organización regional y sectorial del Ecuador, impulsó la creación de varias empresas y entidades públicas como INECCEL (electrificación), INERHI (agua y regadío), IEOS (obras sanitarias), IERAC (Reforma Agraria), CENDES (industria), DITURIS (turismo), OCEPA (artesanía), INP (pesca), DENAMED (medicinas), SECAP (capacitación), COMISION DE VALORES (financiero).

Además de estas medidas, se dictó la Ley de Reforma Agraria, que procuró modernizar las relaciones sociales de producción en el campo. Sin embargo, la hacienda como centro de la economía de la sierra se desintegró y muchos hacendados temerosos de la Reforma Agraria se trasladaron a las ciudades, principalmente Quito y con ellos trajeron sus capitales.

Las acciones aconsejadas por Raúl Prebisch y la CEPAL se emprendieron también en el país. Sin embargo, el proyecto de modernización profundizó aún más las diferencias, en cuanto a desarrollo, entre Quito, Guayaquil y el resto del país; pues, el crédito se concentró en esas ciudades, lo mismo que la tecnocracia, lo que se agregó a la concentración del poder económico y político, que se venía arrastrando desde hace muchos años.

Esto determinó una aceleración en el desarrollo de las dos ciudades y por ende de su crecimiento urbano y demográfico, motivado por las

constantes migraciones, ya no solamente del sector rural de la sierra, sino de la costa y, para la época, de la creciente clase media de las ciudades intermedias y pequeñas; migraciones que eran alentadas por las mejores oportunidades de trabajo en el sector público y en el industrial, que comenzaba a desarrollarse y se concentró en estos polos.

Tales políticas, desde luego, permitieron también el crecimiento de otros sectores del país, aunque en un ritmo notoriamente menor que el de Quito y Guayaquil (Cuenca, Ambato, Riobamba, Manta, Machala).

De otro lado, en esta época, la Región Insular empezó a cobrar importancia, por su valor turístico, y la región amazónica, por su riqueza petrolera, lo que permitió que estas dos zonas abandonadas y ajenas al desarrollo del país, se integraran al mismo, al cabo de 130 años.

En la década de los setenta, se acentuaron estas políticas de intervención estatal en la economía, especialmente las de fomento y protección a los sectores productivos, respaldadas entonces por las rentas petroleras; las que aumentaron con la nacionalización del petróleo asumida por el gobierno Nacionalista Revolucionario de Rodríguez Lara.

Las rentas petroleras se destinaron a obras de infraestructura de gran alcance y magnitud (proyectos hidroeléctricos, carreteras), a crear entidades que financien obras de infraestructura (Banco de Desarrollo), y a repartirlas en aumentos de ingresos de la burocracia, que creció en las décadas de los sesenta y setenta.

Bajo estas perspectivas, la década de los setenta igualmente siguió creando condiciones para el crecimiento y desarrollo desigual del país,

concentrado y acelerado en Quito y Guayaquil; escaso y lento en casi todas las demás ciudades del país, y peor aún en el sector rural.

Entre 1950 y 1990 Quito creció 5 veces y Guayaquil, 6 veces. Ciertamente que otras ciudades como Machala, Santo Domingo de los Colorados, Portoviejo y Manta se han expandido a un ritmo aún más acelerado, crecimiento motivado por la producción para la exportación. Por el contrario, los sectores rurales de provincias como Cotopaxi, Bolívar, Loja, Cañar, Guayas decayeron notablemente.

Al fracasar el modelo de desarrollo implantado en las décadas de los sesenta y setenta, que a pesar de todo logró una mejor democratización de la estructura del poder, con la participación más activa de la clase media, se buscó el establecimiento del Estado de Bienestar, lo cual condujo a la centralización de los programas de desarrollo social. A ello se agregó, por efectos del modelo la mayor participación del Estado en la economía, para lo cual se crearon las Empresas estatales. Esto hizo que el aparato burocrático creciera sin control, a la par que el interés de la burocracia por centralizar la administración estatal, como medio de su supervivencia.

En la década de los ochenta, las condiciones ya dadas en los años anteriores mantuvieron las tendencias, pues el modelo de desarrollo del país, que indujo al bicefalismo, se consolidó.

Por esta razón es necesario emprender proyectos que desmonten tal modelo; impulsar la descentralización y desconcentración de las actividades estatales; prestar mayor atención a las zonas deprimidas del país. Sin embargo, el actual gobierno, por el contrario, ha efectuado acciones que

profundizan el modelo concentrador de desarrollo, en clara contradicción con su prédica descentralizadora.

En conclusión, en oposición de lo que se podría colegir de una apreciación superficial, el desarrollo desigual (bicefalismo) en el país, no es producto del modelo estructuralista aplicado en la década de los sesenta y setenta del presente siglo, si bien dicho modelo no hizo más que profundizar el fenómeno indicado. Este se ha gestado desde la época colonial, y tuvo como base fundamental un modelo económico de desarrollo aplicado de manera desigual a lo largo de la historia del país, lo que generó que los grupos de poder económico y político se concentren en Quito y Guayaquil.

Las realidades locales, provinciales y regionales en el Ecuador han sido producto de una lucha de intereses económicos contrapuestos, de la lucha política por el poder entre los grupos que representan a estas realidades; de los orígenes étnicos distintos; de las diferencias del medio ambiente en que se asentaron (costa, sierra, oriente y región insular); de la variedad de modos de producción que se han implantado en el país; del abanico de culturas presentes; en fin, de muchísimos factores, que hacen que cada pueblo tenga una identidad propia. Todas estas diferencias han incidido en la dificultad de la formación de una realidad nacional, que no puede ser ni se pretende sea totalmente uniforme. Sin embargo, la aspiración sería una realidad nacional con matices que no la resquebrajen.

1.2 La formación de las regiones, provincias y cantones en el Ecuador

No siempre la organización político -territorial en el Ecuador ha sido la misma; ha existido en este aspecto también una evolución, cuyos principales momentos repasaremos brevemente.

Provincias y cantones

El establecimiento de provincias en el Ecuador, en sustitución de los Departamentos, tiene sus más antiguos referentes en la Constitución de 1835, artículo 3, que establecía las provincias de: Quito, Chimborazo, Imbabura, Manabí, Cuenca, Loja y el Archipiélago de Galápagos. Igual disposición contenía la Constitución de 1845, artículo 3.)

Es en 1860, bajo la égida de García Moreno; y como ya lo dijimos, como una salida a la crisis de 1859, se establecieron, en forma definitiva, las provincias, dentro de la organización político-territorial del Ecuador. Su creación hizo que las clases dominantes locales pasen a controlar el micropoder local en detrimento del poder regional, y a la vez desarticuló algunos mercados regionales.

Más tarde, otros grupos locales impulsaron la creación de provincias "artificiales", las cuales van a ir quedando relegadas por la pequeñez de su mercado, que no permitió un adecuado desarrollo de esas zonas, de acuerdo con la lógica capitalista. A eso se añade el hecho de que, paralelamente, el poder y desarrollo se fueron centralizando en Quito y Guayaquil, cuyos mercados son más amplios y propiciaron la acumulación y reproducción del capital, de una mejor manera.

Los años de creación de algunas provincias son las siguientes: Imbabura (1824), Manabí (1824); Chimborazo (1824), Loja (1824), León (1851), que en 1938 cambia el nombre por Cotopaxi; Los Ríos (1860); Tungurahua (1860); Esmeraldas (1861); Cañar (1880); Carchi, 1880 como Provincia de Veintimilla y 1884 con su actual denominación; El Oro (1884), Bolívar 1884. Nótese que algunas provincias fueron establecidas durante la Gran Colombia; pero a partir de 1860 se afirma definitivamente su existencia.

La creación de provincias, conforme lo dijimos, desarticuló regiones claramente definidas, como el caso del Cañar, respecto al Azuay; Bolívar, en relación con Chimborazo; Esmeraldas, respecto a Manabí, León frente a Pichincha hacia 1851; Carchi, respecto a Imbabura, Los Ríos a Guayas; El Oro frente a Guayas y Loja. La provincia de León, hoy Cotopaxi incluyó el cantón Ambato hasta 1860.

El siglo XX trajo, en este afán de división provincial, la creación de las provincias orientales, que tampoco obedeció a las razones de mercado, de facilidad de comunicación y así mismo destruyó algunos mercados regionales. Así se crearon las provincias de: Napo-Pastaza (1920) y Napo (1959), Pastaza (1959); Santiago-Zamora (1920); Morona Santiago (1954); Zamora 1954 y Sucumbíos (1989). La creación definitiva de Galápagos se dio en 1959.

Centralismo y Municipios

El siglo XX también trajo la pérdida de poder de los ejecutivos provinciales (gobernador), en detrimento del centralismo y los municipios, pues el triunfo de la revolución liberal implicó el desarrollo de una red vial moderna, el ferrocarril Quito-Guayaquil, lo que facilitó la dirección nacional →

del país desde la capital, y además la concentración de la riqueza y desarrollo en Quito y Guayaquil. Por último, el resurgimiento de los Cabildos como rectores de la vida local, hizo que los gobernadores provinciales pierdan su real poder.

La ampliación de los espacios democráticos en el país conspiró también para la pérdida de la influencia de los gobernadores provinciales, que fueron reemplazados en muchas áreas de actividad por los Prefectos Provinciales, en la década de los 40.

Para algunos autores, las regiones son elementos dinámicos que se van transformando, y que no implican únicamente un espacio geográfico, sino que abarcan elementos culturales, sociológicos, económicos, políticos, etc. Sin embargo, cabe señalar que la desaparición de unas regiones y el surgimiento de nuevas ha dificultado mantener una estabilidad, que hubiera permitido, sin duda, una configuración del Estado nacional más temprana, dentro de esa pluralidad regional.

Uno de los aspectos fundamentales que ha producido la existencia de realidades locales diferenciadas es la conformación de numerosas Municipalidades, organismos cuya existencia se remonta a la época colonial, si bien con la denominación de Cabildos. Desde esa época, los municipios se constituyeron en el eje administrativo de las ciudades, con casi total independencia (1830) de los otros entes administrativos.

Lograda la independencia, no cambió en nada la situación de los municipios, que continuaron rigiendo la vida ciudadana tanto en el aspecto judicial (alcaldes), policial, administrativo, urbanístico, de aguas, juegos. En definitiva, el municipio regía casi todos los aspectos del convivir ciudadano

en el siglo pasado, razón por la cual en él se plasmó el ejercicio de la dominación política por parte de los grupos de poder local.

La municipalidad constituyó el ente político-administrativo de mayor estabilidad durante el siglo XIX, además de ser la instancia política más democrática, pues en ella se dió la participación de mayor número de fracciones de clase de la sociedad ecuatoriana. Su única relación con el estado central estribó en que en muchas ocasiones los municipios eran agentes recaudadores de impuestos fiscales.

Los municipios del siglo XIX, en cuanto a su naturaleza jurídica, a decir de Enrique Ayala, eran corporaciones con igual personalidad que el Estado. Sin embargo, según dicho autor, tal situación varió en 1906: "*Sólo la Constitución de 1906 establece claramente la sujeción del municipio al Estado y además la capacidad del Estado de regular la vida interna municipal*"¹⁷, con lo cual evidentemente se alcanzó la total centralización del poder en el Gobierno Central de la República.

Las dos últimas décadas del siglo XIX, presentan en el desarrollo histórico del Régimen Municipal una importancia superlativa, pues se empezau a instalar los servicios públicos básicos en Quito y Guayaquil, servicio de agua potable, telefonía, electricidad, lo que da lugar a crecientes demandas de las poblaciones en cuanto a atención gubernamental de los servicios básicos, de manera que en 1906 se establece por primera vez la autonomía municipal respecto del poder central. A partir de este hecho el municipio va ir asumiendo cada vez mayores responsabilidades.

¹⁷ Enrique, Ayala. "El Municipio en el siglo XIX". en *Procesos*. Quito. II Semestre 1991. pág83. Corporación Editora Nacional.

1.3 El Ecuador de hoy y su problemática político-territorial

Parroquias, cantones, provincias, regiones, entidades regionales

El país ha venido manteniendo una división político administrativa basada en provincias, cantones y parroquias, pero, paralelamente, en épocas coyunturales de crisis ha creado organismos regionales como: Corporación de Fomento del Norte, (CORFONOR), Corporación de Fomento del Centro (CORFODEC), Junta del Recuperación de Zamora Chinchipe, Junta de Recuperación de Loja, el Centro de Reversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA), en Loja y Zamora (PREDESUR), en Manabí, el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), en Guayas el FODUR y CEDEGE, lo cual también ha contribuido a la diferenciación regional y local. Algunas de estas entidades de carácter regional mantienen su vigencia hasta hoy. Estas entidades se crearon sin perjuicio de los organismos sectoriales mencionados en el primer punto de este capítulo.

El espacio geográfico también ha incidido en la formación de realidades locales y regionales. Este factor ha sido muchas veces mal utilizado, pues, ha desatado un sentimiento de regionalismo negativo, que ha afectado la unidad del país. La realidad geográfica ha determinado cuatro regiones Costa, Sierra, Oriente (Amazonía) y Región Insular. La creación de provincias, cantones y parroquias han generado disputas territoriales entre las provincias, las cuales son una clara muestra de sentimientos regionales distorsionados.

Para el 31 de enero de 1995 y de acuerdo con el INEC el Ecuador está dividido política y administrativamente en 21 provincias, 196 cantones, 335 parroquias urbanas y 770 parroquias rurales o suburbanas; además de 4 zonas

metropolitanas centrales y 8 suburbanas ubicadas en la provincia de Pichincha. Para agosto de 1995, ya han sido creados 3 nuevos cantones.

¿Etnias, nacionalidades, grupos ?

Al momento, el país enfrenta dos problemas fundamentales en la configuración de realidades locales, regionales y provinciales. Ellos son: el reconocimiento de la realidad de la multiculturalidad o pluriculturalidad a su interior, y el reconocimiento de la particularidad especialísima de nuestro territorio insular, que requiere una organización y legislación sui generis, las que deben apuntar a un objetivo básico: su conservación y defensa. Además en situación similar, pero en el plano cultural e histórico se encuentran algunas ciudades como Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad y Cuenca, declarada Patrimonio Cultural del Ecuador, y respecto a la que existe un trámite para alcanzar el mismo estatuto de Quito.

En la actualidad, en el Ecuador se pueden distinguir las siguientes culturas: los Awa-Coaquier, asentados en la zona costera de la frontera colombo-ecuatoriana; los Chachi o Cayapas, que moran en la zona del río Santiago en Esmeraldas; los Tsáchilas o Colorados cuyo territorio se encuentra en Santo Domingo de los Colorados (Pichincha).

En la sierra, la cultura Quichua tiene presencia en todas las provincias del callejón interandino. En el oriente existen alrededor de quinientos mil individuos de esta nacionalidad, pero debemos mencionar que la aculturización que han sufrido durante siglos los indígenas en la sierra, es muy difícil distinguirlos, de las personas pertenecientes a la cultura blanco mestiza.

En las provincias amazónicas viven además otras etnias, como: la Shuar y Achuar ubicadas al sur del Río Pastaza; los Huaorani, que se asientan entre los ríos Napo y Curaray; y al Norte los Siona, los Sacoyas y los Cofanes.

No podemos olvidar la cultura blanca-mestiza ecuatoriana, que conforma la mayoría de la población, con presencia en la casi totalidad del territorio nacional; y que ha sido la que ha sojuzgado a las otras nacionalidades, imponiendo su poder en cuanto a población, así como a aspectos económicos, religiosos y culturales.

Centralismo o bicentralismo

Hay una fuerte corriente actual en el Ecuador -cuyo principal exponente es el Doctor Marco Antonio Guzmán- que sostiene la existencia no de un centralismo al interior del Ecuador sino de un bicentralismo, el cual ha sido producto de un proceso que trataremos de graficar a continuación, siguiendo los lineamientos generales expuestos sobre el tema por el doctor Guzmán.

Antes de ello, cabe señalar que si bien las realidades locales y nacionales en nuestro país se han ido transformando y evolucionando, sin embargo - como plantea el materialismo dialéctico y uno de sus principios fundamentales la "Ley de los Contrarios"- frente a la formación de realidades regionales y locales, estuvo contrapuesto permanentemente el centralismo, cuya máxima expresión se dió en el aspecto tributario, pues, siempre la hacienda pública, se centralizó en Quito, y los recursos fiscales los manejaba el Gobierno Central.

Luego, la propia dinámica del desarrollo capitalista convirtió el centralismo en bicentralismo, pues Guayaquil -gracias a las agroexportaciones- logró desarrollar la sociedad capitalista y convertirse en el eje económico del país; mientras las otras regiones con mercados incipientes y escasa acumulación de capital sólo pudieron integrarse al mercado nacional actual a partir de la década de los cuarenta del presente siglo.

Se ha enunciado otra interpretación de la regionalización en el Ecuador, que se fundamenta en el desarrollo de los modos de producción. La plantea Alejandro Moreano, para quien, desde la colonia se hicieron presentes estructuras regionales autónomas, producto de una "economía no capitalista y centralizada". La República, heredó la estructura regional colonial, que se fortaleció y redefinió con la inserción del Ecuador al mercado mundial. La región que más se benefició fue la cuenca del Guayas por su producción agroexportadora.

El desarrollo capitalista de la segunda mitad del siglo XIX, y la más acentuada inserción en el mercado mundial hizo que se vayan generando nuevas regiones, producto de la expansión bananera de las regiones de Esmeraldas y el Oro. Además, la economía cafetalera permitió el surgimiento de Manabí y el auge de Manta como puerto. Las nuevas regiones, sin embargo, se articularon a los polos de desarrollo de mayor gravitación económica.

Para el año de 1960, si bien en Quito y Guayaquil se habían forjado burguesías regionales poderosas, no se había logrado el establecimiento de una burguesía nacional que domine el desarrollo capitalista del Ecuador.

Las burguesías de Quito y Guayaquil a lo largo de la historia del país, pretendieron -al decir- de Moreano bloquear el desarrollo capitalista de las otras regiones, además de monopolizarlo para sí. La lucha entre Quito y Guayaquil no permitió la generación del capital monopólico concentrado en una sola ciudad.

La descentralización y el Ecuador de hoy

En la actualidad, el Gobierno se halla empeñado en un proceso de modernización del Estado, que implicaría modificar la organización administrativa actual y abarca cinco mecanismos: desburocratización, descentralización, desconcentración, desregularización y privatización. Sin embargo, parece que los intereses del gobierno ligado a sectores oligárquicos entienden dicho proceso de modernización reducido a las privatizaciones únicamente.

Se darían pasos significativos para el progreso del país si el proceso de Modernización se aplicara en toda su extensión, con los cinco mecanismos en su conjunto, y si este proceso se iniciara -a partir de un estudio serio de la realidad del país- mediante la desburocratización, entendida no solo como la reducción del número de servidores públicos, sino como la elección de los mejores y más capaces servidores públicos en el número adecuado y necesario que requiera el Estado, y concomitante con la desregulación y re-regulación, que busque reducir y simplificar ese enmarañado mundo de los diversos y causados trámites burocráticos, mediante la descentralización y desconcentración administrativas y la delegación mayores atribuciones a las dependencias administrativas regionales, y provinciales y la configuración de una real autonomía para los gobiernos seccionales.

Esta desconcentración y descentralización deben ir complementadas con un adecuado flujo de fondos económicos, ya que muchos de los servicios públicos pueden ser prestados efectivamente por los gobiernos regionales, provinciales y locales, a través de una equitativa distribución de las rentas estatales, en base a las necesidades, reales y apremiantes, de las distintas provincias, y no en consideración a regionalismos, sentimentalismos, egoísmos y demagogia de los gobernantes y políticos, que, en procura de votos, fijan únicamente su atención en las provincias de mayor población y, por ende, de mayor número de votantes.

Con la aplicación de estos mecanismos, se puede lograr el tan ansiado desarrollo armónico, equitativo de todas las regiones y provincias del país, se evitaría la concentración del desarrollo únicamente en dos provincias (Guayas y Pichincha), que es lo que acontece en la actualidad.

Además, hemos de anotar que cualquier proceso que se emprenda en cualquier ámbito es necesario llevarlo a cabo con claridad, con moralidad, anteponiendo los intereses del país a los intereses de grupo. Estas características deben maximizarse cuando se trata del proceso de modernización del país, proceso en el que está en juego el patrimonio del Estado y el futuro del país, que en definitiva es el de diez millones de personas. Creemos que si no se cumple con ello, cualquier intento de progreso del país naufragará.

✓ **CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y ANALISIS JURIDICO****2.1 Breves referencias a las teorías sobre el Estado Unitario y el Estado federal**Conceptos de Estado

✓ El concepto de Estado es complejo y son diversas las formas que aquél puede tomar. Los diferentes criterios y teorías sobre el Estado son tan disímiles, que tratar de conceptualizar con exactitud tal término es tarea amplia y difícil. Sin embargo, intentaremos abordar tales conceptos, a fin de enmarcarlos dentro del tema global, concientes de la importancia de conceptualizar el Estado, la soberanía, como una de sus atribuciones, y el poder.

✓ En primer término, acudiremos a las definiciones transcritas por Vladimiro Naranjo Meza. Para iniciar la temática relativa al Estado dice ese autor:

✓ *Del Estado podrían citarse tantas definiciones cuantos autores han estudiado este ente. En la mayor parte de ellas se encontrarán coincidencias en cuanto se refiere a los elementos que lo constituyen. Por el contrario, la diversidad de enfoques en cuanto a su naturaleza o finalidad, es notoria. PLATON lo concibió como un ente ideal; ARISTOTELES como una sociedad perfecta; HEGEL, SAVIGNY y los romanticistas como un ser espiritual; KANT como: "reunión de hombres que viven bajo leyes jurídicas"; KELSEN lo,*

identifica como una "ordenación de la conducta humana"; CARRE DE MALBERG como un conjunto de elementos heterogéneos; DUGUIT lo define como "una agrupación humana fijada sobre un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles"; BORDEAU, como "titular abstracto y permanente del poder, cuyos gobernantes no son sino agentes de ejercicio esencialmente pasajeros"; ESMEIN como "La personificación jurídica de la Nación"; FISHBACH como " una situación de convivencia humana en la forma más elevada".

Para HAROLD J. LASKI, el Estado constituye una sociedad de hombres unidos por el deseo de enriquecer la vida colectiva. DEL VECCHIO lo define como " La unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico". Para MARX es un instrumento de dominación de clases. Para los anarquistas, en fin, es un obstáculo para la vida y la libertad del hombre¹⁸⁾

Debemos aclarar que el Estado, incluso como término, surge a partir del Renacimiento, con Nicolás Maquiavelo, para referirse a la organización político-jurídica, que se asienta sobre un territorio determinado, comprende una población plenamente identificable y regida por una autoridad soberana. Es decir, se empleó dicho término para designar a los que hoy conocemos como los Estados Nacionales o Estado Nación.

El Estado es el producto de la evolución de formas de organización humanas. El hombre va generando formas de organización social, como la

¹⁸⁾ Vladimiro, Naranjo Meza, . Teoría Constitucional e instituciones políticas. Bogota. Editorial Temis. 1990. Tercera Edición. Págs.45-46.

gens, la tribu, la nación, para alcanzar la forma más alta de organización social humana: el Estado, que es el ente abstracto que expresa las relaciones existentes en la sociedad, quien norma dichas relaciones y quien representa (externaliza) a la sociedad.

Condiciones para el apareamiento del Estado

Es evidente que el apareamiento del Estado requirió de condiciones objetivas, y al respecto se dice, en el antes mencionado trabajo de coautoría :

parece haber un acuerdo en considerar que, lo que propicia el apareamiento del Estado, es la existencia de sociedades humanas que han logrado ya avances considerables en el proceso de sedentarización, crecimiento poblacional y urbanización; que por tanto cuentan con un desarrollo significativo de las fuerzas productivas, lo que se manifiesta en la existencia de excedentes que pueden ser apropiados por una determinada fracción de la población, la misma que asume las funciones de representatividad política, administración y gobierno del grupo social.⁽¹⁹⁾

"Sobre el mismo tema, Oscar Ozlak manifiesta que el Estado se reconoce por : " 1) su capacidad de externalizar su poder; 2) institucionalizar su autoridad; 3) diferenciar su control; 4) internalizar una identidad colectiva".

De los conceptos vertidos fluye que el Estado requiere de un aparato institucional que le permita institucionalizar su autoridad y externalizar su poder, razón por la cual dicho aparato precisa de una organización, que puede presentar diversas formas (centralización, descentralización,

¹⁹ Ximena, Endara. Monica, Mancero. Paúl, Jiménez. Op. cit. 1994. pág 2.

desconcentración, delegación); así como modos de organización para el ejercicio de ese poder (gobierno central, gobierno seccional, gobierno municipal) . //

Elementos del Estado

Las múltiples definiciones sobre el Estado nos permiten, de todas maneras, concluir, que la gran mayoría de tratadistas consideran que son tres los elementos del Estado moderno: la población (nación, para algunos); el territorio y el poder o gobierno.

El Estado es el ente en el cual el poder se institucionaliza y ello significa la transferencia del fundamento del poder de la persona del soberano a una institución denominada Estado.

El poder, definido por Hauriou (citado por Naranjo Meza) es :

“una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados. 20

Bodenheimer, citado por el mismo autor, lo define como: “ la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos” 21

20 Vladimiro, Naranjo Meza. Op. cit. pág.86.

21 Ibidem.pág.86.

"Evidentemente, el poder que detenta el Estado es el poder político o público, que Olano Valderrama lo concibe como : *"el que tiende a la organización y regulación de la vida colectiva dentro de un territorio determinado"*²² .

La definición del maestro Hauriou manifiesta que el gobierno ejerce el poder, a través de un doble ascendiente: fuerza y competencia. Nos referiremos al último término, que es el factor que permite distribuir el poder entre quienes lo ejercen a la vez que limita su ejercicio.

"El profesor Gustavo Penagos manifiesta sobre la competencia " es la *aptitud legal de obrar y es diferente según se trate del régimen de centralización, descentralización, desconcentración o delegación"* ²³ .

El mismo autor cita a Escola, que dice:

"En forma concreta, la competencia puede ser definida diciendo que es el conjunto de poderes, atribuciones y facultades que son legalmente atribuidas a un órgano público estatal, para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. En consecuencia, va de suyo que la competencia implica una aptitud legal de obrar, y al mismo tiempo la medida del ejercicio de los poderes conferidos a cada órgano" ²⁴ .

²² Vladimiro, Naranjo Meza. Op. cit. pág.86

²³ Gustavo, Penagos. *Descentralización Administrativa*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.1991. pág. 4.

²⁴ Ibidem. pág.4.

De este concepto se desprende que la competencia también será distribuida en forma diferentes en el Estado federal y en el Estado Unitario, así como en los regímenes administrativos centralizados, descentralizados, desconcentrados.

La soberanía

Para completar esta serie de conceptos políticos, que nos permitirán entender las formas estatales: unitaria y federal, debemos procurar definir la soberanía.

Olano Valderrama manifiesta que la soberanía tiene que ser enfocada desde cuatro diferentes planos, el jurídico; el político; el interno y externo.

En el plano político, la noción de soberanía dejó de tener aplicación, pues, no hace referencia al poder soberano del Estado, sino más bien a la independencia del Estado frente a otros estados y esta sería igualmente la noción externa de la soberanía.

En el plano jurídico la soberanía -a decir de Maurion- "es la propiedad trascendental de los poderes del gobierno respecto a los derechos de legislación y reglamentación, policía, justicia, emisión de moneda, organización de las fuerzas militares, intervención en el incremento de la cultura, educación y enseñanza a todos los niveles, obras públicas, servicios públicos, etc." 25

En lo interno, la soberanía implica que el Estado, como institución, es la autoridad más alta a la cual las demás instituciones deben estar subordinadas.

25 Carlos, Olano Valderrama. *Esquema de Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas*. Bogotá. Librería del Profesional. pág. 56.

Formas Estatales

“El Estado, por tanto, de acuerdo con los conceptos anteriores, a la vez que constituye una estructura de poder, tiene como atributo el ser soberano, y es la forma de distribución del poder y de la soberanía, la que da origen a formas estatales unitarias y federales.

“Alexandrov, en su Teoría del Estado y del Derecho manifiesta:

“Por las formas de la organización estatal se distinguen ante todo: Primero, los Estados unitarios, en los que solamente existen órganos supremos del poder central, únicos para todo el país, los cuales encarnan la soberanía.

“Segundo, los Estados federales, en los que la soberanía se distribuye entre órganos supremos del poder de todo el país (organismos federales) y los órganos supremos del poder de los Estados que componen la federación. 26

“Otro criterio similar, relativo a la clasificación de las formas estatales, es aquél que hace referencia, según Naranjo Meza, al punto de vista jurídico, basado en la estructura interna de poder:

“Según que este poder tenga un titular único o esté sujeto a centros dispersos, el Estado revertirá formas diferentes, las cuales se han

26 N. G. , Alexandrov y otros. *Teoría del Estado y del Derecho*. Juan Grijalbo Editor. 1962. pág.28.

“clasificado tradicionalmente en dos grupos: Estado Simple y Estado Compuesto. 27

“Estado simple o unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión política y administrativa, es decir, aquél en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los tributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas misma leyes. 28

Nótese que el autor señala que:

“el Estado unitario se rige por el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia, y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional. 29

‘Pero Naranjo Meza aclara que la descentralización administrativa no es compatible con el principio de centralización política.

Sobre el Estado Compuesto el autor dice:

27 Vladimiro, Naranjo Meza. Op. cit. pág.23.

28 Ibidem. pág.236

29 Ibidem. pág.236

*“Se llaman Estados compuestos aquéllos en los cuales la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos, colocados en situación jurídica y política similar dentro del Estado, y que gozan de una autonomía casi absoluta para el manejo de sus propios asuntos y para el ejercicio de ciertas funciones. La estructura de los Estados compuestos varía según la rigidez de los lazos que unen sus partes integrantes o, en otras palabras, según la mayor o menor dependencia del Estado central en ciertas materias.”*³⁰

“Los Estados compuestos presentan varias formas: Estados de Unión Personal, aquéllos que tienen carácter histórico y fundamentan su existencia en la coincidencia de poseer el mismo monarca, pero conservan la autonomía de su organización administrativa y su legislación propia.

“Los Estados de Unión Real se caracterizan por la identidad de un monarca común y la declaratoria de unión establecida en las constituciones de los estados unificados.

“La Confederación de Estados surge de un acuerdo de dos o más Estados, que se unen pero mantienen su autonomía y soberanía interna. Este tipo de Estado se fundamenta en el Derecho Internacional puesto que no llegan a formar un Estado diferente y superior a los Estados asociados; al igual que las formas anteriores tiene un carácter histórico.

“El Estado Federal es una asociación de Estados en la cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central

³⁰ Vladimiro, Naranjo Meza. Op. Cit. pág. 236

único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político.

Como características de esta forma de Estado pueden señalarse las siguientes: a) el territorio está constituido por la suma de los territorios miembros, constituyendo una unidad; b) la soberanía es única; el poder supremo lo ejerce el Estado federal. Los Estados miembros participan en él pero solo dentro del ámbito de su circunscripción geográfica y en las materias que les atribuya la Constitución, expresa tácitamente; c) la personalidad del Estado federal es única. Este representa al conjunto de los Estados en el plano internacional; d) los estados miembros se reservan el derecho de manejar los asuntos cuya competencia escape al estado federal ³¹

El mecanismo para el funcionamiento de un Estado Federal, en lo relativo a la autonomía de sus miembros y su sometimiento al Estado Federal, son los principios de: participación, que implica la obligatoriedad de los Estados miembros de ser partícipes en la toma de decisiones que incidan en la vida de todos los miembros del estado federal (estados federados); y, de autonomía, que supone que los Estados miembros mantienen independencia en el manejo de ciertos asuntos, y así inclusive tienen un poder ejecutivo propio, un legislatura independiente y un poder judicial así mismo autónomo.

El federalismo, como forma estatal, pierde progresivamente terreno en el mundo contemporáneo, pues, el Estado Central va absorbiendo cada vez

³¹ Vladimiro, Naranjo Meza, .Op. cit.pág. 236.

mayor número de competencias que anteriormente han correspondido a los Estados miembros.

“Pero, a la par, en los Estados unitarios se va haciendo presente, como forma de organización, la descentralización, en virtud de la cual se transfieren competencias del Estado Central a entidades locales, provinciales o regionales, otorgándoles cierta autonomía respecto de aquél, sin que ello implique la independencia total frente al Estado Central.

2.2 Conceptos sobre descentralización y autonomía

“Es necesario conceptualizar claramente a la descentralización, pues, se ha suscitado una confusión de dicho término con el de desconcentración. Cabe señalar que algunos incluso han caído en el error de considerar a dichos terminos sinónimos.

“Tal confusión conceptual se ha ido despejando con la determinación clara y precisa del verdadero alcance de cada uno de los términos en la doctrina, e incluso con su especificación en cuerpos legales, que en el país han entrado en vigencia hace tiempo relativamente corto.

Imprecisiones de la Ley de Modernización

“En nuestro país, el artículo 34 de la Ley de Modernización trata de configurar un concepto de descentralización : *“Las políticas de descentralización -expresa la norma actual- tienen por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación*

con la Asociación de Municipalidades, AME y con el Cosorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE, en lo que sea pertinente".

"La Ley de Modernización, en el mismo artículo 34, al establecer las funciones del Consejo Nacional de Modernización en lo relativo a la desconcentración expresa: "Asi mismo coordinará, supervisará, y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, atributos del gobierno central a sus propias dependencias provinciales".

"Como puede apreciarse al examinar las definiciones contenidas en la Ley de Modernización, el texto de ella incurre, en esta materia, en una confusión de carácter técnico-jurídico, pues, la descentralización no constituye una delegación sino una transferencia de potestades del Gobierno Central al gobierno seccional (descentralización territorial) o un ente autónomo (descentralización técnica).

Delegación, desconcentración, descentralización

"Se hace necesario definir qué entendemos por delegación, para establecer de manera efectiva si la descentralización constituye transferencia de competencias, funciones, atributos, o constituye una delegación.

"Para Gustavo Penagos la delegación "consiste en transferir competencias a entes autónomos para que resuelvan en forma independiente y definitiva, pudiendo el delegante revocar la decisión y reasumir la competencia" 32. No hace falta recurrir a más definiciones de delegación,

32 Gustavo, Penagos. *Descentralización Administrativa*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 1991. . págs 77-78.

“puesto que queda claro que la descentralización no delega: transfiere competencias de manera definitiva, y el gobierno central no puede reasumir a sola voluntad la competencia transferida.

“La Corte Suprema de Colombia, en una sentencia del 22 de Abril de 1982, manifiesta, respecto de la descentralización :

*“La descentralización administrativa supone, en cambio, una atribución autónoma de carácter técnico (descentralización por servicios) o regional (descentralización territorial), prevista conforme a la Constitución o la Ley, en la gestión de los asuntos locales o especializados propios del ente descentralizado, desafecto de supervisión con respecto a la administración central, apenas contraído por un control llamado de tutela o indirecto, y que comporta relativa independencia en la prestación de servicio, en la organización de las instituciones encargadas de prestarlo, en las formas autárquicas de provisión de personal vinculado a la función pública correspondiente, así como en el funcionamiento del presupuesto destinado a cumplirlo, con fundamento en una personería jurídica propia de derecho público que no compromete el erario ni el servicio público de cargo del ente Nacional”*³³

Respecto de la Desconcentración, la Corte Suprema de Colombia expresa:

“A grandes rasgos, la desconcentración es un fenómeno de descogestión de la tarea administrativa asignada al ejecutivo central de un Estado Unitario, por medio de la cual se sitúa en diversos centros de impulsión regional o técnica la gestión

³³ "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia". en *Descentralización Administrativa*. Penagos, Gustavo. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 1991. pág.32

"administrativa y fiscal que conforme al orden constitucional o legal es de cargo del ente nacional, pero sin que el delegante de la tarea pueda desprenderse de su función supervisora y sin que los delegatarios adquieran autonomía en su actividad. 34

Andrés Serra Rojas escribe respecto a la desconcentración :

"que en la desconcentración se confiere competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

"La desconcentración administrativa-sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada-conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad,pero sin desvincularse del poder central.

"La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.35

Vidal Perdomo, citado por Penagos, manifiesta:

"La palabra descentralización se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se da ese nombre a todo proceso que traslada asuntos de la capital del Estado a las entidades

34 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. en *Descentralización Administrativa*. Penagos, Gustavo. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.1991. pág 39.

35 Andrés, Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. citado por Gustavo, Penagos. *Descentralización Administrativa*. . Bogotá. Ediciones Librería Profesional. 1991. pág.39.

seccionales o locales, cualquiera que sea su indole; así se habla de descentralización fiscal, o económica, o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales y locales ³⁶

Enrique Pérez de León expresa, en torno a este tema :

La desconcentración puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública en favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía. Por medio de la desconcentración los órganos supremos del estado otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo al Estado. ³⁷

De las anteriores conceptos nos es dable colegir una clara diferenciación entre descentralización y desconcentración. Podemos afirmar que los procesos de desconcentración y descentralización guardan estrecha relación entre ellos, tanto es así, que algunos autores sostienen que la desconcentración es una "etapa mínima de la descentralización" como lo afirma el argentino Pedro Altamira.³⁸; pues, las dos son formas de organización administrativa.

³⁶ Vidal Perdomo citado por Penagos, Gustavo. Op. cit. pág. 233.

³⁷ Enrique Pérez de León. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Mexico. Editorial Porrúa. 1993. pág. 218.

³⁸ Pedro, Altamira. *Curso de Derecho Administrativo*. citado por Penagos, Gustavo en Op. cit. pág. 42.

“Sin embargo, es claro que la descentralización implica el traslado de las competencias, para la ejecución de funciones administrativas y la prestación de servicios públicos, antes asignados al Estado, a organismos de carácter regional y local que gozan de autonomía respecto de aquél y constituyen personas jurídicas de derecho público distinta del Estado; pero es necesario aclarar que la verdadera descentralización supone la autonomía tanto administrativa y económica.

Otro elemento de fundamental importancia estriba que, en lo posible, quienes rijan los destinos de los entes descentralizados sean funcionarios elegidos por votación popular, con lo cual se logrará una real autonomía respecto de los que dirigen la actividad del Poder Central (Ejecutivo). Frente a lo dicho, la desconcentración implica el otorgamiento de competencias que corresponden al Estado a órganos inferiores dependientes del mismo.

Para resumir, podemos afirmar que mientras la descentralización implica el ejercicio de una tutela del Estado (poder central) respecto a los órganos descentralizados; la desconcentración implica un control jerárquico de los órganos superiores respecto de los inferiores.

Respecto a esta diferenciación, Enrique Pérez de León dice:

“Para mayor claridad en el establecimiento de las diferencias que existen entre la descentralización y desconcentración, algunos estudiosos del tema consideran que mientras en la primera los órganos gozan de autonomía orgánica, capacidad de estructurarse y dictarse sus propios ordenamientos reguladores, y de autonomía técnica, facultad de elegir por sí mismos las normas técnicas para

"su adecuada gestión, los organismos desconcentrados solamente gozan de autonomía técnica. 39

"Podemos concluir que uno de los aspectos que diferencia de manera concluyente a la descentralización y desconcentración, es la autonomía (autonomía orgánica para Pérez de León), que Cabanellas la define como : "AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. Libertad que se reconoce a una región, provincia, ciudad o pueblo, para dirigir, según normas, y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal" 40

"La descentralización, como reacción frente a la centralización y de democracia restringida, se presenta como una respuesta común en los estados federales y en los estados unitarios. Sin embargo, la descentralización en estos dos tipos de estado presenta sus peculiaridades: mientras en los estados federales implica la transferencia de competencias del estado federal a los estados constitutivos, en los unitarios implica tal transferencia del Estado central, representado por el órgano del poder ejecutivo (gobierno), a los gobiernos seccionales (en el caso ecuatoriano, Consejos Provinciales y Municipios).

"Es importante señalar que la descentralización varía en cuanto a sus objetivos, según sea adoptada como una forma de organización administrativa por los países desarrollados o por los países subdesarrollados. En los primeros, se ha convertido en una técnica de distribución de poderes entre el estado y sus colectividades; y, en el caso de los países subdesarrollados, se

39 Enrique, Pérez de León. op. cit. pág. 218.

40 Guillermo, Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires. Editorial Heliasta. Tomo I

manifiesta como un instrumento de política económica que procura solucionar la injusta distribución de la riqueza.

Tipos de Descentralización.

La descentralización puede presentar modalidades como: la descentralización territorial, que, a criterio de expositores de la doctrina del Derecho Administrativo, es la que permite una amplia participación de la población de las diferentes provincias y ciudades en los servicios públicos y en la solución de sus problemas particulares; la descentralización institucional, por funciones o servicios, que para la doctrina constituye una forma de organización indispensable, que, sin embargo, limita la participación democrática de los pobladores en la solución de sus propios problemas, pues, en ella se otorga a un ente el monopolio de una actividad.

En el Ecuador se ha establecido una descentralización territorial -a la que nos referiremos en otra parte en el presente trabajo-, en base de la división del territorio ecuatoriano en provincias, cantones y parroquias (Art. 120 de la Constitución), cuyo gobierno corresponde a los Consejos Provinciales, Concejos Cantonales. Durante un tiempo, se contempló la existencia de juntas parroquiales, dotadas de cierta autonomía, que después quedaron totalmente sujetas a los cabildos cantonales.

Sin embargo, cabe aclarar que tal descentralización no es absoluta, pues, fundamentalmente en el aspecto económico y financiero, los gobiernos seccionales autónomos dependen del poder central del Estado. De igual manera se han ido creando, en el país, entes sectoriales autónomos a cuyo cargo se encuentran el ejercicio de la potestad estatal en determinadas actividades; así, el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL, que subsiste, el Instituto

Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), que sucumbieron en la etapa de la fiebre neoliberal.

“Otro criterio, para establecer los tipos de descentralización lo plantea Gabino Fraga, que establece: a) la descentralización por región y b) la descentralización por servicio c) la descentralización por colaboración.

“Las dos primeras coinciden en su alcance con la clasificación precedente. La descentralización por colaboración es, para Fraga aquella por la cual *“ el poder público se descarga de algunas de sus labores, otorgando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares, que no forman parte de la administración”* 41

“Se han enunciado otras clasificaciones de tipos de descentralización más amplias, en la que se incluye a la desconcentración como un tipo de descentralización siguiendo el criterio que ya se expresó en páginas anteriores. Así, para Jerry Silverman existen seis tipologías de descentralización: 1) Desconcentración; 2) Delegación; 3) Traspaso; 4) Agencia Principal de Arriba hacia Abajo; 5) Agencia Principal de Abajo hacia Arriba y 6) Híbrido.

Cada una de ellas tiene el siguiente significado:

“Desconcentración, cuando las funciones son asignadas a oficinas locales dependientes de los ministerios.

41 Enrique, Perez de León. Op. cit. pág. 217.

“Delegación 'Es la asignación responsabilidades para la planificación, implementación y/o mantenimiento de inversiones sectoriales en agencias para-estatales y otras instituciones semi-autónomas de gobierno' (entidades para-estatales, distritos de propósito específico, universidades, hospitales e instituciones de investigación del sector público). Es decir, una especie de desconcentración por servicios.

“Traspaso Modelo de Autoridad Discrecional (Modelo de Autonomía):” La esencia del traspaso es la autonomía) Las responsabilidades traspasadas son asignadas a los gobiernos locales. Es decir, la verdadera descentralización.

“Agencia Principal de Arriba Hacia Abajo, 'cuando los gobiernos locales ejercitan la responsabilidad en representación del gobierno central o agencias para-estatales'.

“Agencia Principal de Abajo hacia Arriba: el gobierno central ejerce las responsabilidades en representación de 'niveles inferiores de gobierno'.

“Híbrido, cuando puede combinarse las características de la desconcentración, delegación y traspaso.

2.3 Posiciones Doctrinarias frente a la descentralización

“Diversas han sido las posiciones doctrinarias respecto a la descentralización. Nos referiremos a algunas de ellas, pues, de acuerdo con tales posiciones, la descentralización es concebida exclusivamente como una forma de organización administrativa, tesis defendida por algunos exponentes de la doctrina del Derecho Administrativo (Enrique Pérez de León, Vidal

"Perdomo), según la cual la descentralización no escapa de la esfera del Derecho Administrativo.

"Otros de los planteamientos doctrinarios sobre la descentralización es aquél que manifiesta que la descentralización ha dejado de ser un concepto únicamente enmarcado dentro del Derecho Administrativo, para tener una dimensión política, tributaria, fiscal y aún democrática. Además de dejar de ser tan sólo una forma de organización administrativa, para convertirse para algunos autores como fin y un medio, conforme lo manifiesta el colombiano Jaime Castro, constituyente colombiano hacia 1991, quien expresa:

DESCENTRALIZACION

"Yo diría que ese primer hilo conductor que debemos tener en cuenta en la estructuración del Estado, es el de la descentralización, pero entendida en un sentido amplio, trasladándonos del enfoque primario que algunos han sostenido al atribuirle a la descentralización el fin único, a los fenómenos eminentemente administrativos para que la racionalicemos con un criterio evolucionado, es decir, una descentralización en lo político, en lo económico, en lo fiscal, lo social y, obviamente, lo administrativo"

DESCENTRALIZACION AUTONOMIA REGIONAL Y LOCAL

"Desde otro punto de vista, la descentralización no es un fin; es un medio. Y al punto nos preguntamos ¿Para lograr que? La respuesta es categórica: para lograr Autonomía Regional y Local, que es en mi sentir el objetivo nuestro, el propósito que debemos perseguir. Sobre éste es necesario aclarar que cuando hablo de

"autonomía regional no estoy refiriéndome a la que debe concedérsele a las entidades supradepartamentales; cuando hablo de región, para estos efectos estoy haciendo referencia en la provincia, en las áreas metropolitanas, a las regiones propiamente dichas, en fin, a todo lo que son niveles territoriales pero distintos del puramente local y municipal, como del nacional o central. En pocas palabras, todo lo que haya entre nación y el departamento, cabe genéricamente dentro de la denominación de Región ⁴².

"Los fines de la descentralización, varían de acuerdo con el enfoque que se haga de la misma, así como forma de organización administrativa. Para Enrique Pérez de León (pág. 214), son dos: aligerar las cargas del estado y la prestación pronta y eficiente de servicios.

"En definitiva, compartimos el criterio de los autores citados: la descentralización no tiene un único fin (administrativo), sino varios, entre ellos, una mayor participación democrática de la población, procurar una más equitativa distribución de recursos a nivel nacional (descentralización tributaria), y diversificar el desarrollo nacional (descentralización económica).

"De otro lado, la descentralización obedece a las ideas de democracia de tipo burgués, de amplia participación del pueblo en la elección de sus gobernantes y en los asuntos de Estado.

"Esta perspectiva es la que plantea Alejandro Moreano: "La descentralización alude al carácter democrático-electivo de la legitimidad del sujeto, de la transferencia de las competencias. Es decir, aquellas entidades en

⁴² Gustavo, Penagos, op. cit. Págs. 9-10.

"particular los gobiernos Municipales, cuyas autoridades son elegidas por votación popular" 43.

Además, la descentralización obedece a un objetivo de tipo económico, basándose en el concepto de eficiencia, pues lo que procura la descentralización como forma de organización administrativa es la más alta eficiencia de la actividad estatal en la satisfacción de las necesidades de la población. En esta perspectiva, el Proceso de Descentralización tiene como objetivo fundamental el aumento de la eficiencia económica de la actividad estatal, y procura, con ello, la reducción del gasto público.

La descentralización responde al sentimiento de insatisfacción de la población, respecto a la actividad estatal centralizada y a la búsqueda de solución a los problemas sociales que genera la centralización y concentración. Esta idea nos da una perspectiva de la descentralización como un problema sociológico.

La Descentralización y las Escuelas Económicas.

La teoría económica del estructuralismo (1930-1970) desarrollada en la CEPAL para explicar la economía en América Latina como respuesta a una necesidad de un modelo de desarrollo propio propugnó una amplia intervención del Estado en la Economía, lo que aparejó un crecimiento amplio del aparato estatal en varias de sus formas de organización administrativa (concentración, centralización); pero también procuró una descentralización, que devino en una desconcentración, que si bien no fue efectiva significó el primer paso para la instauración de ésta forma de organización administrativa.

43 Alejandro, Moreano." La Reforma del Estado y La descentralización". en *Reforma del Estado Propuesta Popular*. Quito. Centro de Desarrollo Social.1994

“En la actualidad, las escuelas económicas del neoliberalismo y el neoestructuralismo, frente a la crisis de Latinoamérica de la década de los ochenta plantean la Modernización del Estado, a través de los procesos de privatización, desregulación, delegación, descentralización y desconcentración. Cabe anotar que el Neoliberalismo plantea que la intervención del Estado en la economía debe reducirse al mínimo posible, de manera que únicamente cumpla sus funciones básicas, de dotación de infraestructura básica y de garantía de la seguridad interna y externa; propugnando, por tanto, la reducción del tamaño del Estado al mínimo posible, como tesis fundamental.

“En desarrollo del planteamiento neoliberal expuesto, ha surgido una corriente, llamada fiscalista, defendida por los doctrinarios neoliberales, para los cuales, dentro de su teoría, el Estado debe dejar de intervenir en la economía para pasar a ser el ente regulador y controlador únicamente de los agentes privados de la economía, de tal manera que sea el mercado quien regule las actividades económicas. Para que el Estado asuma este nuevo papel en la economía, es necesario que exista un equilibrio fiscal que no distorsione al libre mercado. Por tanto, la descentralización sería el medio para controlar el déficit fiscal, pues, en aplicación de ella se transferirían algunas competencias a las administraciones locales, pero se les restringe la transferencia de fondos, lo que sucedió con Reagan, en los Estados Unidos y Margaret Thatcher, en Gran Bretaña.

“Para los neoliberales, la descentralización constituye, además, un medio que permite la disminución de las tensiones sociales al interior de los países, lo que ocurre al liberar al gobierno central de las exigencias de la población para la satisfacción de sus necesidades relativas a los servicios públicos

“(agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, telefonía, etc.), cuya prestación se transfiere a los gobiernos locales, de manera que los movimientos reivindicatorios y protestas de la población se dirigen a estos como las entidades obligadas a la satisfacción de tales necesidades.

“En tanto, los neo-estructuralistas propugnan también una reducción de la intervención del Estado en la economía, pero no de manera drástica. Consideran que el Estado debe continuar con sus tareas de provisión de bienes públicos, seguridad interna y externa, infraestructura básica, salud, educación, vivienda, servicios públicos. Para cuya mejor prestación, plantean como una de las alternativas, la descentralización.

Otros criterios sobre la descentralización .

“El planteamiento de la doctrina francesa en la década de los ochenta fue que la descentralización administrativa debe fundamentarse en el principio de la inmediatez de la acción estatal frente a los nacionales (población), como la ventaja esencial de implantar una organización administrativa descentralizada.

“La descentralización tributaria es el medio por el cual el Estado maximiza las recaudaciones tributarias, puesto que se transfiere dicha función de recaudación a los entes locales, y a la vez maximiza la distribución de los recursos estatales, puesto que, al otorgar autonomía tributaria, un porcentaje de los recursos recaudados son retenidos de manera inmediata por los gobiernos locales para el cumplimiento de las atribuciones a ellos encomendados.

De manera que el proceso de Descentralización debe tener como objetivo fundamental el aumento de la eficiencia económica de la actividad estatal y procurar la reducción del gasto público. Sin embargo, la descentralización implicaría otorgar competencias que corresponden al Estado a organismos seccionales, entre ellos el Municipio y a entes autónomos, los mismos que se pretende sean autosuficientes, lo cual de acuerdo con los ingresos propios, sería imposible por decir lo menos.

LA IMPOSIBILIDAD ECONOMICA DE LA AUTOGESTION MUNICIPAL Y PROVINCIAL Y LA DESCENTRALIZACION

Trataremos de demostrar, en este Capítulo, como no todas las entidades seccionales ecuatorianas pueden autofinanciarse, en razón de que la concentración y la centralización de la población y las actividades productivas, así como el desigual reparto de las rentas Estatales impiden que la casi totalidad de los municipios del país puedan ser autónomos en el plano económico en relación con el Estado.

3.1 La Concentración de la Población Ecuatoriana en las dos ciudades principales y los Ingresos Seccionales

Uno de los fenómenos que tienen fundamental incidencia en la posibilidad de descentralización a través de una autonomía de los organismos seccionales en el Ecuador, tanto en el aspecto financiero como administrativo, es la concentración demográfica ecuatoriana, fundamentalmente en las ciudades de Quito y Guayaquil, pues, ellas tienen una población mucho más numerosa que los demás centros urbanos del país, y por tanto el número de potenciales contribuyentes a los ingresos municipales es muy superior en aquellos dos cantones. Esa concentración se refleja en las siguientes cifras:

Guayaquil, de acuerdo con el censo de 1990, tenía 1'508.000,00 habitantes; Quito, 1'100.000,00. Las dos eran las ciudades con mayor número de habitantes en el Ecuador. La provincia del Guayas es la más poblada del país: tenía a 1990, 2'515.146 habitantes, que representan el 25,9 % del total nacional, con una densidad de 122,7 pobladores por kilómetro. Le siguen:

Pichincha, 1'756.228 habitantes, que representan el 18,1% del total nacional, densidad de 136 por kilómetro cuadrado; Manabí, 1'031.927 pobladores, 10.6 % del total nacional, con una densidad de 54,7 por kilómetro; y Azuay, 506.090 habitantes, 5,2 % del total nacional, densidad de 62,3 por kilómetro cuadrado.

Frente a estos datos de concentración de la población ecuatoriana, hay provincias que se encuentran en el otro extremo de poco número de habitantes o baja densidad poblacional, o los dos factores. En correlación con ello, su autofinanciamiento, necesario para llevar adelante el proceso de descentralización puede resultar imposible. Así, Galápagos apenas tiene el 0,1 % de la población ecuatoriana, con 9.785 habitantes y una densidad de 30,9 habitantes por kilómetro cuadrado; Pastaza, 42.236 habitantes, con el 0,4 % de la población nacional y una densidad de 1,4 habitantes por kilómetro cuadrado.(Ver anexo 2)

Las tasas de crecimiento de la población indican que esta situación no va a variar en los próximos años. El crecimiento de las dos provincias principales entre 1982 y 1990 es mucho mayor que el de casi todas las otras. Así, Guayas tiene una tasa de aumento demográfico del 2,63; Pichincha, del 2,99, únicamente superadas por las provincias orientales -a excepción de Napo- y Galápagos (Ver anexo 2).

Las proyecciones hacia 1995 de la población ecuatoriana realizadas por el INEC arrojan las siguientes cifras: el total nacional sería 11'460.117 de personas; Las provincias con mayor población son: Guayas, 3'055.907 y el 26,67 %; Pichincha, 2'181.315 y el 19,03 % y Manabí, 1'172.814 y el 10,23%; juntas representan el 55,93% de la población ecuatoriana. Las

provincias menor pobladas son: Galápagos, 13.239 y el 0,12% ; Pastaza ,54.139 y el 0,47%; y, Zamora Chinchipe, 88.379 y el 0,77% ⁴⁴. (Ver anexo 3).

Como se verá, de las cifras citadas Guayas y Pichincha siguen y seguirán concentrando la mayor cantidad de población: el 45, 7 % del total nacional.

De las cincuenta centros urbanos más poblados del país hacia 1990, 14 están asentadas en la provincia del Guayas; 6, en Pichincha; 6, en Manabí; 5, en Los Ríos; 4, en El Oro; 3, en Imbabura; 2, en Cañar; 2, en Esmeraldas; 1, en Azuay; 1, en Tungurahua; 1, en Cotopaxi; 1, en Chimborazo; 1, en Bolívar; 1, en Loja; 1, en Carchi; y 1 en Sucumbíos; lo que sigue probando la concentración poblacional en las provincias de Pichincha, Guayas, y últimamente en el Oro y Manabí. Incluso algunas de estas poblaciones son cabeceras parroquiales como Conocoto y Buena Fé, situadas, respectivamente en Pichincha y Los Ríos (Ver anexo N° 4).

Las poblaciones de más de 20.000 habitantes en 1990 (último censo) concentraron el 85,5 % del total de la población urbana del país. ⁴⁵

La "fiebre de cantonizaciones", que surgió con el advenimiento del régimen democrático en el país (1979), incide en el acelerado crecimiento de los nuevos cantones, lo que se demuestra con las cifras contenidas en el informe del INEC del censo de 1990, según el cual las poblaciones de menos de

⁴⁴ Inec. *Proyecciones de Población por provincias, cantones, áreas, sexo y grupos de edad. Período 1990-2000. Quito.* de Población. Quito. Inec. 1994. pág. 21.

⁴⁵ Inec. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional. Quito. Inec. 1992. pág. 20.*

20.000 habitantes en el país han aumentado su tasa de crecimiento de 2,43%, en el período intercensal 1950-1962, a 7,01%, para el período 1982-1990 ⁴⁶.

Las cifras anteriores de concentración urbana obligan a una organización moderna de los gobiernos seccionales, frente a las crecientes necesidades de estas poblaciones.

La centralización de la población ecuatoriana, en las provincias de Guayas y Pichincha, y especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil, obedece fundamentalmente a la concentración de las actividades productivas en tales ciudades, la que generó una migración hacia ellas por parte de los pobladores de las otras provincias, en su búsqueda de mejores condiciones de vida.

Vivienda

Intimamente ligada a la concentración de la población ecuatoriana, está la concentración de la vivienda, que viene a ser un efecto de la poblacional, situación que igualmente va a incidir en los ingresos tributarios, especialmente en lo que hace referencia al impuesto al predio urbano y predio rural y, potencialmente en los impuestos a la compraventa de predios urbanos, plusvalía de los mismos, al registro y alcabala.

En el país, de acuerdo con el IV Censo de Vivienda de 1990, fueron censadas un total de 2'339. 281 viviendas, de las cuales 1'264. 170 se encuentran en el sector urbano, y 1'074.811, en el sector rural.

⁴⁶ Inec. Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional. Quito. Inec. 1992. pág 20.

El mayor número de viviendas se concentra en la provincia del Guayas: 570.124 viviendas, que representan el 24,4 % del total nacional; le sigue Pichincha, con 443.340 viviendas, que representan el 19,0 % de ese total. En contraposición con ello, existen provincias como Galápagos que tiene el 0,1% del total de viviendas, con 2.573 unidades, Pastaza el 0,4 % del total nacional, con 9.772 unidades ⁴⁷ (Ver anexo 5)

3.2 La concentración de las actividades productivas y su incidencia en los ingresos municipales.

Una de las realidades ecuatorianas que no admite discusión es el desigual desarrollo, en casi todos los aspectos, de las diversas regiones del país.

El Ecuador adolece de lo que se ha dado en llamar bicefalismo, pues, es evidente que las ciudades de Quito y Guayaquil concentran la casi totalidad de las actividades comerciales, industriales, tecnológicas, educativas, políticas, bancarias culturales, financieras, etc.. Tal situación mengua la posibilidad de que todas las entidades seccionales puedan desempeñar eficazmente sus actuales atribuciones y, menos aún, cumplir con las nuevas tareas que el proceso de descentralización que se está impulsando les asigne a futuro.

La concentración de actividades en las dos principales ciudades del país limitará la posibilidad de que los ingresos seccionales de los cantones y provincias distintos a Guayaquil y Quito, y las provincias de Guayas y Pichincha y quizá uno o dos más municipios y consejos provinciales, tengan montos suficientes, por falta de contribuyentes de magnitud importante, ya que éstos se van a concentrar en las mencionadas ciudades y provincias.

⁴⁷ Inec. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional.* Quito. Inec. 1992. pág 65.

Las cifras que enunciaremos más adelante pondrán de relieve la necesidad de emprender una reforma tributaria nacional que permita, a la vez, una descentralización en este campo.

Analizaremos, en primera instancia, algunas de las actividades productivas, cuyo desarrollo implica el mayor o menor pago de impuestos a los municipios. Este análisis lo realizaremos con la metodología desarrollada en la obra "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", del doctor Marco Antonio Guzmán.

Del análisis notaremos que la concentración de actividades en forma general, los resultados que se obtengan pondrán de manifiesto una menor concentración, en relación con la concentración de las sociedades de las mismas actividades y bajo el control de la Superintendencia de Compañías, que revisaremos en segunda instancia.

Sector Manufacturero y Minería

De acuerdo con INEC, el sector manufacturero y de minería del país está integrado por 1739 establecimientos con más de 10 personas empleadas. La manufactura tiene 1.700 establecimientos de los cuáles: el 35 % se concentra en Quito y el 30 % en Guayaquil. La minería con 39 establecimientos, se concentra en Cuenca, con 49%, Guayas, con 13% y Zamora, con el 13 %. ⁴⁸ (Ver anexo 6)

⁴⁸ INEC. *Encuesta Anual de Manufactura y Minería. Año 1993*. Quito. INEC. diciembre 1994. pág 3.

Sector Industrial

El sector industrial en el país inició su desarrollo en las primeras décadas del siglo XX con incipientes industrias instaladas, en especial en Quito y Guayaquil, aunque algunas inicialmente se establecieron en Cuenca, Ambato, Otavalo, Atuntaqui. Esas industrias tuvieron como promotores a inmigrantes europeos. Con el correr de los años, el sector industrial, que tuvo un lento desarrollo en el país, fue centralizándose más acentuadamente en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Sin embargo, a partir de la década de los cincuenta y en especial en los sesenta, con la promulgación de la Ley de Fomento Industrial, a pesar de que tal cuerpo jurídico procuró atenuar el desigual desarrollo industrial en el país, que se encontraba centralizado en Quito y Guayaquil, a cuyo efecto estableció ventajas e incentivos para las industrias que se instalaran en zonas diferentes a las dos principales ciudades ecuatorianas, esa intención no surtió el efecto esperado, sino que tuvo un éxito muy limitado en ciudades como Cuenca, Ambato y Riobamba.

Leonardo Vicuña I. en su artículo "La Economía Ecuatoriana", incluido en el libro 'Datos Básicos de la Realidad Nacional', manifiesta respecto al sistema industrial en forma general: *"En la actividad industrial es notoria la concentración de empresas en las dos principales provincias del país: Guayas y Pichincha. En ellas se concentran más del 70 % de establecimientos y el 78 % de la producción."*⁴⁹. Además en el cuadro Anexo 7 se pone de manifiesto que de las 40 mayores industrias, en base a su capital 34 se domicilian en Quito(19) y Guayaquil (15), 2 en Cuenca, 1 en Azogues, 1 en Manta, 1 en Otavalo y 1 en Salinas. (Ver anexo 7)

⁴⁹ Leonardo, Vicuña. La Economía Ecuatoriana. citado en *Datos Básicos de la Realidad Ecuatoriana*. Grijalva, Agustín. Quito. Corporación Editora Nacional. 1993.

En lo que tiene que ver con la industria productora de bienes de capital (productos metálicos, maquinaria eléctrica y material de transporte), para 1992 se concentra en un porcentaje del 80 % del total en Guayas y Pichincha, en las que se ocupa al 90 % del personal de esta industria y se produce el 90% del valor bruto de la misma.

Pequeña Industria.

El 61% de de las pequeñas industrias existentes en el país se encuentran ubicadas en los dos principales centros citadinos; y entre los años 1965-1990 el 64,72% de todas las pequeñas industrias calificadas se radicaban en Quito y Guayaquil.⁵⁰

Entre 1980-1991 el Ministerio de Industrias clasificó un total de 733 pequeñas industrias de las cuales 269, es decir, el 36,79 % del total se ubicó en el Guayas y 182, o sea, el 24,83% en Pichincha.(Ver anexo 8)

Sector Comercial.

El sector comercial, desde la época colonial, tuvo su mayor centro de concentración en la ciudad de Guayaquil, fundamentalmente debido a su condición de puerto. En la actualidad Guayaquil sigue ocupando el primer lugar en cuanto a establecimientos comerciales.

Para el año 1993, el INEC investigó 903 establecimientos comerciales, con 10 o más personas ocupadas, de los cuales el 77% se encuentran ubicados en las provincias de Pichincha (331) y Guayas (368).

⁵⁰ Marco Antonio, Guzmán . en referencia a "La Visión general de la Pequeña Industria. *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Quito.1993.

Las cifras correspondientes a establecimientos comerciales en las otras provincias son las siguientes: Imbabura 6 (0,7%); Tungurahua 30 (3,3%); Cañar 3 (0,33%); Azuay 79 (8,7%); Loja 8 (0,9%); Manabí 30 (3,3%); Los Ríos 15 (1,7%); El Oro 26 (2,9%). Las provincias de Carchi, Cotopaxi, Bolívar y Chimborazo y Esmeraldas o tienen menos de 3 establecimientos o los datos son confidenciales, y todas las provincias orientales y Galápagos aparecen sin establecimientos, o puede no existir información de ellas.⁵¹ (Ver anexo 6)

Transporte

En el sector transporte cabe señalar que, de acuerdo con el número de vehículos matriculados en 1993, del total nacional de 433.875 vehículos, 151.344 pertenecen a Pichincha y 132.444 a Guayas, provincias que juntas poseen el 65,4% del total de vehículos existentes en el país, según datos proporcionados por el INEC.⁵² (Ver anexo 9)

El tráfico marítimo internacional tiene mayor concentración en Guayaquil, en donde entraron el 52% del las 3.034 naves que ingresaron al país en el año 1993, según el INEC. Puerto Bolívar, con el 20%, y Manta, con el 10%, siguieron en importancia a Guayaquil.⁵³

El tráfico aéreo internacional de pasajeros se concentró evidentemente en los dos Aeropuertos Internacionales: Quito, con 61% de los 438.288 pasajeros que ingresaron en 1993, y Guayaquil por donde ingresó el 39 % de los pasajeros.⁵⁴

⁵¹ INEC. *Encuesta Anual de Comercio Interior Año 1993*. Quito. INEC. diciembre 1994. págs 3 y 59

⁵² INEC. *Anuario de Estadísticas del Transporte. Año 1993*. Quito. INEC. 1995. pág.3

⁵³ Ibidem. pág 4.

⁵⁴ Ibidem. pág 4.

Turismo

En el sector Turístico y de Servicios, el INEC investigó a 593 establecimientos en 1993, de los cuales el 35 % eran Restaurantes y Hoteles y el 65% eran establecimientos dedicados a la prestación de servicios. En Guayas y Pichincha se ubicaron el 73% de estos establecimientos. ⁵⁵ (Ver anexo 6).

Las estadísticas ponen de manifiesto que en el sector turístico también existe una centralización en las ciudades de Quito y Guayaquil y, por tanto las recaudaciones impuesto a las patentes municipales también se verán afectadas por esta concentración.

Actividad societaria en general

Vale la pena realizar respecto a las empresas que tienen una forma de organización más moderna -esto es las compañías de capital- un análisis, sobre concentración de recursos, similar al que se ha realizado antes en relación con las empresas en general.

Para el año de 1991, de acuerdo con la Superintendencia de Compañías, enviaron sus estados financieros a ese organismo de control 17.154 compañías de todo el país. De ellas, 10.188 son Compañías Anónimas; 6.758, Compañías de Responsabilidad Limitada; 37 de Economía Mixta; y 171 son Sucursales de Compañías Extranjeras. (Ver anexo 10)

⁵⁵ INEC. *Encuesta Anual de Restaurante Hoteles y Servicios*. Quito. INEC. Diciembre 1994. pág 3.

Clasificadas dichas compañías por actividades o sectores económicos, 1.830 se dedican a la Agricultura; 176 a Minas y Canteras; 3.003, a la Industria; a la generación de Electricidad, 53; a la Construcción, 916; al Comercio, 5.221; a los Transportes, 627; prestan Servicios a Empresas, 4.769; 559 ofrecen Servicios Personales (Ver anexo N° 11)

La mayoría de las compañías se ubican en las Provincias de Guayas (9.548, el 55,6% del total nacional), Pichincha (5.607, el 32,7% del total nacional), en tanto que apenas el 11,7% del total nacional se distribuye en las otras 19 provincias. Hay algunas, como Morona Santiago, Zamora que apenas cuentan con dos compañías; Galápagos con 3; Bolívar, Napo y Sucumbíos, con 5. (Ver anexos 10 y 11)

En su informe de labores correspondiente a los 1993-1994, la Superintendencia de Compañías señala que: de las compañías controladas, el 36 % se ubica en la sierra y el 64 % en la costa. La concentración para dicho año alcanza el 91,3 % del total en Quito y Guayaquil, cifra de la cual el 31 % corresponde a Quito, y el 61 % a Guayaquil. Unicamente el 8 % se ubica en las 19 restantes provincias del país.

Distribución según zonas que comprenden las Intendencias de Compañías

La Superintendencia de Compañías, en sus memorias anuales, establece el número de compañías y su clase por intendencias (ver anexo 12).

Para 1993, en la Intendencia de Compañías de Guayaquil se controla el 60,7 % de las compañías (19.504), desglosadas en el 75,3 % de las compañías anónimas registradas (15.280), el 36% de las compañías limitadas (4.164), el 14,3 % de las compañías de economía mixta (6) y, el 17,4 % de las sucursales de

compañías extranjeras (54). La Intendencia de Quito registra el 30,6 % del total de compañías (9.824), que se distribuyen en el 19,8% de las compañías anónimas(4.010); el 48 % de las compañías limitadas (5.542), el 40,5 % de las compañías de economía mixta (17) y, 82% de las sucursales de compañías extranjeras (255). La Intendencia de Cuenca registra el 3,5 % del total de compañías (1.130), que corresponde al 1,5% de las compañías anónimas (307); 7% de las compañías limitadas (813); 21,4 % de las compañías de economía mixta (9); y al 0,3% de las sucursales de compañías extranjeras (1 compañía).

Vale la pena reparar en lo que ocurre en las que podría denominarse Intendencias de Compañías pequeñas.

La Intendencia de Portoviejo registra el 2,2 % del total de compañías (721), y controla el 1,5% de las compañías anónimas (308), el 3,6 % de las compañías limitadas (411) y el 4,8 % de las compañías de economía mixta (2). La Intendencia de Ambato tiene el 1,3 % del total nacional (431), cifra de la que el 0,7 % corresponde a las compañías anónimas (131), el 2,5 % de las compañías limitadas (292) y el 19 % de las compañías de economía mixta (8). La Intendencia de Machala controla 1,6 % del total nacional(527); opera en su jurisdicción el 1% de las compañías anónimas (194), el 2,9 % de las compañías limitadas (332), ninguna compañía de economía mixta; y el 0,3 % de sucursales de compañías extranjeras (1 compañía). (Ver anexo 12).

En suma, para 1993, en la Intendencia de Quito se hallan registradas, 9.824 compañías; en la de Guayaquil, 19.504; la de Cuenca registra 1.130 compañías; la de Portoviejo, 721; Ambato, 431; y, Machala, apenas 527.

De lo dicho anteriormente, se desprende el número de más importantes potenciales contribuyentes para el pago del impuesto por Patentes Municipales en esas provincias.

Distribución geográfica de las compañías más grandes

La publicación "Las 1.000 compañías más grandes del Ecuador" de la Superintendencia de Compañías, señala las empresas ecuatorianas más grandes, en base a sus activos, y establece que 427 de ellas están ubicadas en Guayaquil (42,7%), 407 en Quito (40,7%), 49 en Cuenca (4,9%), 17 en Machala (1,7%), 15 en Manta (1,5%), 11 en Ambato (1,1%) y 74 empresas en el resto del país, (7,4%)⁵⁶.

En esta misma publicación de las 50 primeras empresas por activos, 23 se ubican en Quito (46%); en Guayaquil 18 (36%); Cuenca, 2 (4%); Montecristi, 1 (2%); Ambato 1 (2%); Azogues 1 (2%). Riobamba 1(2%); Manta 1(2%); Otavalo, 1(2%); y Milagro 1 (2%)⁵⁷.

Compañías por actividades productivas

En cuanto a las actividades productivas, igualmente la mayor diversificación y mayor número de compañías por actividades las encontramos en Pichincha y Guayas. Esos datos, de acuerdo con el informe de 1991-1992 de la Superintendencia de Compañías son:

⁵⁶ Superintendencia de Compañías. *1000 las Compañías Más Importantes del Ecuador*. Quito. Superintendencia de Compañías. Enero 1995. págs. 49

⁵⁷ Ibidem. pág 51.

Empresas del Sector Industrial controladas por la Superintendencia de Compañías

En el sector industrial, la Superintendencia de Compañías registra en el país 3.003 compañías (1991-1992) de las cuales 1.678 Anónimas, 1.300 son de Responsabilidad Limitada, 15 de Economía Mixta y 10 son Sucursales de Compañías Extranjeras.

Estas 3003 industrias, se encuentran ubicadas predominantemente en las provincias de Guayas (1.320), que capta el 44% del total nacional, y Pichincha (1.200), el 40% del total nacional. Nótese que estos datos corresponden a las industrias organizadas jurídicamente como sociedades controladas por la Superintendencia de Compañías, sin considerar a las industrias de carácter unipersonal. (ver anexo N° 13)

En contraposición a la concentración plasmada en los datos anteriores, esta realidad de las otras provincias. En el Azuay funcionan 189 industrias manufactureras, que significan el 6,3 % del total nacional; en Bolívar, 2 (0,07%); en Cañar, 5 (0,17%); en Carchi, 4 (0,13%); en Cotopaxi, 27 (0,9 %); en Chimborazo, 14 (0,47%); en El Oro, 44 (1,5%); en Esmeraldas, 4 (0,13%); en Imbabura, 22 (0,73%), en Loja, 11 (0,37%); en Los Ríos, 7 (0,23%); en Manabí, 76 (2,5%); en Pastaza, 2 (0,07%); en Tungurahua, 76 (2,5%); y hay provincias en las cuales no existe ninguna industria manufacturera como: Morona Santiago, Napo, Zamora, Galápagos y Sucumbios. (Ver anexo 13)

Si se analiza la distribución por patrimonio y activos de las empresas la concentración tiende a crecer.

Como se colige de estas estadísticas, el sector industrial del Ecuador también adolece de un desigual desarrollo, concentrado en Pichincha y Guayas, en tanto existen provincias en las cuales el sector industrial no existe o es reducido. Debemos aclarar que las cifras anteriores corresponden a las compañías que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Compañías.

Sector Financiero

En lo que respecta a las actividades financieras, dado que en las ciudades de Quito y Guayaquil se radicaron y radican la mayoría de grupos económicos poderosos, también se centra allí la casi totalidad de la actividad financiera del país.

Prueba de ello son los siguientes datos: en el país, hacia 1993 (diciembre) realizan actividad bancaria treinta y dos instituciones, de las cuales 28 son nacionales y cuatro son extranjeras. De los 28 nacionales, 11 tienen su matriz en Quito y 11 en Guayaquil; los seis restantes corresponden a : dos de Cuenca, uno de Ambato, uno de Portoviejo, uno en Machala y uno de Loja .(Ver Anexo 14)

De los bancos que funcionan en el Ecuador los de mayor patrimonio son los domiciliados en Guayaquil y Quito (94,04% del patrimonio total del sistema bancario).

De entre los treinta y dos bancos, los que tienen su matriz en provincia sólo ocupan los siguientes sitios ordinales: el lugar 18, Banco del Austro-Cuenca, con el 1,94 % del patrimonio del sistema bancario ecuatoriano; 19, Banco de Machala-Machala, con el 1,80% del patrimonio total del sistema

bancario; 25, Banco del Azuay-Cuenca, con el 0,78% de ese patrimonio; 27, Banco del Tungurahua-Ambato, con el 0,55% de dicho patrimonio; 28, Banco Comercial de Manabí-Portoviejo, con el 0,50% de la cifra en mención; y el 29, Banco de Loja-Loja, con el 0,39 del patrimonio total del sistema bancario.

Juntos, todos los bancos con sede principal en provincias representan apenas el 5,96% del patrimonio del sistema bancario nacional ⁵⁹.

La Ley de Entidades Financieras contempló un plazo para que las financieras privadas se conviertan en Bancos, por lo cual, la Superintendencia de Bancos está otorgando las respectivas autorizaciones de transformación. Tal es el caso de COFIEC, Albobanco, Banco del Occidente, cuyo domicilio principal se ha fijado en las ciudades de Quito, para el primero, y Guayaquil, para los otros dos.

La misma Ley permite que Bancos Extranjeros ingresen al mercado financiero del país, y ha saberse están próximos a funcionar, durante 1995, bancos con capitales chilenos, que seguramente se domiciliarán en una de las dos urbes principales.

En suma, Quito tendrá 11 o 12 bancos, Guayaquil, 13 o 14. cada una de esas ciudades tendrán el doble de bancos que todas las ciudades del resto del país.

Es inevitable admitir que los municipios en cuya jurisdicción administrativa los bancos y las instituciones financieras ejercen su actividad podrán tener ingresos importantes, por el pago de la patente municipal de esas entidades. Dada la concentración de las actividades productivas, y al

⁵⁹ Superintendencia de Bancos. *Memoria 1992*. Quito. 1993.

servir el capital de base para establecer tal impuesto, es evidente que las mayores cantidades por concepto de tal tributo serán pagadas en aquellas dos ciudades, en las que los bancos y en general el sector financiero tienen mayor movimiento.

De otro lado, no sólo los Bancos pagan impuestos sino que entre sus operaciones está la de otorgar créditos, que son respaldados por una garantía, que en ocasiones resulta ser hipotecaria y por tanto se generará el pago del impuesto de Registro, además del impuesto de Alcabala, a favor de los municipios. En vista de que más de un 80% de los créditos del sector financiero se otorgan en aquellas dos ciudades, es posible que similares porcentajes de esas obligaciones con garantía real y los bienes respectivos se sitúenen ellas.

Concentración bipolar del crédito

Los créditos que las instituciones bancarias otorgaron ponen de manifiesto los siguientes resultados: Guayas 2'654.513'693.000,00 sucres, que representa el 46,3% del total nacional; Pichincha 1'641.869'343.000,00 sucres, que constituye el 28,7 % del total del crédito a nivel nacional. En definitiva, mientras en Quito y Guayaquil se concentró el 75% del crédito bancario otorgado en el país en el año de 1992, apenas el 25% restante se confirió en las otras 19 provincias del país.

Las financieras privadas del país, durante el año de 1992 concedieron los siguientes volúmenes de créditos: en Guayas 142.698'875.000,00 sucres, que representa el 77,4% del total nacional; en Pichincha 27.939'109.000,00 sucres, que representa el 15,2% del total nacional. En definitiva, en las dos provincias, el 92,6% del total nacional.

Los recursos para los créditos otorgados por las compañías de intermediación financiera, se distribuyeron de la siguiente manera: 281.412'324.000,00 sucres, que representan el 47,1% del total nacional, Guayas; Pichincha, 274.573'739.000,00 sucres que significan el 45,9 % del total nacional. El Azuay apenas aportó 10.008'535.000,00 sucres, que significa apenas el 1,7% del total nacional. Lo dicho implica que el crédito conferido por las intermediarias financieras se concentró en un 94,7 % en apenas tres provincias.

Seguros

En cuanto a las compañías aseguradoras, para 1992, 31 funcionan en el país; 21 son nacionales, de las cuales 11 tienen su matriz en Quito, 8 en Guayaquil, y apenas una en Cuenca y una en Ibarra; 4 son mixtas: de ellas, 3 tienen su matriz en Guayaquil y una en Quito; 6 son extranjeras : 4 con matriz en Quito, y 2, en Guayaquil; y existen 2 reaseguradoras, con matriz en Quito y Guayaquil (Ver anexo 15). La concentración se agrava para 1993. En tal año, se registraron 33 Compañías Aseguradoras y dos Reaseguradoras, de las cuales 23 son nacionales, 4 son mixtas, y 6, extranjeras. De las 23 Compañías de Seguros nacionales, la totalidad se encuentran ubicadas en las ciudades de Quito (13) y Guayaquil (11). De las compañías mixtas, 3 tienen su matriz en Guayaquil y 1 en Quito. Las 6 extranjeras: 4 se asientan en Quito, y 2, en Guayaquil. Las reaseguradoras se ubican en Quito y Guayaquil (ver anexo 16). La Compañía de Seguros domiciliada en Cuenca trasladó su domicilio a Quito y la domiciliada en Ibarra no se encuentra registrada en la memoria anual de la Superintendencia de Bancos del año 1993 .

De estos datos es fácilmente deducible que los recursos que genera la actividad de concesión de seguros se concentra en dos municipalidades del país y sólo marginalmente alcanzan a dos más; pero llegan muy marginalmente o casi no llegan a las ciento noventa y dos restantes.

Almacenes de Depósito y Casas de Cambio

En cuanto a los Almacenes Generales de Depósito, sus transacciones se encuentran concentradas en Quito, Durán, Guayaquil, Machala, Ambato y Manta, de acuerdo con la Memoria de 1993 de la Superintendencia de Bancos (Ver anexo 17).

Las Casas de Cambio de conformidad con datos de la Superintendencia de Bancos operan únicamente en Guayaquil, Quito, Cuenca, Milagro, Ambato, Manta, Tulcán, Ibarra, Portoviejo, Machala, Riobamba y Azogues.

Las compras de divisas en las mencionadas casas de cambio para el año 1993 corresponden al 55,30 % del total nacional a Guayaquil, el 24,60 % a Quito; lo que significa el 81 % del mercado cambiario nacional (compras). Cuenca llega al 12,65 % de las compras de divisas, con lo cual 3 ciudades abarcan el 93,6 % del total. Tales datos demuestran la concentración del mercado cambiario. (Ver Anexo 18)

Sector bursátil

En lo que concierne al sector bursátil, las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil vienen funcionando desde hace 23 años, y eran las únicas que operaban en el país. En lo que se refiere a Cuenca, sus habitantes habían intervenido en el mercado bursátil a través de los mercados de Quito y

Guayaquil. Recién en el año de 1994 se estableció la Bolsa de Valores de Cuenca.

En 1993, según el informe de la Superintendencia de Compañías, las transacciones bursátiles realizadas en la Bolsa de Valores de Quito por el sector financiero alcanzaron 8.140.410.000,00 de sucres, lo que representa el 10,86% del total nacional; y las de otras fuentes alcanzaron 13.233.503.210, 00 de sucres, o sea el 17,66 % de la cifra nacional, lo que da un total de 21.373.913.210,00, de operaciones efectuadas en Quito, que representan el 28,53% del total nacional.

La Bolsa de Valores de Guayaquil alcanzó en el sector financiero transacciones por 41.919.661.300,00, el 55,95 % del total nacional; y de 11.634.729.620,00 de sucres, esto es el 15,53 % de la cifra nacional de otras fuentes, lo que da un total del 71,47% del monto de operaciones realizadas en todo el país para la Bolsa de Guayaquil.

Rentas internas

La concentración de la población y las actividades productivas en el Ecuador, tienen incidencia directa en la recaudación de los tributos: puesto que en aquellas provincias en las que se da tal concentración existe una mayor recaudación tributaria y por tanto sus entidades seccionales pueden ser autosuficientes financieramente.

Únicamente a manera de referencia, tomaremos los cuadros elaborados por el Ministerio de Finanzas para los años, 1992, 1993 y 1994 sobre la recaudación de rentas internas. Dichos cuadros nos permitira poner

nuevamente de manifiesto la circunstancia de que tan sólo las dos grandes ciudades del país puedan autofinanciar su actividad municipal.

Dicha información tiene que ver con las rentas internas, y puede dar una idea de la posibilidad del mencionado autofinanciamiento en las ciudades de Quito, Guayaquil, en las que, como ya lo mencionamos, se encuentran concentradas las actividades productivas y la población ecuatoriana.

Nótese que la provincia de Guayas, en el año de 1992 obtiene 533.708'000.000,00 de sucres, que representan el 43,69 % del total tributado en el mencionado año, en 1993 recaudó 752.050.000.000, es decir el 43,88 % del total nacional, y en 1994 919.140'000.000 sucres, el 39,86% de ese total. En Pichincha en 1992 se alcanzaron contribuciones por 509.271'000.000, es decir, el 41,69 % del total nacional de recaudaciones; el año 1993 688.912'000.000, es decir, el 40,19%, y en 1994 1'041'672.000.000, o sea, el 45,17%. (Ver anexos 19, 20, 21).

Al otro extremo en recaudaciones están provincias como Zamora, con 115'000.000 en 1992, el 0,000094% del total nacional; en 1993, 29'000.000 con menos del 0,000 %; y en 1994 62'000.000 que representa el 0,000027 % de sucres del total nacional. Napo en 1992 tributó 76'000.000, el 0,000062% del total nacional; en 1993, 123'000.000, es decir, el 0,01% de la recaudación nacional; y 1994, 408'000.000, esto es el 0,02% del total. Morona Santiago en 1992, 117'000.000, es decir el 0,000095%; en 1993, 203'000.000, el 0,01 %; y en 1994, 352'000.000, o sea el 0,02%. (Ver anexos 19, 20, 21)

En promedios de renta por persona en 1993, los más altos fueron los de Pichincha con 333.429 sucres, Guayas con 258.503 sucres y Carchi 196.947 sucres; y los más bajos fueron Zamora con 352 sucres, Napo con 960 sucres y Morona con 1.744 sucres. (Ver anexo 20).

Para 1994, la renta por persona en Pichincha 490.468 sucres; Guayas 308.155 sucres y Carchi 327.121 sucres; al otro extremo se situaron Zamora con 726 sucres, Morona con 2.927 sucres y Napo con 3.075 sucres. (Ver Anexo 21)

Como se puede colegir de las cifras citadas es muy difícil que los restantes organismos seccionales del país puedan tener un autofinanciamiento proveniente de los tributos que puedan cobrar. Además de ello, es necesario aclarar que en muchas de las entidades seccionales ecuatorianas los exíguos tributos que deben pagar sus pobladores no son cobrados en forma idónea por las mismas. Incluso no son actualizados los avalúos, ni existe un correcto control del cobro de impuestos seccionales y en especial municipales, con lo cual el problema de la imposibilidad de autofinanciamiento se vuelve aún más grave.

3.3 El desigual reparto de las rentas estatales y la imposibilidad de la autogestión municipal y provincial

A pesar del intento que demuestra las Leyes de Régimen Municipal y Provincial por lograr la autogestión de los Municipios del país, las limitaciones económicas de éstos y de la mayor parte de cantones en los que se asientan, no han permitido lograr este objetivo. La gestión de la casi totalidad de los municipios y de los Consejos Provinciales en el país depende de las asignaciones provenientes del Presupuesto General del Estado. Pero incluso el Presupuesto del Estado no se distribuye en relación con las necesidades de cada uno de los Municipios del país.

Aún cuando sería lógico que los Municipios pequeños cuyo autofinanciamiento es casi imposible reciban del Estado mayor cantidad de

recursos para el cumplimiento de sus objetivos, sin embargo, son ellos los que reciben menos rentas estatales; mientras los municipios grandes, cuya posibilidad de autofinanciamiento es amplia, continúan obteniendo del Fisco recibiendo volúmenes de recursos que resultan desproporcionados frente a los que obtienen los pequeños. /

Por tanto, si se persigue la descentralización de la administración pública, debería optarse por una mejor y más equitativa distribución de las rentas estatales, en orden a la capacidad económica de autofinanciamiento de cada ente seccional del país, ya que las rentas estatales deben ser únicamente un complemento. /

La desigual distribución de las asignaciones presupuestarias por parte del gobierno central hacia los municipios en el país es, en verdad, uno de los más difíciles problemas que afrontan las entidades seccionales, pues, la situación económica del Ecuador- esto es una economía inflacionaria, en la que existen grandes y persistentes desequilibrios macroeconómicos-, repercute grandemente en la circulación de fondos del gobierno central hacia los Consejos Provinciales y las Municipalidades. Muchas veces, a pesar de constar asignaciones presupuestarias destinadas a las entidades seccionales, ellas no llegan a sus destinatarios, debido a la necesidad de recortes presupuestarios que buscan controlar el desequilibrio del presupuesto estatal (déficit fiscal).

Paralelamente a esta situación, se suscita una falta de idónea planificación de obras de los municipios, especialmente de los que hemos venido denominando pequeños, en los cuales, los pocos fondos económicos de los que disponen, en muchas ocasiones no permiten establecer un departamento de planificación que realice los estudios técnicos necesarios

para ser presentados como justificativos de las asignaciones presupuestarias solicitadas y que deberían ser recibidas.

Si bien los problemas anteriores limitan el flujo de recursos económicos estatales, tan necesarios para los municipios ecuatorianos que dependen de ellos, el desigual reparto de aquéllos también constituyen un problema, pues, es innegable que la concentración de las asignaciones estatales en los dos municipios más grandes del país -que han venido observando virtualmente todos los gobiernos- resta la posibilidad de una equitativa distribución de las rentas estatales, además de evitar el impulso de una verdadera descentralización.

Esta permitiría realmente que la acción del Estado se dedique a impulsar el desarrollo de las zonas geográficas ecuatorianas que se encuentran en el casi total abandono y cuyos pobladores requieren de servicios increíblemente básicos, a fin de mejorar sus niveles de vida. Con una racional descentralización, se evitarían los problemas derivados de la centralización y concentración, que analizaremos con más detalle más adelante; aunque vale aclarar que la búsqueda de una autosuficiencia económica por parte del municipio de Quito está muy adelantada, no así la Municipalidad de Guayaquil a la cual le falta casi todo el camino por recorrer en procura de lograr tal objetivo.

Según lo manifiesta el diario "Hoy", en su edición del 1 de Diciembre de 1993, los fondos que se destinaron para obras en Guayaquil alcanzaron, en ese año a 177.500'000.000,00 de sucres, en tanto que para Quito se asignaron 24.615'000.000,00 de sucres. La entrega efectiva de fondos para Quito fue únicamente de 8.056'000.000,00 de sucres, que con relación a su presupuesto anual de 1993, representó apenas el 8,8%, lo que nos da una idea de las

posibilidades ciertas de que Quito puede ser un Municipio autosuficiente. Frente a esta realidad, se contraponen Guayaquil, que depende en alto grado de las rentas estatales, pues, durante el año de 1993 el Estado debió asumir el pago por el servicio de recolección de basura de Guayaquil.

El Banco del Estado establece que dentro la ejecución presupuestaria de los municipios correspondiente a 1993, el rubro transferencias del sector público alcanzó un total de 326.610'679.000 sucres, de los cuales corresponden a Guayaquil 98.697'585 sucres, es decir el 30,22% y Quito 48.898'491.000 sucres, el 14,97 % del total. Juntas, las dos ciudades reciben el 45,19 %.

Es evidente que Guayaquil constituye, dentro del Ecuador, un municipio muy particular. Ha sido afectado por administraciones municipales inmorales, que la han sumido en el caos. Además, al ser la ciudad que recibe el mayor número de migrantes y de carecer de una adecuada planificación, los problemas que debe afrontar son múltiples. Por tales razones, parece imprescindible que el Estado ecuatoriano deba continuar protegiendo y financiando el trabajo del Concejo Municipal de Guayaquil. Si bien, eso resulta, en alguna manera, justo, es no menos cierto que amengua los recursos dedicables a los entes seccionales, ingentes recursos que podrían ser distribuidos más equitativamente entre la totalidad de los consejos provinciales y municipios ecuatorianos.

Pero si esta es la situación en los Municipios de Quito y Guayaquil, los más grandes del país, las restantes entidades municipales ecuatorianas reciben asignaciones presupuestarias infinitamente inferiores, lo cual trae como consecuencia directa la imposibilidad de una autogestión municipal. Por ejemplo, de acuerdo al Banco del Estado en 1993, el Municipio de Chaguarpamba, en Loja recibió por transferencias del sector público, apenas

130'417.000 sucres, el 0,00039 % y Marcelino Maridueña, en Guayas, 153'272.000 sucres, es decir, el 0,00046%.

El Ministerio de Finanzas estableció que en los egresos efectivos por provincias para el período 1990-1993; las provincias que más altos aportes fiscales tuvieron fueron: Guayas, con 886.440'182.000 sucres, que representan el 25,28% del total del cuatrienio; y Pichincha, con 701.162'431.000 sucres; es decir el 20%. Las que más bajos egresos realizaron Galápagos con 8.613'211.000 sucres, el 0,15% y Sucumbíos con 15.851'064.000 sucres, es decir, el 0,45% del total. (Ver anexo 22).

En el año de 1993, los más altos egresos por habitante, correspondieron a las provincias de Galápagos, con 312.940 sucres por persona; y Pastaza, con 222.664 sucres. Las de más bajos egresos por persona fueron Sucumbíos, con 63.777 sucres por persona y Guayas, con 87.281 sucres; entre tanto, el promedio nacional se ubicó en 114.918 sucres. (Ver anexo 24). Las cifras anteriores se refieren a las asignaciones provinciales específicas.

Desigual distribución de asignaciones presupuestarias por sectores

Otro de los aspectos que permitirán verificar la desigualdad existente entre los principales polos de desarrollo del país (Pichincha y Guayas) y las restantes provincias, es la desigual distribución de otras asignaciones que el Estado otorga a cada una de las provincias de acuerdo con el Presupuesto General del Estado.

Para efectuar tal revisión, hemos acudido a los presupuestos del período 1989-1993, puesto que los presupuestos de 1994 y 1995 fueron presentados por sectores de gasto y no por partidas presupuestarias.

Aportes para centros de educación media

En el quinquenio 1989-1993 se establecieron asignaciones presupuestarias para los centros de educación media (colegios experimentales, colegios en humanidades modernas, institutos técnicos, bachillerato técnico, colegios técnicos experimentales, institutos normales y colegios compensatorios), por un total de 542.290'957.000 sucres; las provincias que mayores asignaciones recibieron fueron Guayas, con el 16,86% del total, y Pichincha, con el 18,30 %. Al otro extremo; las que obtuvieron menores asignaciones fueron para Sucumbíos, con el 0,37% y Galápagos con el 0,40% del total.(Ver anexo 24).

Las provincias que tienen mayor cantidad de planteles de nivel secundario que recibieron asignaciones en 1993 son las de Guayas, con 215, que representan el 14,15% del total nacional, y Pichincha con 171, que representa el 11,26 % del total nacional. En el extremo están Galápagos con el 0,33% y Pastaza 1,12%.(Ver anexo 25).

Los colegios experimentales se concentran en cinco provincias (Pichincha, Guayas, Azuay, Chimborazo y Loja). Entre tanto, los Institutos Técnicos se concentran en 12 de las 21 provincias del país. Los colegios técnicos experimentales tienen presencia en Pichincha, Guayas y Manabí. Las provincias de Chimborazo y Galápagos cargan de Institutos Normales Superiores.

En cuanto a la densidad de establecimientos secundarios por kilómetro cuadrado a la cabeza se encuentran Tungurahua con 1 colegio por cada 59,1 Km²; Bolívar con 1 colegio por cada 67,79 Km². Las provincias de que menor

densidad tienen son Pastaza con 1 colegio por cada 1.736,47Km² y Napo, 1 colegio por cada 942,5 Km². La media nacional se ubica en, 1 colegio por cada 171,6 Km². (Ver anexo 26)

La inversión total en los planteles de educación media en 1993, es mayor en la provincia de Guayas, con 38.779.000.000 de sucres, y representa el 16,86 % del total nacional, aunque su población significa el 26,5% de la nacional y Pichincha, con 40.811.000.000 millones de sucres, que representa el 17,74%, y su población el 18,8%. Las provincias que menos recibieron fueron Galápagos, con 504'000.000 lo que significó el 0,22%, mientras su población corresponde al 0,1%;y Sucumbíos, con el 0,65% cuya población representa el 0,97% de la nacional. (Ver anexo 27).

La inversión en 1993 por persona que el gobierno realizó en el rubro de planteles secundarios en cada provincia, tomando las proyecciones de población del INEC para el mismo año, nos muestran que Morona, con 42.864 sucres, seguida de Galápagos con 41.913 son las que mayor inversión tienen. Las provincias que menor inversión reciben son Guayas, con 13.330 sucres y Sucumbíos, con 14.063 sucres . Pichincha alcanzó 19.752 sucres y Azuay 23.177 sucres. La media nacional fue de 20.950 sucres (Ver Anexo 27)

De los cifras expuestas podemos llegar a algunas conclusiones: En cuanto a volumen de asignaciones y cantidad de planteles, Guayas y Pichincha presentan las más altas cantidades. En lo relativo a densidad de establecimientos públicos, Pichincha ocupa el tercer puesto y Guayas el undécimo. Vale la pena considerar que las dos provincias son en cuanto a tamaño de las más grandes del país; Guayas la sexta, y Pichincha la octava; en el caso de Guayas ninguna de las provincias de superficie aproximada tienen

su densidad colegial, igual cosa ocurre con Pichincha, y las dos únicamente son superadas en cuanto a densidad por provincias de pequeño territorio. //

En cuanto a la inversión por persona, es evidente que ninguna provincia del país tiene la atención que sería deseable. Sin embargo, las asignaciones extrapresupuestarias y las que corresponden a otros rubros correlacionados con la educación que se destinan a Guayas y Pichincha y el nivel de ejecución presupuestaria posiblemente determinan que las cifras de este rubro superen en mucho a las cifras enunciadas.

Construcciones Escolares y Equipamiento

Para Construcciones Escolares y Equipamiento, se destinaron en el quinquenio 1989-1993, 40.911'057.000 sucres. Las provincias que mayores asignaciones presupuestarias recibieron fueron Pichincha, con el 15,96% del total de asignaciones quinquenales recibidas y Guayas, con el 10,36%. Las que menos recibieron fueron Sucumbíos, 1,05% y Galápagos, 1,22% de las asignaciones quinquenales. (Ver anexo 28)

En las cantidades para inversión por persona, para 1993, Galápagos ocupa el primer puesto, con 4.160 sucres, seguido por Loja, con 3.130 sucres. Las provincias con más bajas cantidades fueron Bolívar y Sucumbíos sin asignaciones; Cotopaxi, con apenas 20 sucres. La media nacional fue de 780 sucres.

En los porcentajes que se le asignó a cada provincia en 1993, Pichincha, con el 32,60 % del total asignado fue la provincia de más alta asignación, seguida de Loja, con el 14,60%. En contraste, Sucumbíos y Bolívar no recibieron asignaciones. (Ver anexo 29).

Construcciones Deportivas y de Recreación

Para construcciones deportivas y de recreación, en los años (1990-1992-1993) se asignaron 14.845'960.000, siendo las más representativas las de: Pichincha, con el 17,16% del total asignado para el período; Manabí, con el 16,34 %; y Guayas, con el 15,22 %. Las de menor cuantía recibieron Pastaza con el 0,59%; y Galápagos, con el 0,67%(Ver anexo 30).

En este rubro, para los años 1989 y 1991, las asignaciones fueron globales y no se dividieron en provincias.

Los porcentajes asignados por provincia en 1993 nos muestran que Pichincha recibió el 19,48% de total de asignaciones del año, y Guayas, el 20,59 %. Las provincias de Pastaza, Galápagos y Sucumbíos no recibieron asignaciones (Ver anexo 30).

Las inversiones por persona más altas en 1993 fueron para Loja, con 990 sucres, y Napo, con 980 sucres. Las que menos recibieron son Cotopaxi, 110 sucres y Zamora, con 180 sucres. El promedio nacional alcanzó 530 sucres. (Ver anexo 31)

Electrificación

En cuanto a asignaciones destinadas para obras de electrificación, alcanzaron la cantidad de 15.085'300.000 sucres en el trienio 1991-1993. Las provincias que más asignaciones recibieron fueron Pichincha, con el 28,96% del total asignado, que ocupó el primer lugar, seguido de Manabí, con el 13,64%. Las provincias de más bajas asignaciones fueron Pastaza, con el 0,10% y Cañar con el 0,20% (Ver anexo 32).

El cuadro refleja únicamente el trienio indicado, debido a que en los años 1989 y 1990 no consta el rubro en referencia.

En 1993 las asignaciones destinadas a Loja, 23,14% del total del rubro, y Pichincha, con el 22,16%, son las más altas. En tanto que las provincias de Cañar, Carchi, Cotopaxi, Galápagos y Sucumbíos no recibieron asignaciones. (Ver anexo 33).

Las provincias con mayor inversión por persona en este rubro fueron Loja, con 3.690 sucres y los Ríos, con 2.300 sucres. Las provincias con menor inversión por persona fueron, sin contar con las que no las recibieron, Guayas, con 20 sucres y Tungurahua, con 70 sucres. La media nacional se ubicó en 590 sucres. (Ver anexo 33)

Vialidad

Las asignaciones destinadas a la Construcción y Control de Obras (carreteras y caminos vecinales), llegaron a 409.922'854.000, en el quinquenio 1989-1993. Zamora, con el 22,71% y Manabí, con el 20,03 % del total asignado en el quinquenio, son las primeras. Las que menos recibieron fueron Chimborazo, con el 0,24% y Cañar, con el 0,68 %. (Ver anexo 34)

En 1993, las asignaciones provinciales llegaron a 141.703'000.000 sucres. Manabí, con el 25,77% del total asignado, y Pichincha, con el 18,44%, son las provincias que ocupan los primeros lugares; en el otro extremo, Sucumbíos, con el 0,07% y Chimborazo, con el 0,32 fueron las menos favorecidas. (Ver anexo 35).

Las provincias con mayores inversiones en vías, por kilómetro cuadrado de superficie, fueron Los Ríos, con 2'249.920 sucres, Manabí, con 1'984.620 sucres y Pichincha con 1'972.080 sucres. Las que menor inversión por kilómetro cuadrado recibieron fueron Napo, con 54.550 sucres y Zamora, con 76.640 sucres. El promedio nacional fue de 543.610 sucres (Ver anexo 35).

A pesar de que las asignaciones en este rubro son menores para Guayas y Pichincha, que para otras provincias, no es menos cierto que históricamente, estas dos provincias han sido las mayores beneficiarias de los recursos y la actividad estatal, como podemos deducirlo de los datos sobre la existencia de vías en el país al año de 1992, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas (Ver anexo 36).

La densidad de vías por Km², está encabezada por Cotopaxi con 0,437 Km. de vías por Km², y Los Ríos con 0,433 Km; en el otro extremo se encuentran Pastaza, con 0,01 Km y Galápagos, con 0,023 Km por Km². El promedio nacional fue de 0,161 Km por Km². (Ver Anexo 37)

Las cifras de los anexos correspondientes a algunos rubros de asignaciones del quinquenio 1989-1993, que hemos presentado, ponen de manifiesto como, en la mayoría de los casos, las cifras más representativas en cuantía corresponden a Pichincha y Guayas; pero lo que realmente llama la atención es que tales asignaciones no se realizan en consideración a las reales necesidades provinciales. En nuestro país es bien sabido que tales asignaciones obedecen a circunstancias políticas y electorales en muchas ocasiones, lo cual influye en el desigual desarrollo del país.

No debemos dejar de recordar que históricamente las provincias de Guayas y Pichincha, y dentro de ellas Quito y Guayaquil, han sido las mayores

beneficiarias de los fondos públicos nacionales, según lo demuestran su actual infraestructura y desarrollo. Más adelante en este trabajo veremos los indicadores sociales que reafirman lo dicho anteriormente.

Sector Salud

En cuanto tiene que ver con la atención de la salud por parte del Estado, a nivel nacional, el servicio salud pública se ha ido deteriorando paulatinamente, pues, el presupuesto destinado a él es cada vez menor. El Estado lo ha venido prestando en forma teóricamente gratuita; sin embargo, el gobierno del Arq. Sixto Duran Ballén ha empezado a establecer costos por la atención en los hospitales públicos.

La infraestructura de salud en el país presenta notable desigualdad en lo que tiene ver con Quito y Guayaquil y el resto de provincias; así en lo concerniente a las unidades ambulatorias públicas, Pichincha, a 1991, contaba con 160 unidades entre Puestos de Salud, Subcentros de Salud, y Centros de Salud, lo que significa el 11% del total nacional y Guayas, con 170, esto es el 12%. Las que menor infraestructura tienen son las provincias de Sucumbíos con 21 unidades, y el 1% del total y Zamora con similares cifras. (Ver anexo 38).

Las provincias con menor promedio de unidad por habitantes para 1991 fueron Pastaza con 1.645 personas por cama y Morona Santiago con 2,413 personas, la densidad más alta la tienen Guayas con 16.250 personas por cama y Pichincha con 12.193 personas. (Ver anexo 38)

La inversión que el Estado realizó en el Gobierno de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), para infraestructura de salud a través del IEOS, también

demuestra la desigual distribución de tales inversiones. Se invirtieron en el período 88.550.151 sucres. Los más altos porcentajes se destinaron a Pichincha con el 24,39% del total nacional y Guayas con el 20,12 %. las que menos recibieron fueron Sucumbíos con el 0,01% del total y galápagos con el 0,52%. (Ver anexo 39) .

Para 1993, según los datos proporcionados por el INEC la inversión estatal en salud, fue de 181.089.802.000 sucres. Fue superior en cuantía en las provincias de Pichincha y Guayas, con el 25,35% y 20,19 % del total asignado. Las que menos recibieron fueron Galápagos y Sucumbíos, con el 0,47% y el 0,76 % del total nacional. (Ver anexo 40).

La inversión por persona es más alta en las provincias de Pastaza con 33.552 sucres y Zamora con 32.015 sucres. La de más baja inversión fueron Los Ríos con 9.288 sucres, y Guayas, con 14.534. El promedio nacional se ubicó en 18.769 sucres.(Ver anexo 40)

Inversiones de otras entidades públicas

Seguridad Social.

La seguridad social en el Ecuador está manejada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social(IESS). Sin embargo, en el país la Seguridad Social en estricto sentido todavía, se aplica un sistema de Previsión Social, que protege a una parte de la población ecuatoriana únicamente. El país llegará a un sistema de seguridad social cuando toda su población sea protegida; y la cobertura del sistema de seguridad social abarque nuevas prestaciones, entre ellas, el seguro de desempleo.

Para la prestación de servicios el IESS ha dividido su gestión administrativa en nueve regionales.

A pesar de esta regionalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tal forma organizativa no implica una verdadera descentralización del IESS, pues, la gran mayoría de los trámites y de las decisiones se encuentra centralizada en la Regional 1 (Quito).

El mayor número de afiliados lo tiene la Regional 1 con sede en Quito 382.637 (44,18%); seguida de la Regional 2 con sede en Guayaquil con 259.260, o sea 29,94%. La regional con menor número de afiliados es la Regional 9 sede en Machala, con 21.169 afiliados, el 2,44% del total de afiliados; y la Regional 5, sede Riobamba con 22.863, o sea 2,64%. (Ver Anexo 41)

Del total de camas (hospitalarias y no hospitalarias), que posee el IESS, 2.238 camas. el 41,33 % se ubica en la Regional 2 y el 41,11% en la Regional 1. Las Regionales que menos camas tienen son la Regional 8 con el 2,06% y la Regional 9 con el 2,73%. (Ver anexo 42)

Segun el número de afiliados por cada cama (densidad) , la más baja se ubica en en la Regional 7 con 252,92 afiliados por cama; y en la Regional 5, con 254,03 afiliados por cama. Las de más alta densidad fueron la Regional 8, con 619,26 afiliados por cama y la Regional 6, con 482,51 afiliados por cama.

De otro lado, la Regional 1 posee 3 hospitales, la Regional 2 dispone de 7 hospitales, en tanto que la Regional 3 apenas posee un hospital. (Ver anexo 48)

En lo que respecta al Seguro Social Campesino, 8 regionales prestan este servicio. A 1992, 805.082 campesinos estaban asegurados. La regional con mayor número de afiliados es la número 6, con 166,096 afiliados, lo que representa el 20,73% del total, seguida de la Regional 1 con 158,417, o sea el 19,68%. Las que menos número de afiliados tienen son la Regional 4, con 24.785 afiliados, con el 3,08 % del total nacional y la Regional 8 con 50.268 afiliados, esto es el 6,24%.

La infraestructura de la Regional 1, con sede en Quito, es de 124 dispensarios, esto es el 22,10 %, seguida de la Regional 6 (Portoviejo), con 103 dispensarios, o sea el 18,35% del total nacional. Las Regionales con menos dispensarios son la número 4 (Ambato), con 19 dispensarios, es decir, el 3,39% del total y la Regional 8 (Ibarra), 40 dispensarios, que equivalen al 7,13 % del total nacional.

Las Regionales con más baja densidad, esto es, el número de afiliados por cada dispensario, son la Regional 8 con 1.257 afiliados y la Regional 1 con 1.278 afiliados. Las regionales con más alta densidad son la Regional 2 con 1.631 afiliados por cama y la Regional 6, con 1.620 afiliados. (Ver anexo 49)

Crédito para proyectos del sector público.

El Banco del Estado, creado el 6 de Agosto de 1979, con el nombre de Banco de Desarrollo, entidad financiera pública, cuya finalidad es el financiamiento de proyectos de desarrollo en el país, ejecutados por las entidades públicas, cambió su nombre, desde el 7 de Mayo de 1992, por el de Banco del Estado, en virtud de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, según la cual algunas funciones que venía desempeñando el Banco Central del Ecuador pasaban al Banco del Estado.

Entre estas funciones , además de mantener la primera y esencial de financiar proyectos de desarrollo (obras de infraestructura), debía ser el Depositario de los Fondos Públicos y banca de segundo piso, al pasar a proveer fondos al sector financiero y productivo privado.

Sin embargo, estas disposiciones legales aun no se ponen en práctica y más bien el Gobierno ha optado por enviar al Congreso un proyecto de reformas a la mencionada Ley, a fin de que el Banco del Estado vuelva a tener sus funciones originales.

En el período comprendido entre agosto 1979 y junio de 1992 concedió a Pichincha, un total de 88 créditos, por 114.263'500.000 sucres, que representó el 25,5% del total. Guayas, tuvo 88 créditos, por 86.981'200.000 sucres y el 19,6% de total. Son las provincias que más créditos recibieron. Las que menos obtuvieron fueron Napo, 6 préstamos, por 983'300.000 sucres, es decir el 0,2% del total concedido en el período; Pastaza, 8, por 1.040'100.000 sucres, esto es el 0,2% ;y, Sucumbíos, 4 créditos, por 923'200.000 sucres; que ignifica el 0,2%.(Ver anexo 44)

Para 1994, el BEDEF otorgó, los mayores volúmenes en créditos a Guayas y Pichincha, el 21,01 % y 16,76% del total de créditos otorgados durante el mencionado año, que fueron de 476.590.000.000 sucres. Las que menos recibieron fueron Zamora que no obtuvo créditos y Sucumbíos que alcanzó apenas el 0,03%.

Los créditos por persona fueron mayores para Napo con 127.825 sucres per capita y Los Rios con 105.020 sucres. Al otro extremo esta Zamora que no

recibió créditos y Sucumbíos con 1.101 sucres. El promedio nacional fue de 42.472 sucres. (Ver anexo 45)

Estos cifras ponen claramente de manifiesto una de las razones fundamentales del desigual desarrollo del país: hacia las provincias pequeñas no han fluído fondos que permitan la realización de obras de infraestructura económica y social que coadyuven al desarrollo de dichas zonas.

EFECTOS SOCIALES DE LA CENTRALIZACION

“Muchos pueden ser los efectos sociales producto de la centralización. Sin embargo, hemos escogido los siguientes, como parte de la lógica del presente trabajo de investigación :

- 1) Un desigual desarrollo de las diferentes regiones del país;
- 2) Profundas diferencias entre el campo y la ciudad;
- 3) Los movimientos migratorios internos.

Estos tres efectos pueden ser atenuados con la aplicación real de sistemas de descentralización, como forma de organización administrativa, medio para una mayor participación democrática de los ecuatorianos en su propio gobierno, y modo de redistribución de la riqueza, por mediante los tributos (descentralización tributaria y fiscal).”

4.1 El desigual desarrollo de las diferentes regiones del país

En el Ecuador, es una realidad, el desigual desarrollo del país. Por una parte, el concentrado y rápido de Quito y Guayaquil; y, por otra, el retraso de las demás ciudades y provincias del Ecuador, las cuales o han tenido un incipiente desenvolvimiento, o en algunos casos un progreso casi nulo.

Tal diferencia se debe fundamentalmente a que el poder económico se concentró en las dos ciudades principales a lo largo de la historia del país, lo que impulsó el desarrollo de los sectores comercial, industrial, financiero y, por tanto, el crecimiento de esas dos ciudades y con ello la atención a las

necesidades de su población, en lo relativo a servicios públicos, infraestructura, etc.

“El Estado, en el Ecuador, no tuvo una planificación adecuada para evitar el irracional crecimiento de sus dos principales centros poblados (Quito y Guayaquil); para frenar la migración hacia ellas de la población del sector rural y, en las décadas de los sesenta y setenta, de las clases medias, de las ciudades pequeñas. El Estado como tal, por omisión, coparticipó en la instauración y mantenimiento de ese desigual desarrollo.

“Es criterio generalizado medir el grado de desarrollo de un país a través de los indicadores socio-económicos y demográficos que reflejan la calidad de vida, esto es: cobertura de servicios básicos, grado de formación educativa, esperanza de vida, PIB, densidad poblacional, tasa de crecimiento etc..”

“La Enciclopedia Salvat Diccionario define al “desarrollo económico” como: *“Proceso por el que una economía cuyo ingreso por habitante tiene una tasa de crecimiento pequeña o nula se convierte en una economía cuyo ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenido, como una característica permanente a largo plazo”* ⁶⁰.

Trataremos de demostrar el desigual desarrollo entre las regiones y ciudades del Ecuador, acudiendo a algunos de los indicadores antes mencionados, los cuales patentizan estas grandes diferencias.

La mortalidad infantil es un parámetro para medir el diferente desarrollo de las regiones del país. Las más bajas tasas de mortalidad infantil se dan en las provincias de: Guayas, con 22,9 por mil, Pichincha, 24,2 por mil;

⁶⁰ Marco Antonio, Guzmán C. "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", Quito. Corporación Editora Nacional, 1994, pág. 79.

El Oro, 26,0 por mil. En contraste, los más altos índices son las de Bolívar, 48,2 por mil; Pastaza, 46,9 por mil; y Esmeraldas, 46,2 por mil infantes nacidos vivos ⁶¹. Estas cifras corresponden al censo de 1990.

Las cifras regionales de mortalidad infantil son las siguientes: Región Amazónica, 41,9 por mil; Sierra 32,5, por mil; Región Insular, 27,5 por mil; y, Costa, 27,1 por mil ⁶².

Las cifras sobre camas existentes en hospitales públicos indican que el 46% del total de éstas se sitúan en Quito y Guayaquil, en tanto que en las diez y nueve restantes provincias se ubican el 54 % restante a 1992 ⁶³.

El sector privado de la salud concentra el 61,48% de sus camas hospitalarias en Guayas y Pichincha.⁶⁴

En lo que tiene que ver con el servicio de agua en las viviendas ecuatorianas, él puede ser satisfecho, de acuerdo con el INEC, por medio de: red pública, pozo o vertiente, río o canal, carro repartidor y en general otras fuentes. En Guayas y Pichincha se ha registrado, entre los años 1982 y 1990 (años de censo), una reducción del índice de viviendas que se abastecen de agua mediante red pública. Tales indicadores demuestran que el crecimiento acelerado de sus capitales provinciales (Quito y Guayaquil) no permite que los servicios públicos se incrementen con la misma rapidez.

Pero, en general, la provisión de agua mediante red pública en las viviendas particulares ecuatorianas ha mejorado. Se ha pasado de 1. 576.411

⁶¹ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 34.

⁶² Ibidem. pág. 34.

⁶³ Marco Antonio, Guzmán. Op.cit. pág.

⁶⁴ Ibidem. pág. 71.

viviendas, en 1982, a 2'011.655 en 1990, esto es una media del 62,7%⁶⁵. Las provincias de Guayas y Pichincha tienen el mayor número de viviendas con servicio de agua, mediante red pública, con 512.664 esto es el 53,3 % del total nacional, y 398.328 viviendas, es decir, el 74,6%, respectivamente. Las provincias con menor número de viviendas fueron Galápagos con 2.170, pero representando el 81,7% de cobertura.⁶⁶ (Ver anexo 46)

Las provincias con menor cobertura por red pública son Sucumbíos con 13% y Napo, con el 23,9%; al contrario, las que tienen mayor cobertura fueron las provincias de Galápagos con 81,7 % y Carchi 78,6%⁶⁷. (Ver anexo 46).

En cuanto a la disponibilidad de servicio higiénico en las viviendas en el Ecuador, se presenta asimismo una desigual distribución. Las provincias que mayor tasa de cobertura de este servicio son El Oro (78,2%), Galápagos (90,7 %), Guayas (86,6 %), Manabí (84,3%), Pichincha (88,1%). Las provincias con menor cobertura son Napo, con el 31,7 %, y Zamora con el 32% del total de viviendas.⁶⁸(Ver anexo 57)

Respecto a la eliminación de aguas servidas, se presentan enormes diferencias entre provincias. Según INEC, de acuerdo con el censo de 1990, las provincias de El Oro (77,9 %), Guayas (85,3%), Manabí (81,9%), Pichincha (86,4%) y Galápagos (90,4 %) sobrepasan la media nacional de cobertura del servicio (72,3%). las que tienen menor cobertura son las provincias de Napo, con el 37,5%, y Sucumbíos, con 37,8 % (Ver anexo 48).

⁶⁵ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. Pág.71.

⁶⁶ ILDIS. *Informe Social N° 1*. Quito. ILDIS.1993.

⁶⁷ ILDIS.Op. cit.

⁶⁸ Ibidem.

En lo que concierne al sistema de eliminación de basura, las provincias con la más alta tasa de cobertura, mediante el empleo de carros recolectores son Galápagos (84,2 %), Pichincha (70,6%) y Guayas (46,4%). El otro extremo lo representan las provincias de Sucumbíos, con 8,7%,y Napo, 14,4% del total de viviendas.(ver anexo 49)

El analfabetismo alcanzó en 1990 la tasa del 10,2 % a nivel nacional, con indicadores regionales del 11,4 % para la Sierra; 9,1 %, para la Costa; 10,6 %, para la Región Amazónica, y 2,6 %, para la Región Insular.

En cuanto a tasas provinciales, las menores corresponden a Galápagos, con el 2,2 %, El Oro, con 5,2 %, Pichincha, con 6,5 % y Guayas con 6,6%.⁶⁹ (Ver anexo 5)

El servicio público de energía eléctrica se encuentra fundamentalmente en manos del sector público y se presta a través de las Empresas Eléctricas regionales, a excepción de la ciudad de Guayaquil, en la que corre a cargo de EMFLEC (Empresa Eléctrica del Ecuador).

En la actualidad y ante la búsqueda de una nueva visión de la intervención estatal desde la concepción neo-liberal, se han creado dos empresas eléctricas privadas en las principales ciudades del país: ELECTROQUITO y ELECTROQUIL, en Quito y Guayaquil, respectivamente.

Los grandes proyectos hidroeléctricos del país Paute, Agoyán y Pisayambo han permitido que las tasas de cobertura del servicio de

⁶⁹ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional.* Quito. Inec. 1992. pág.70.

electricidad sean altas. Todas las provincias superan el 60% de viviendas que poseen este servicio.

El problema que enfrenta el país en este aspecto es la cobertura del sector rural. Provincias como Los Ríos, Pastaza y Esmeraldas apenas llegan a algo más del 30 % en el sector rural, mientras en el sector urbano, a excepción del Oriente, las provincias ecuatorianas alcanzan una media del 95,5 %⁷⁰.

Carchi (79,4%), El Oro (86,6%), Guayas (88,8%), Tungurahua (89,5%), Pichincha (90,7%) y Galápagos (94,8%) sobrepasan la media nacional de cobertura del servicio, que es del 77,7% (ver anexo 28).⁷¹ Las de menor cobertura son las provincias de Napo, con 35,2% y Sucumbíos, con el 38,15 del total de viviendas particulares. (Ver anexo 51)

Según Marco Antonio Guzmán, el 56,51% de la energía distribuida en el país fue absorbida por las zonas urbanas de Pichincha y Guayas únicamente, conforme consta de las Estadísticas de Energía, elaboradas por el INE (Instituto Nacional de Energía).⁷²

El servicio telefónico es uno de los servicios públicos cuya cobertura presenta porcentajes más bajos en el país. Las provincias con mayor porcentaje de atención son: Pichincha (29,8%), Guayas (18,3 %) y Azuay con (17,8 %). Las de menores índices de son Sucumbíos, 2,5%, y Napo, 3,9 % del total de viviendas particulares.⁷³ Cabe anotar que la capital de la provincia del Azuay, Cuenca, es la única en el país cuyo servicio telefónico no

⁷⁰ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 73.

⁷¹ Ibidem. pág. 74.

⁷² Marco Antonio, Guzmán C. Op. cit. pág. 79.

⁷³ ILDIS. op. cit.

está en manos de EMETEL.El es prestado por ETAPA, Empresa Municipal de Agua Potable y Teléfonos (Ver anexo 58)

4.2 Las grandes diferencias campo-ciudad.

Si las diferencias entre las regiones y ciudades del país, son profundas, al referirnos a las existentes entre el campo y la ciudad éstas se profundizan en grado superlativo.

Como ya lo anticipamos, a la centralización de las actividades productivas en las ciudades, propia del modo de producción capitalista, se ha agregado la centralización de la actividad estatal en dos urbes de nuestro país, lo que ha motivado una profunda crisis en el campo.

Prueba de la urbanización son las siguientes estadísticas: para el año de 1950, 71,5 % de la población ecuatoriana se ubicaba en el sector rural y apenas el 28,5 % en el sector urbano; para 1962, el 64,7% de la población ecuatoriana se mantuvo en el sector rural y el 35,3 % en el sector urbano. En 1974, el 58,6% constituyó población rural y el 41,4 % población urbana, en tanto que el 62 % de viviendas en el Ecuador se ubicaban en el sector rural y el 38% en los centros urbanos ⁷⁴.

El censo de 1982 arrojó como resultado que el 51% de la población era rural y el 49% urbana, en tanto que el 54 % de las viviendas se ubicaron en el sector rural y el 46% en el sector urbano.

El último censo presentó de manera definitiva el fenómeno del mayor crecimiento urbano en detrimento del campo, pues, el 55,1 % de la población

⁷⁴ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág.8.

ecuatoriana residía en las ciudades y el 44,9% en el campo; en tanto que el 54% de las viviendas se hallaban en las ciudades y el 46% en el campo.

Las proyecciones del INEC para 1995 sobre la distribución de la población en las zonas urbana y rural: el 39,40 % corresponde a la zona rural y el 60,60 % se ubica en la zona urbana⁷⁵.

A pesar de esta evolución de la población en el Ecuador, el sector rural continúa siendo fundamental, pues en 17 de las veinte y un provincias ecuatorianas, la población rural es la mayoritaria. Esta afirmación se desprende de los resultados del último censo de población y las proyecciones publicadas por el INEC. Por lo tanto, la descentralización deberá considerar también esta realidad.

Establecido así el fenómeno de evolución en el Ecuador de una sociedad rural a una sociedad urbana, las diferencias en cuanto a la prestación de servicios públicos también son notorias entre el campo y la ciudad, debido a la centralización y concentración de la actividad estatal en las ciudades. Así, la mortalidad infantil en hijos de mujeres entre 15 a 49 años en el área rural fue de 39,1 por mil, mientras en la urbana apenas alcanza el 22,3 por mil⁷⁶.

Otro aspecto que puede poner de manifiesto la desigualdad campo ciudad, es el indicado por el Doctor Marco Antonio Guzmán, en su obra ya citada, que dice relación con "los niños nacidos sin atención médica".

⁷⁵ INEC. *Proyecciones de población por provincias, cantones, áreas, sexo y grupos de edad. Período 1990-2000.* Quito. Inec. 1994. págs. 24 y 25.

⁷⁶ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional.* Quito. Inec. 1992. pág. 33

Mientras en el sector urbano la tasa alcanza al 20 %, en el sector rural llega al 71%.⁷⁷

El abastecimiento de agua en la zona urbana llega al 62,7% de las viviendas, mientras que en el sector rural alcanza el 15,2 % del total de viviendas⁷⁸.

En cuanto a la disponibilidad de servicio higiénico, el 26,81 % es el porcentaje de cobertura en el sector rural; el 74,2 % corresponde al sector urbano ⁷⁹.

En lo que respecta a la eliminación de aguas servidas, el 16,33 % es el porcentaje que se registra en el campo, en tanto que en el area urbana alcanza al 72,3%. Apenas el 9 % de las viviendas del sector rural tienen servicio de red pública de alcantarillado, mientras en el sector urbano el 62 % de las viviendas cuentan con ese servicio, de acuerdo con el censo de 1990 ⁸⁰.

En la eliminación de basura la cobertura alcanza al 7,92% en el sector rural, y en el sector urbano al 90,8% . En este el 70 % de las viviendas tienen acceso a los carros recolectores de basura, frente a apenas el 8 % en el sector rural⁸¹.

Un estudio realizado por Héctor Szretter y citado por Germánico Salgado y Gastón Acosta en su obra "El Ecuador del Mañana", editada por Corbes arrojó como resultados respecto a la desnutrición en el país, en el año de 1975

⁷⁷ Marco Antonio, Guzman. Op. cit. pág.59

⁷⁸ ILDIS. Op. cit.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

que entre el 41 y 48 % de la población urbana del país era desnutrida; en tanto que en el área rural el 67 % de la población tenía problemas de ese tipo⁸².

Las cifras de analfabetismo evidentemente son más altas en el sector rural que en el sector urbano. Según el censo de 1990, la tasa de analfabetismo del país fue de 10,2 %. Dentro de este promedio, el 4,9% fue la tasa del sector urbano, y el 17,4% la del área rural⁸³ (ver anexo 50).

Las cifras regionales indican que, en la Sierra, el porcentaje de analfabetos en el área rural es el 19,1 %, mientras en el área urbana apenas se alcanza el 4,7%. En la Costa, las tasas son 5%, área urbana, y 16,2%, rural. En la Región Amazónica las cifras son: 5,3%, para el área urbana y 12,7%, para el área rural. La Región Insular presenta porcentajes del 2,1% para el área urbana y 5 % para la rural⁸⁴.

En el plano educativo, apenas el 38,3 % de la población urbana de más de 6 años asiste a establecimientos de enseñanza regular, en tanto que en el campo tal porcentaje baja apenas al 30,5 %⁸⁵.

En cuanto al servicio de luz eléctrica, el 95,5% corresponde al sector urbano, en tanto que la cobertura del sector rural llega sólo al 53,78 %. De otro lado, en el área rural carecen de este servicio el 46,21 % de la población, mientras el 4,46% de la población urbana del país no dispone de él⁸⁶.

⁸² Germánico Salgado y Germán Acosta. *El Ecuador del Mañana*. Quito, Cordes, 1991. pág. 223.

⁸³ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 45.

⁸⁴ *Ibidem*. pág. 45.

⁸⁵ *Ibidem*. pág. 47.

⁸⁶ *Ibidem*. pág. 79

El servicio telefónico tiene índices del 25,1 % en el sector urbano y el 3,25% en el sector rural⁸⁷.

En general, la pobreza es más acentuada en el sector rural, frente al sector urbano: mientras en el área urbana el 30 % son no pobres, y el 70% son pobres (34%) e indigentes (36%), el área rural presenta apenas 9% de su población como no pobres y el 91 % son pobres (33%) o indigentes(58%). Estos datos los presenta Marco Antonio Guzmán en " Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador⁸⁸. con referencia las publicaciones del INEC, el INEM y CEPAR.

4.3 La Migración

“El Gobierno, al no distribuir adecuadamente sus recursos y centralizarlos en Quito y Guayaquil, agrava los problemas de crecimiento no planificado de estas ciudades, pues la búsqueda de mejores condiciones de vida obliga a los habitantes de las provincias denominadas pequeñas a emigrar a las ciudades grandes, y a los campesinos, del campo a la ciudad.”

“Para iniciar el análisis del fenómeno migratorio buscaremos definirlo. Así, para el diccionario de la Real Academia de la Lengua la migración es: “Acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él”⁸⁹.”

“El INEC en su análisis de los resultados del censo de 1990 transcribe una definición de " migración interna" del "Diccionario Demográfico Plurilingüe”

87 ILDIS.Op. cit.

88 Marco Antonio, Guzmán. op. cit, pág. 50.

89 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Edición. Tomo IV.

de las Naciones Unidas, que dice: "es el desplazamiento de individuos con traslado de residencia, de un lugar a otro en un mismo país" ⁹⁰.

"En el Ecuador, las migraciones de los indígenas y campesinos de la sierra hacia la costa se iniciaron en el siglo XIX, pues la búsqueda de mejores salarios, en las plantaciones cacaoteras, les impulsó a abandonar sus tierras. En otras palabras, la dinámica capitalista presente en la costa atrajo a los campesinos sometidos a explotación de tipo feudal a migrar."

"En el siglo XX la concentración de las actividades productivas en Quito y Guayaquil hizo que el fenómeno migratorio continuara."

Los resultados de los censos de población realizados en el Ecuador demuestran la afirmación anterior. Según el INEC para 1950 el 58% de la población ecuatoriana se ubicaba en la sierra, frente al 40,5 % en la Costa y el 1,5 % en la región amazónica. Tales tendencias han variado para 1990: la población de la Costa abarca 49,4 %, la sierra el 45,8 % y el oriente el 4 %. La Región Insular alcanza apenas el 0,7 %, ya que en 1950 no tenía importancia estadística⁹¹.

La concentración de la burocracia en Quito y la mejor cobertura de servicios básicos en las ciudades en general, fueron factores determinantes para que los campesinos, e incluso las clases medias de las pequeñas ciudades se desplacen en procura de mejores días a las dos grandes ciudades del país.

⁹⁰ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 35.

⁹¹ INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 16.

La situación anterior es demostrada por las estadísticas proporcionadas por el INEC. De acuerdo con el censo de 1982, en Pichincha el 34,3 % de sus habitantes, esto es, 473.384 personas, eran inmigrantes; y en Guayas lo eran el 23,9 %, lo que significaba 486.287 personas⁹². Los mencionados porcentajes únicamente son superados por las provincias orientales y Galápagos, debido a las políticas de colonización que se emprendieron en la década de los 60 y 70, y que se siguen manifestando con fuerza a lo largo de los 80 y 90.

De acuerdo con el censo de 1990, el INEC estableció los siguientes porcentajes de población no originaria: en Pichincha el 32,8 % del total de su población o sea, 576.441 personas, y en Guayas el 21,9 % de su población, es decir, 550.650 personas⁹³ (ver anexo N° 53).

La variación de la población urbana y rural demuestra la migración del campo a la ciudad. Los resultados de los censos ya presentados en líneas anteriores así lo confirman.

Las provincias mayor población urbana que rural en 1974 eran: Pichincha con 66,70% urbana y 33,30 % rural; Guayas con 63,30% urbana y 36,70% rural y Galápagos 58,40 población urbana y 41,60% rural. (Ver anexo 54)

Al contrario las provincias con menor población urbana fueron: Napo con 6,90% de su población urbana y 93,10% rural; Zamora con 11,10% población urbana y 88,90 % rural; Bolívar tenía el 13,20 % urbana y 86,80 rural; Cañar el 13,50% urbana y 86,50 % rural y Cotopaxi el 13,70% urbana y 86,30 rural. (Ver anexo 54)

⁹² INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992. pág. 36.

⁹³ *Ibidem*. pág. 36-37.

En 1990, las provincias con mayor porcentaje de población urbana fueron cuatro Galápagos con el 81,90 % de población urbana; Guayas con 76,70 % de población urbana y 23,30 población rural; Pichincha, el 72,90% urbana y 27,10% rural. (Ver Anexo 54)

Las provincias con menor población urbana que rural fueron: Bolívar, con 20% de población urbana y 80% de población rural; Cotopaxi, con 22,8% urbana y 77,20 % rural; Morona, con el 24,90% urbana y 75,10 rural; y Zamora con el 24,60% urbana y 75,40 % rural. (Ver anexo 54)

Las proyecciones de 1995 establecen que las provincias con mayor población urbana son: Galápagos con el 85,75% del total de su población frente al 14,25 de población rural; Guayas con el 82,36% urbana y 17,64 rural; Pichincha con el 76,02% urbana y 23,98% rural; y El Oro con el 73,51 % urbana y el 26,49 % rural. (Ver anexo 54).

Al otro extremo las provincias con menor población urbana fueron Bolívar con, el 25,43 % urbana y 74,57 rural; Sucumbios, con el 27,56% urbana y el 72,44 % rural; Cotopaxi, con el 28,03 urbana y el 71,97 rural y Napo, con el 27,56 urbana y el 72,44% rural. (Ver anexo 54).

Las provincias, que más vieron aumentar su población urbana en porcentajes entre 1974 y 1995 son: El Oro, del 48,10% al 73,51%; Galápagos, del 58,40% al 85,75%; y, Loja del 22,10% al 44,49%. (Ver anexo 54)

Como se notará el crecimiento de la población urbana es sostenido en el Ecuador desde 1974 al 1995; entre tanto la población rural va disminuyendo; lo cual nos indica inequívocamente que la migración campo ciudad es una

→ realidad en el país. Las cifras anteriores mencionadas hacen relación a las provincias con mayor y menor población urbana; sin embargo, esta es una tendencia generalizada en el país como lo podemos comprobar del cuadro que consta como Anexo 54. //

Las provincias de Bolívar, con migrantes que equivalen al 59,1% del total de su población; Carchi, con 46,4%; Cotopaxi, con 36%; Chimborazo, con 34,4%; Loja, con 48,3%, en la sierra, y Los Ríos, con 28,4%; y Manabí, con 34,2%, en la costa, son las provincias del país que más migrantes han aportado al proceso migratorio y las provincias de Pichincha, con 32,8 % del total de su población, conformada por migrantes; Esmeraldas, con el 24,3%, Guayas, con el 21,9%; El Oro, con 28,6%; Sucumbios, con 66,1%; Napo, con 36,5%; Pastaza, con 42%; Morona Santiago, con 30,2%; Zamora Chinchipe, con 66,1% y Galápagos con 64,6%, son los principales destinos de los migrantes de las otras provincias del país. (Ver anexo 60)

↳ Pero la migración en el país no es únicamente interna. La situación económica, los problemas anteriormente abordados de falta de servicios básicos, la creciente concentración del poder económico en Quito y Guayaquil, la centralización de la administración estatal han desencadenado no solo la migración interna sino también la migración internacional; 400.000 ecuatorianos viven en New York, lo que implicaría ser la tercera ciudad en la que viven más ecuatorianos; miles más de compatriotas han emigrado hacia Canadá, Europa, Australia y últimamente a Israel. ↳ difícil establecer la cifra exacta de migrantes ecuatorianos hacia el exterior, pero lo que sí es una realidad es que abandonaron sus tierras y sus hogares en busca de mejores condiciones de vida que las que tienen en su país. //

Patricio Carpio Benalcázar en su obra " Entre Pueblos y Metrópolis", al explicar la migración internacional de la población ecuatoriana, específicamente de la población del Azuay y Cañar hacia los Estados Unidos, dice una gran verdad: "*un gran porcentaje de ecuatorianos han perdido la fé en su país*" ⁹⁴ .

Esta frase engloba una serie de problemas que el ecuatoriano enfrenta en su país, e implica que su Estado es incapaz de asegurarle trabajo, condiciones dignas de vida, salud, alimentación, educación, etc., lo cual se demuestra en los siguientes datos que señala el propio autor, sobre la situación del país.

El 40 % de la población urbana y el 65 % de su población rural vive bajo los límites de pobreza absoluta; la tasa de desempleo a 1992 fue del 14,3 % y 50 % de subempleo. La desnutrición infantil de menores de 5 años alcanza al 50% y la mortalidad infantil con tasas del 90 por mil.

Sobre situación de la población campesina se señala: "*La población campesina e indígena se ve enfrentada a la escasez de recursos, al exceso de mano de obra familiar, al intercambio desigual de sus productos, a procesos de diferenciación interna y al embate cultural*" ⁹⁵ .

El " Informe Sobre Desarrollo Humano 1994" del PNUD coloca al Ecuador en el puesto 74 de 173 países; calificándolo con un Desarrollo humano medio con un PIB percapita de 4.140 dólares (1991). La esperanza de vida alcanza los 66,2 años (1992). ⁹⁶

⁹⁴ Patricio, Carpio Benalcázar, Patricio, *Entre Pueblos y Metrópolis*. Quito, Ediciones Abya-Yala, 1992, pág. 23.

⁹⁵ Ibidem. pág. 35.

⁹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. pág. 148.

Los problemas señalados deben ser enfrentados por el Estado, pero éste ha centralizado su actividad en las grandes urbes, olvidándose de regiones y ciudades pequeñas y medianas, y más aún del campo. De allí la necesidad de que, a través de la descentralización, el Estado llegue con su actividad en forma más directa; para que la relación Estado-población sea inmediata; y con ello lograr una mayor participación ciudadana en la gestión del Estado.

La migración internacional también se ve impulsada por la saturación de los mercados de trabajo nacionales, Quito y Guayaquil, fundamentalmente; incluso los mercados temporales de trabajo como el de la zafra en La Troncal se saturan y es necesario buscar una alternativa para migrar y surge la alternativa de la migración internacional.

LA DESCENTRALIZACION Y LOS PROYECTOS DE LEY DE REGIMEN MUNICIPAL Y PROVINCIAL, LEY ORGANICA DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO Y EL PLAN DE REGIONALIZACION

5.1 Premisas Doctrinarias y experiencias en otros países

Hans Kelsen estableció, en su celebre pirámide, una jerarquización de las normas jurídicas; dentro de su concepción, la norma que se ubica en el vértice de la pirámide es la Constitución.

La ubicación de la Constitución Política en la pirámide de Kelsen refleja el principio de la supremacía constitucional, de modo que las normas jurídicas de categoría inferior, sean éstas leyes generales, leyes especiales, reglamentos, acuerdos, ordenanzas, etc., deben guardar la debida concordancia con los preceptos constitucionales.

Si se pretende impulsar un proceso de descentralización al interior del país, que implique la transferencia de competencias del Estado Central a los gobiernos locales y provinciales e incluso a los organismos regionales. Uno de los pasos necesarios a seguir, es que tal proceso se plasme en los respectivos cuerpos legales, comenzando por la Constitución Política del Estado y las leyes de Régimen Municipal, Provincial y Regional.

La Constitución debe contener en sus normas, los aspectos básicos del Régimen Seccional, lo que implica tener una adecuada distribución de competencias entre estos entes, de manera que no exista duplicación de funciones. Estos aspectos del Régimen Seccional Autónomo, en el Ecuador, se

encuentran contenidas: en la Constitución y en las Leyes de Régimen Municipal y Provincial y en la Ley de Desarrollo Seccional.

En otros países, como Colombia, tales aspectos se encuentran ampliamente desarrolladas en la Constitución, con lo cual se les da la calidad de normas supremas.

Por tanto, los países que aspiran a establecer un régimen descentralizado deberán contemplar entre sus normas, aquéllas que plasmen la descentralización.

La doctrina latinoamericana coincide en señalar los aspectos básicos o regímenes específicos como los llama el autor colombiano Jaime Orlando Santofimio que debe contener las normas que regulen el Régimen Seccional o de las entidades territoriales seccionales o subnacionales. Para nuestro análisis iremos señalando tales aspectos.

Antes de señalar cuáles podrían ser los aspectos básicos del Régimen Seccional, debemos relevar que históricamente, la institución, que encarna la relación más directa entre la acción del Estado y su nacional, su súbdito, su ciudadano es el municipio. Ente que para muchos autores tuvo una existencia pre-estatal y que es la institución que se ha desarrollado y evolucionado con el fin de dar respuesta a las diferentes situaciones que han producido la vida humana en comunidad y que con seguridad continuará en tal desarrollo y evolución para enfrentar los retos del tercer milenio en cuanto a la vida comunitaria y la organización política del hombre.

Tal evolución y desarrollo es demostrada por la presencia municipal en Roma, la Europa medieval, la España castellana y mora, Portugal y las colonias

españolas y lusitanas en América y luego el municipio republicano de América, con presencia en los estados unitarios y federales, y hoy en los estados unitarios descentralizados.

Pero los organismos seccionales del estado unitario descentralizado deben también ser diferentes a sus antecesores, para lo cual han de manifestar una evolución que les permita adaptarse a esta nueva forma estatal, la unitaria descentralizada.

Con estas premisas, trataremos de establecer algunas de esas nuevas características que estas entidades territoriales deben tener.

Debemos recordar que es una realidad que el Municipio, como entidad territorial de carácter político-administrativo, es casi siempre el origen de otras entidades territoriales como las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos, las parroquias, etc.

La descentralización, sea como forma de organización administrativa, como medio de alcanzar una más eficiente actividad estatal, una mayor participación política o una mejor redistribución de la riqueza nacional a través de la descentralización tributaria, debe ser consagrada en nuestro país, y en general en todos los que adopten esta forma de organización política territorial en las normas legales pertinentes.

La Normativa Ecuatoriana

La Constitución Ecuatoriana en vigencia regla esta materia en su Título V, Del Régimen Seccional Autónomo, de su Parte Segunda.

"El artículo 120 establece: " El Territorio del Estado es indivisible. No obstante para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias....."

Pero si el artículo 120 establece la existencia de gobiernos seccionales, éstos se hallan regulados en el artículo 122, que, al referirse al Régimen Seccional Dependiente, establece como funcionarios dependientes de la Función Ejecutiva a los Gobernadores, para las provincias; el Jefe Político en los cantones; y, en las parroquias los tenientes políticos.

"El artículo 123 y siguientes norman el Régimen Seccional Autónomo, y reconoce los Consejos Provinciales en las provincias (art.123); y en los cantones el Concejo Municipal, como organismos del gobierno Seccional Autónomo (art.124)

La autonomía de los consejos provinciales y concejos municipales está consagrada en el artículo 125. Abarca los aspectos funcional, económico y administrativo.

El artículo 126 establece la posibilidad de asociación de los municipios y el artículo 127 reconoce la facultad legislativa dentro de su territorio de los gobiernos seccionales.

Posibles Modificaciones

"La consagración de la descentralización debe tener como punto de partida la declaración constitucional de la forma Estatal Unitaria y Descentralizada. Tal declaración deberá constituir el cimiento sobre el que se va a construir el Estado Ecuatoriano Unitario y Descentralizado. Luego de dicho

enunciado, las demás normas tanto constitucionales, cuanto generales, especiales y secundarias deberán tener concordancia con ese postulado fundamental.

Por ello, el artículo uno de la Constitución Política de la República del Ecuador debería establecer:

Art.1- El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario y descentralizado.....

Se debe precisar el alcance de la descentralización, o, dicho en otras palabras, si en nuestro país la descentralización va a abarcar regiones, provincias y municipios, o si va a llegar a nivel parroquial. Por tanto, tal determinación deberá constar en el artículo constitucional que se refiere a los gobiernos seccionales y autónomos.

En caso de establecerse regiones, el actual artículo 120 debería decir:

Art. 120.- El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen regiones, provincias, cantones y parroquias. La Ley determinará los requisitos para tener tales calidades.

Además, dentro de la Sección correspondiente al Régimen Seccional Autónomo, si se establecen las regiones al interior del país, deberá regularse lo relativo al ente de gobierno regional y al funcionamiento del órgano legislativo de las regiones, es decir, las asambleas regionales.

Experiencias de otros países y posiciones doctrinarias

El proceso de descentralización puede darse por dos vías. La primera, la imposición normativa de la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales, que es la forma adoptada por Colombia, Chile y Bolivia.

La otra vía, es el de la convención o negociación entre los Estados Centrales y organismos seccionales o subnacionales de las competencias a ser transferidas, como el caso de Venezuela.

Además, la descentralización puede darse únicamente a nivel del poder ejecutivo del estado o abarcar los otros dos poderes, el legislativo y judicial. Generalmente tal situación sucede en los Estados Federales.

El establecimiento del Estado descentralizado implica la fijación del cumplimiento de objetivos, que evidentemente, con el Estado centralizado o no se consiguen o se consiguen a medias.

Estos objetivos pueden ser, según Eduardo Buller, los siguientes:

- la democratización de los procesos sociales, mediante la ampliación de los derechos y libertades;
- el aumento de la participación popular y el control social en el accionar de la administración pública;
- la satisfacción de las necesidades básicas por parte de la totalidad de la población;
- la reducción de las desigualdades locales, mediante una distribución del producto social;

-el crecimiento económico de las colectividades locales involucradas (en base a la retención razonable de sus excedentes). 97.

Los objetivos expuestos pueden ser ampliados a los 'entes territoriales intermedios', según se llama en doctrina a los distritos, las provincias, los departamentos, las regiones y los estados federados en algunos casos.

La principal característica y la propiedad sine qua non de la Descentralización es la autonomía, como ya lo dijimos en los capítulos anteriores.

✽

La autonomía de los gobiernos seccionales puede abarcar tres aspectos:

1. **governarse por autoridades propias:** Santofimio indica que esta característica implica la existencia de dos importantes elementos que corresponden a la autonomía política: "el de la existencia de autoridades propias diferentes, de las de otros órganos de la estructura estatal, independientes y exclusivas de la entidad; por otra parte, la característica de no ser simples autoridades administrativas, sino verdaderos personeros políticos del respectivo órgano descentralizado territorialmente, con potestades decisorias suficientes dentro del espectro de competencias asignado por el legislador para gobernar" 98.

El segundo elemento es aquél que refuerza el principio de la existencia de autoridades propias, y es el relativo al carácter electivo y popular de las

97 Eduardo Buller. *Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal*. Quito. Ediciones PDM. 1995. pág. 22.

98 Jaime Orlando Santofimio. *"Bases Constitucionales del Régimen Municipal"*. Bogotá Universidad Externado de Colombia, 1993. pág 88.

principales órganos de los gobiernos seccionales autónomos o entes territoriales.

2. el ejercicio de competencias: es decir, que los gobiernos seccionales deben tener a su cargo actividades y servicios en forma directa, sin que dependan del gobierno central para el desempeño de tales actividades y la prestación de servicios. En otras palabras, como ya lo expresamos en capítulos anteriores, la autonomía implica transferencia; mas no delegación.

Nótese que la descentralización implica una forma de reparto de poderes, a decir de Santofimio. Por tanto, el grado de descentralización de un Estado va en proporción directa a la mayor distribución y repartición de poderes entre los organismos públicos, que son parte integrante del aparato estatal.

El ejercicio de competencias parece sencillo; sin embargo, es cuestión altamente complicada. Es absolutamente necesario señalar con la mayor exactitud posible cuáles son las competencias que deben ejercer los gobiernos seccionales o entidades territoriales subnacionales.

3. la capacidad (competencia) para administrar recursos y establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones: por administrar los recursos, hemos de entender, en forma general, la acción de gobernar, de cuidar dichos recursos y en forma específica, la aplicación de un conjunto de métodos, técnicas, procedimientos y teorías para alcanzar los objetivos de la organización y en este caso de las entidades territoriales.

El establecimiento de tributos por parte de los organismos seccionales presenta un problema jurídico de mayor profundidad, que es dable resumir

en la siguiente pregunta : ¿pueden los organismos seccionales crear por sí solos impuestos?

“No existe discusión sobre la capacidad de los entes seccionales para determinar o establecer el cobro tributos como las tasas y contribuciones especiales; competencia que la comparte con el Estado. La discusión y la pregunta se encaminan a la posibilidad de establecer impuestos.

“Existen dos respuestas a la pregunta anterior. La primera es aquella de los autores que reconocen el alcance de la autonomía de los organismos seccionales hasta el punto de crear impuestos “particulares” dentro del territorio de su jurisdicción. Como es el caso de Argentina, en donde la determinación de los impuestos es compartida por el Estado Federal, al que corresponde el establecimiento y determinación de los impuestos directos, mientras a las provincias les corresponde el establecimiento y determinación de algunos impuestos indirectos. Incluso no deja de reconocer la competencia impositiva de los municipios.

“La segunda posición -que compartimos- niega tal atribución a los organismos seccionales, puesto que el único órgano con competencia para aquello es el legislativo a través de la Ley respectiva. Sin embargo, cuando el poder legislativo crea un impuesto para beneficio de los organismos seccionales, éstos tendrán la competencia para aplicarlo en su respectiva jurisdicción o, en otras palabras, hacer posible o viable su cobro. En este caso supuesto, es la propia Ley la que faculta a los organismos seccionales el cobro de los impuestos. Este criterio es bastante lógico en el caso de los estados unitarios, en tanto que la primera alternativa puede ser aplicable en el caso de los federales.

Respecto, a la Autonomía Municipal , el autor brasileño José Afonso da Silva citado por Enrique Ricardo Lawandowski, indica cómo ésta adopta varias modalidades:

Autonomía política, representada por la capacidad de auto-organización, a través de la expedición de leyes orgánicas propias. y de autogobierno, mediante la elección de alcaldes y de concejales; Autonomía normativa, traducida en la capacidad de elaborar leyes sobre las materias de su competencia; Autonomía administrativa, ejercida a través de la administración propia y de la organización de los servicios locales; Autonomía financiera, materializada en la capacidad de decretar sus propios tributos y de destinar sus rentas a los fines que consideren necesarios. ⁹⁹.

La reforma institucional de los entes seccionales

Uno de los problemas fundamentales que afrontan los gobiernos seccionales, con vista a la descentralización, es el relativo a su incapacidad institucional, para absorber las competencias a ser transferidas desde el estado central. Este problema es generalizado en América Latina.

En correlación con ello, se habla de una reforma institucional de los entes subnacionales, que debe abarcar aspectos como la organización administrativa, el aspecto financiero gerencial y legal.

⁹⁹ Enrique Ricardo Lewadowski. El Distrito Federal Brasileño en el Contexto del Régimen Federal. en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1991. pág 62.

«Organización Administrativa: de manera general, podemos decir que la Administración Pública "es el sistema de control y administración encargado de dirigir la marcha política y financiera del Estado" 100.

"La Administración se divide, en planeación, organización, dirección y control de acuerdo a Virgilio Torres M. 101:

La organización es una parte de la administración y por organización administrativa, hemos de comprender la forma de disposición de los funcionarios y elementos de la administración pública de manera de dar a la misma continuidad y orden.

El aspecto financiero: entraña la necesidad de mantener en lo posible equilibrios financieros dentro de la economía seccional, pero teniendo en cuenta que las entidades públicas deben manejar el concepto de 'rentabilidad social'.

El aspecto gerencial: supone el manejo o dirección de la entidad pública con una visión empresarial, aplicando las modernas teorías de administración, a fin de lograr productividad, competitividad, excelencia, rentabilidad, eficiencia y eficacia. Ha de aclararse que no se debe dejar de lado la filosofía del servicio público.

El aspecto legal: entraña en forma general, plasmar la nueva organización de los entes seccionales, la nueva visión financiera y empresarial, a las que hemos aludido anteriormente.

100 Ediciones Lumarso. *Diccionario Político Económico*. Guayaquil. Impresos Nueva Luz. 1974.

101 Virgilio, Torres. *Glosario de Marketing y Negocios*. Mexico. Mac. Graw Hill. 1993, pág. 4.

Aspectos Específicos del Régimen Seccional

La doctrina jurídica en América Latina; establece diez y seis aspectos fundamentales o regímenes específicos que puede contener el Régimen Seccional. Tomaremos dicha metodología a fin de realizar el análisis de los aspectos concernientes ha dicho Régimen

1. LEGALIDAD DEL REGIMEN SECCIONAL

El régimen seccional es parte de un todo, de un Estado único y, por ende, está sujeto al ordenamiento jurídico del mismo y, aún más allá de él, al Derecho en general; por tanto, las actividades de los organismos seccionales están sujetas a la Constitución, a las leyes, reglamentos, ordenanzas, etc., y a los principios generales del Derecho.

Este principio implica que las leyes que regulan la existencia y funcionamiento de las entidades territoriales subnacionales, deben guardar armonía con los principios establecidos en la Constitución y concordancia con las demás normas jurídicas vigentes, de manera que todo el ordenamiento jurídico tenga correspondencia y no existan en lo posible contradicciones.

En lo particular, la actividad de los organismos seccionales debe estar regida por el principio del Derecho Público según el cual los organismos seccionales únicamente pueden realizar lo permitido por la Ley; por tanto, lo que no está permitido por la Ley se entiende prohibido.

Es necesario, en base a este principio de legalidad, que, en forma clara y lo más exacta posible, la Constitución o leyes específicas establezcan las funciones, fines, objetivos, organización de las entidades seccionales.

Es evidente que las Leyes de Régimen Municipal y Régimen Provincial, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, deben estar subordinadas a la norma suprema (Constitución) y en concordancia con las demás normas integrantes de dicho ordenamiento jurídico.

2. CONTEXTO CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN SECCIONAL

Este aspecto importa la pertenencia de los organismos seccionales al sistema estatal, pues si el Estado Ecuatoriano es uno solo, los organismos seccionales están subordinados al poder soberano de la nación y su autonomía no puede ser absoluta (independencia): las entidades territoriales subnacionales deben responder a los objetivos y fines del Estado en su conjunto.

Esta base constitucional se encuentra establecida en nuestra Constitución en el Título correspondiente al Régimen Administrativo y Seccional; y, dentro del mismo, en la Sección del Régimen Seccional Autónomo.

La descentralización debe determinar cuáles deben ser los niveles de los Gobiernos locales, pues existen varias formas de organización territorial política-administrativa del Estado; así en Latinoamérica tenemos los casos de Chile, que organizó su Estado por regiones, las provincias, como parte del Régimen Dependiente, y por último los Municipios. Los municipios para su

administración se dividen en unidades o departamentos municipales, que, a su vez pueden ser comunas y unidades vecinal.

Colombia estableció cuatro tipos de gobiernos locales: departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, dejando abierta la posibilidad de crear regiones como la unión de dos o más departamentos y provincias, como la fusión de dos o más municipios. Dentro de los municipios se organizan las comunas, a nivel urbano, y corregimientos, a nivel rural. Los Distritos son municipios con características especiales.

Bolivia se organizó en tres niveles: departamentos, provincias y municipios.

Perú llegó a tener por breve tiempo regiones, municipios provinciales y municipios distritales.

En América Latina existen Estados Federados, como Argentina, Venezuela y Brasil, cuyos niveles de Gobierno son: El Estado Federal, los Estados Federados y los Municipios. Argentina denomina provincias a los Estados Federados.

En Brasil, los Estados Federados pueden crear regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microregiones, integradas por municipios limítrofes, a fin de llevar adelante labores de planificación, organización y ejecución de funciones públicas de interés común. Pero dichas instancias no tienen capacidad administrativa, normativa ni financiera propia.

Aunque ajena a nuestra realidad, existe en Europa y Norteamérica (EEUU), una organización del Estado, de tipo descentralizado. Así:

Alemania se organiza en el 'Bund' o Estado Federal, en el 'Lander' o Estados Federados; el 'Gemeinden' o Municipios y 'Kreise' o provincias. Pero es preciso anotar que Alemania tiene una forma estatal muy especial, una mezcla entre el Estado Federal y la Federación de Estados.

España, tan cercana a América Latina, 'dividió' su territorio, en : Estado Federal, Comunidades Autónomas, Provincias, que toman el nombre de "*territorios históricos o territorios forales*" ¹⁰² dentro de la comunidad vasca, y Municipios. La antedicha organización es reciente y está en proceso de consolidación. En ella se dan contradicciones, como la existencia de Comunidades Autónomas que han asumido muchas de las competencias de la Provincia, lo cual ha dejado a esta última instancia en una situación precaria dentro del ordenamiento político-territorial.

El nivel intermedio entre las comunidades autónomas y el Municipio tiene varias posiciones en España. Así los territorios insulares son llamados isla, provincia, agrupaciones municipales distintas de la provincias y territorios propios.

Se habla de una integración o coordinación entre las diferentes instancias político-territorial dentro del Estado español: la vertical por orden jerárquico (Estado-Comunidades Autónomas- Provincias- Municipios) y la horizontal (Municipios entre sí), que trata de dar origen a una nueva instancia, que sería una especie de mancomunidad o asociación de municipios que se pretende tenga una denominación común en España, que sería la Comarca, ya presente en la legislación de Cataluña, pero cuyo papel todavía en España no está claro.

¹⁰² Eduardo, García de Enterría, artículo "La Provincia en la Constitución", en "*La Provincia en la Constitución*". Madrid, Editorial Civitas, 1991. pág.14.

Italia nos presenta una organización política-territorial integrada por el Estado, la Región, las Provincias y los Municipios.

Francia se organiza en base a cuatro entes: el Estado Central, la región, el departamento y los municipios.

Inglaterra estructura su territorio en Estados y Condados.

Estados Unidos organiza su territorio en Estado Federal, Estados Federados, Condados y Municipalidades.

Cada país puede tener su propia forma de organización política-territorial. Sin embargo, en los países que se pertenecen al Sistema Románico-germánico del Derecho existe un consenso en el hecho de considerar que los dos fundamentales entes territoriales son el Estado y el Municipio; las entidades territoriales intermedias pueden variar: ser una, dos o quizá tres; en algunos casos, la provincia, el distrito, el departamento o la región; o incluso no existir, si fuere el caso.

3. LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ENTRE SI

Este aspecto o régimen específico tiene estrecha relación con los anteriores, pues se vincula con la necesidad de establecer las relaciones de dependencia, subordinación o autonomía entre los organismos del Estado, lo cual implica la clara determinación de las funciones de cada uno de los organismos del Estado. Debe tenerse especial cuidado con la determinación de las funciones específicas de cada uno de los organismos seccionales, de

manera que exista la debida coordinación, a fin de hacer más eficaz y eficiente su actividad.

Existen dos teorías respecto a cual debe ser el papel del Estado Central dentro de un régimen descentralizado: la primera, que le otorga el papel de tutela y control respecto al cumplimiento de las obligaciones, competencias y actividad de los organismos seccionales; y la segunda, que le confiere el papel de coordinador de toda la actividad estatal, la cual incluye la del estado central y los organismos seccionales, de manera que se eviten los conflictos de competencias entre las diversas instancias estatales.

La función de coordinación, como lo habíamos visto, puede tener dos formas: a nivel vertical; y a nivel horizontal.

La función de coordinación implica una función dirigenal del Estado, tendiente a lograr la integración de la actividad de cada uno de los entes territoriales subnacionales a fin de que convergan o coadyuven a un único objetivo nacional. Este objetivo puede ser el desarrollo armónico del país.

Las relaciones entre las entidades territoriales subnacionales, se incluyen dentro de este régimen, los principales campos en los que se dan estas relaciones son la planificación, economía, desarrollo y decisiones.

En cuanto a la planificación, economía y desarrollo, compete a los entes territoriales llamados intermedios ir coordinando en forma vertical la actividad en estos campos de las entidades territoriales inferiores, a fin de llegar a un planificación nacional, a un manejo económico y un desarrollo nacional, único y global.

En lo referente a las decisiones, existen países, entre ellos el Ecuador y Colombia en los cuales dentro de la organización territorial vertical compete al ente superior resolver sobre la apelación de las decisiones del ente territorial inferior.

También es importante establecer mecanismos de solución de conflictos de competencias entre las instancias estatales, los que deben procurar la inmediatez; caso contrario, tales conflictos pueden llevar a la paralización de la actividad estatal, de no ser prontamente resueltos.

4. LA CREACION DE LOS ENTES TERRITORIALES SECCIONALES.

Este aspecto implica la necesidad de una plena determinación de los requisitos para la erección de nuevas provincias y municipios.

En general, los requisitos para la erección de entes seccionales hacen relación a población y territorio. En otros casos, se amplían estos requisitos a identidad de valores culturales, posibilidad de financiamiento, pronunciamiento popular, como el caso de las regiones y provincias en Colombia.

En Venezuela la constitución de municipios es más flexible, pues éstos pueden tener características particulares, de acuerdo con la realidades geográficas, económicas, sociales, etc. de la comunidad o del territorio en el que se asienta.

Otro aspecto, que precisa examinarse es el relativo a la determinación de la entidad sobre la cual recae la potestad para la creación de las entidades territoriales subnacionales. En algunas ocasiones tal facultad corresponde al

Estado central, a través de la función ejecutiva, en otras le corresponde a la función legislativa y a veces la competencia es compartida por las dos funciones.

En algunos países, la potestad para la creación de entes seccionales o subnacionales descansa sobre el ente superior dentro de la organización política-territorial del Estado a través de su órgano legislativo.

Las normas sobre el procedimiento para la creación de las entidades seccionales, son de suma importancia para completar, todo el proceso que significa la creación de las entidades territoriales subnacionales.

5. EL ORGANISMO COLEGIADO

La denominación del órgano legislativo seccional, que es la máxima instancia de los organismos seccionales puede variar así : se los llama Concejos Cantonales, Concejos Municipales, Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Asamblea Provincial, Asamblea Regional , Asamblea Municipal, etc.

En lo que tiene que ver con la elección de los integrantes de los cuerpos colegiados, que ejercen la función legislativa al interior de los entes territoriales seccionales. En América Latina en la mayoría de casos son producto de la elección directa . La elección directa de las autoridades seccionales, implica un alto grado de la democratización o de participación ciudadana en el ejercicio del poder.

Quizá, la excepción a esta corriente generalizada está en Chile, donde los concejales integrantes el Consejo Regional son elegidos indirectamente por los Concejales Municipales.

El Ecuador, en este aspecto ha tenido una larga tradición democrática. A partir de 1884 los Concejos Municipales se elegían mediante votación directa y, desde la Constitución de 1946 también los Consejos Provinciales.

Cabanellas al definir al Concejo Municipal dice: "*Asamblea legislativa o reglamentadora, dentro del ámbito local, que dicta ordenanzas, resuelve según su competencia y ejerce diversas funciones administrativas en su término jurisdiccional*" ¹⁰³. Esta definición puede ser ampliada a cualquiera de las denominaciones que tengan los organismos legislativos de las entidades territoriales seccionales.

Es importante comprender la capacidad que estos Consejos o Asambleas tienen para ejercer la función legislativa al interior de las de las entidades territoriales y que a ellos les corresponden, según Santofimio, fundamentalmente tres tipos de funciones: 1. propias que deben constar en la Constitución y ser desarrolladas en leyes orgánicas, 2. las funciones que le asigne el legislador, 3. las funciones que un organismo seccional superior les delegue.

Las principales funciones del órgano legislativo de las entidades territoriales subnacionales son:

1. Potestad Reglamentaria de funciones del organismo seccional:
concomitantemente con su naturaleza de órgano legislativo, le corresponde la

¹⁰³ Guillermo Cabanellas. Op. Cit. Tomo II.

creación de las normas reglamentarias, a fin de viabilizar las funciones que competen los entes subnacionales.

2. Funciones en Materia de Planeación y obras : les corresponde señalar lineamientos generales para que el alcalde o prefecto adopte la decisión. Específicamente les incumbe la determinación de los objetivos de la entidad, a fin de que sean llevados a la práctica por la administración seccional.

3. Funciones de autorización: implican la autorización para que el alcalde o prefecto realice determinados actos. Al ser el primer poder del ente territorial le corresponde autorizar al ejecutivo la realización de ciertos actos.

4. Potestad Impositiva: supone la competencia para el establecimiento de impuestos, tasas y contribuciones especiales. El alcance de esta potestad fue ya dilucidado cuando tratamos lo referente al alcance de la autonomía de los organismos seccionales

5. Facultad de aprobación del presupuesto: esta función es complementaria de la que le corresponde al órgano ejecutivo de los entes territoriales subnacionales y refleja la subordinación del ejecutivo al Consejo o Asamblea.

6. Funciones sobre la estructura administrativa de los organismos seccionales: entraña el señalamiento de los lineamientos generales de acción a fin de que el alcalde los lleve a la práctica, es decir, suponen el ejercicio de la función administrativa de organización básica.

7. Funciones en materia de organización de la función pública: fundamentalmente estas funciones abarcan el establecimiento de las escalas de remuneración y las categorías de empleos en la Administración seccional.

8. Funciones en materia de entidades descentralizadas: comporta la facultad de crear empresas y establecimientos públicos de carácter seccional; esto es el establecimiento de empresas autárquicas que coadyuven al cumplimiento de los fines y funciones de las organismos seccionales.

9. Funciones en materia de uso de suelo y vivienda: entrañan la reglamentación del uso y distribución del suelo en la jurisdicción del organismo, de acuerdo con las particulares características y necesidades de la ciudad o provincia, así como la reglamentación sobre las edificaciones en el territorio municipal.

10. Funciones como autoridad nominadora: le corresponde la nominación de funcionarios municipales o provinciales de alto rango. Igualmente se trata de una función de carácter administrativo, correlativa a la función del ejecutivo.

11. Funciones en materia de patrimonio ecológico y cultural: se refieren a la reglamentación ambiental y de protección del patrimonio cultural. En lo que tiene que ver con materia ambiental, una de las modernas preocupaciones a nivel mundial es la conservación del medio ambiente. Esta potestad es ejercida por el Estado y las entidades territoriales subnacionales. Su importancia en la supervivencia de la especie humana así lo ha impuesto.

12. Función fiscalizadora o de control: presupone la potestad de fiscalizar la gestión del ejecutivo. reproduce lo que sucede a nivel estatal en el que potestad fiscalizadora recae en la función legislativa.

13. Función jurisdiccional: igualmente esta función es una reproducción de lo que sucede a nivel estatal. Al órgano colegiado le corresponde el juzgamiento de los funcionarios y servidores de las entidades seccionales en los casos previstos en la Ley.

6. LAS AUTORIDADES EJECUTIVAS SECCIONALES

Es necesario que se determine cuáles son las autoridades que rigen los destinos de los organismos seccionales. Las denominaciones de estos o funcionarios pueden variar: alcalde, prefecto, presidente provincial, intendente, gobernador, presidente.

En el Ecuador las vigentes leyes de Régimen Municipal y Provincial establecen como autoridades de los organismos seccionales locales o cantonales a los Alcaldes o Presidentes Municipales y los Concejos Cantonales, a nivel provincial los Prefectos Provinciales y el Consejo Provincial.

Uno de los aspectos fundamentales que debe recoger la normativa sobre las autoridades seccionales es su forma de nominación. Al respecto existen tres caminos: o son producto de la voluntad popular en forma directa; o los Alcaldes y Prefectos resultan de la elección al interior de los Concejos Cantonales o Consejos Provinciales (elección indirecta), como el caso de los

Alcaldes Municipales chilenos; o son directamente designados por el Gobierno Central, como el caso del Intendente Regional en Chile.

En el Ecuador la elección directa del Prefecto Provincial y el Alcalde se estableció en forma expresa en la Constitución de 1967.

La elección de los Alcaldes y Prefectos por votación universal y directa implica un gran avance y experiencia en lo relativo a la descentralización política (democratización), forma que se está generalizando en toda Latinoamérica.

Existen otros estados en los cuales los Alcaldes son elegidos en forma indirecta, como Chile y en otros los funcionarios de las entidades seccionales son designados por el Presidente de la República

Colombia agrega a este carácter electivo de la autoridad la obligación que ella tiene de cumplir con el programa que presentó a consideración de los votantes y vecinos. Caso contrario, el mandato es revocado; es decir, las autoridades tienen un origen electivo-programático, lo cual implica un avance en el grado de madurez democrática del pueblo; el voto por planteamientos y no por demagogia.

Funciones

Otro aspecto, que debe abarcar la normativa en relación a este régimen es el referente a las funciones que corresponden a los Alcaldes y Prefectos.

Entre las funciones principales de los Alcaldes, Prefectos e Intendentes o Gobernadores podemos señalar las siguientes :

1. Cumplimiento del principio de legalidad : es decir, plena observancia del ordenamiento jurídico del Estado.

2. Responsable del orden público: Posada, citado por Cabanellas, define al orden público como: "*aquella situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales o colectivas, sin que se produzcan perturbaciones o conflictos*" 104.

En América Latina existe una diversidad de regímenes, relativos al control orden público. En algunos países como el Ecuador el mantenimiento del orden público corresponde a las autoridades políticas encabezadas por el Presidente de la República y las autoridades del régimen dependiente (Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Tenientes Políticos). En otros países, como Colombia, el control del orden público corresponde en primera instancia a los Alcaldes.

En Chile, el intendente regional cumple funciones de gobierno interno, dependiente del gobierno central y de administración interior como funcionario regional, que preside un organismos con potestades propias. Las funciones del Intendente, como parte del gobierno interior se desconcentran en las provincias a través de los Gobernadores, por tanto es lógico que la función de control del orden público correspondá a la autoridad seccional.

En otros países esta función compete a los alcaldes y prefectos, quienes están llamados a mantener el orden público en provincias y ciudades, en primera instancia, mientras el Presidente de la República no tome las medidas necesarias para asumir su defensa en caso de que se lo haya violado.

104 Guillermo Cabanellas. Op. Cit. Tomo V.

3. Director de la Acción Administrativa : función que implica la toma de decisiones y su cumplimiento efectivo. Quizá podríamos decir que esta función es la fundamental, pues implica la de dirigir la acción de gobernar, cuidar la entidad territorial y toda su problemática, coordinar adecuadamente el conjunto de elementos que integran una ciudad, una provincia, una región, un departamento.

Funciones de dirección

De acuerdo con la teoría administrativa, sostenida por Theo Haimann y William Scott las funciones de la dirección son:

1) "El planeamiento, que determina por anticipado lo que debería hacerse" 105.

2) La Organización , que " establece la labor que se ha de efectuar en una firma y decide las relaciones entre las labores precisas para materializar los objetivos de la empresa" 106.

3) Cobertura de Empleos Vacantes, que supone " contratar personal y asegurarse de que se dispone del necesario para cubrir los empleos existentes en la organización" 107.

4) La Influencia, que " tiene como fin estimular a los trabajadores para que alcancen los objetivos propios de la labor de la que son responsables" 108.

105 Theo Haimann y William Scott. *Técnicas de Dirección de Empresas*. Barcelona. Editorial Hispano-europea. 1977. pág 23.

106 Theo Haimann y William Scott. pág. 23-24.

107 Theo Haimann y William Scott. pág. 23-24

108 Ibidem. pág. 24.

5) El Control, que: " abarca aquellas actividades que resultan esenciales para asegurarse que los hechos se producen tal como esta planeado" 109 .

6) Las Relaciones Mutuas de las Funciones de Dirección.- implica la coordinación de las labores de dirección, ya que estas son interdependientes, al interior de la empresa.

4. Responsable de funciones y servicios seccionales: supone la obligación de velar por el cumplimiento cabal de las funciones que corresponde al Municipio y Consejo Provincial y por la adecuada prestación de los servicios públicos municipales o provinciales. Si la actividad municipal y la prestación de servicios no son adecuados, tiene la obligación de responder por ello, sin que tal responsabilidad pueda delegarse a otra persona o entidad.

5. Representación Judicial y Extrajudicial del organismo seccional: al ser las entidades territoriales personas jurídicas de Derecho público y, por tanto de acuerdo con su naturaleza, entes abstractos, están imposibilitadas de actuar por sí mismas: requieren de una persona natural que las represente, que actúe a su nombre. Tal persona es quien desempeña la función ejecutiva al interior de las entidades territoriales subnacionales.

6. Potestad Nominadora: facultad para designar y remover a los funcionarios municipales que laboran bajo su dependencia. Como se verá esta función tiene relación con la teoría de la administración en general y de la dirección en forma específica, relativa a al 'staffing' o 'Cobertura de Empleos Vacantes' .la misma que ya la abordamos.

109 Ibidem. págs. 24-25

5) El Control, que abarca " *abarca aquellas actividades que resultan esenciales para asegurarse que los hechos se producen tal como esta planeado*" 109 .

6) Las Relaciones Mutuas de las Funciones de Dirección.- implica la coordinación de las labores de dirección, ya que estas son interdependientes, al interior de la empresa.

4. Responsable de funciones y servicios seccionales: supone la obligación de velar por el cumplimiento cabal de las funciones que corresponde al Municipio y Consejo Provincial y por la adecuada prestación de los servicios públicos municipales o provinciales. Si la actividad municipal y la prestación de servicios no son adecuados, tiene la obligación de responder por ello, sin que tal responsabilidad pueda delegarse a otra persona o entidad.

5. Representación Judicial y Extrajudicial del organismo seccional: al ser las entidades territoriales personas jurídicas de Derecho público y, por tanto de acuerdo con su naturaleza, entes abstractos, están imposibilitadas de actuar por sí mismas; requieren de una persona natural que las represente, que actúe a su nombre. Tal persona es quien desempeña la función ejecutiva al interior de las entidades territoriales subnacionales.

6. Potestad Nominadora: facultad para designar y remover a los funcionarios municipales que laboran bajo su dependencia. Como se verá esta función tiene relación con la teoría de la administración en general y de la dirección en forma específica, relativa a al 'staffing' o 'Cobertura de Empleos Vacantes' la misma que ya la abordamos.

109 Ibidem. págs. 24-25

En Chile, dentro de esta facultad, el Intendente designa indirectamente a los Secretarios Regionales Ministeriales, al poner a consideración del Presidente de la República la terna para su nombramiento, ello como parte de las funciones de gobierno interior .

7. Funciones sobre la estructura administrativa del organismo seccional: facultad para reformar en su totalidad la estructura administrativa del organismos, creando, suprimiendo, fusionando entidades y dependencias municipales. Como ya lo vimos anteriormente una de las etapas de la administración es la organización, que entraña -de acuerdo Koontz y O'Donnell-"el establecimiento de una estructura calculada de funciones a través de la determinación y enumeración de las actividades requeridas para alcanzar las metas de la empresa y de cada parte de ella....."¹¹⁰ .

8. Funciones de planeación: que están íntimamente ligada a la administración al ser una etapa de ella. o como Virgilio Torres dice: "*Función administrativa, que a partir de la determinación de los objetivos organizacionales, determina las vías para alcanzarlos, especificando qué se debe hacer, cuándo y quién y de qué manera debe hacerlo.*"¹¹¹.

9. Funciones sobre presupuesto: generalmente corresponde al Director de la Administración Municipal la elaboración del presupuesto, cuya importancia es fundamental para la marcha de la entidad territorial. Para entender de mejor manera tal trascendencia definiremos qué es el Presupuesto: "*Lo*

¹¹⁰ Harold, Koontz y Cyrill O'Donnell. *Elementos de Administración Moderna*. Bogotá. Magraw Hill. 1975. pág 27.

¹¹¹ Virgilio ,Torres. *Glosario de Marketing y Negocios*. Mexico. Mac. Graw Hill. 1993. pág. 113.

administración, cálculo de los ingresos y egresos, con origen y asignación de fondos, de una empresa o sector estatal." 112.

10. Función en materia de organización de la función pública : implica la facultad de crear, suprimir o establecer empleos, pero con sujeción a las directrices emanadas del cuerpo colegiado(concejo o consejo).

Igualmente como lo hemos visto esta potestad guarda relación con dos funciones: la dirección la organización y el staffing, que ya hemos revisado.

Organos Asesores y de Control

Existen en algunos países un organismo asesor de las autoridades seccionales, por ejemplo, en Chile los intendentes regionales cuentan con el Gabinete Regional, integrado por los Secretarios regionales ministeriales, los gobernadores de provincias y el Director Regional de Servicio de la Mujer. A nivel de provincia existe el Consejo Económico y Social Provincial.

En Colombia y otros países, la función controladora de la gestión fiscal de los organismos seccionales está descentralizada, ya que cada organismo seccional cuenta con un contralor propio, que es nombrado por el cuerpo colegiado (legislativo) en pleno.

Debemos, en este aspecto, diferenciar entre la función de controlar la gestión fiscal, que la realiza el contralor y la función de asesoría en la gestión fiscal, que ejercen las auditorías internas de las entidades seccionales.

112 Earl, Kholer. *Diccionario de Términos Económicos y Contables*. Bogotá. Ediciones Científicas. 1973. Segunda Edición. pág 118.

Existen en Colombia los llamados personeros o defensores del pueblo, que fundamentalmente defienden los intereses de la comunidad y público en general.

Le corresponde velar por la observancia de las leyes, la defensa de los derechos humanos, el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y, en ocasiones, se les asignan funciones de policía, ministerio público y procuraduría. Esta institución ha sido adoptada del derecho escandinavo, en el que el funcionario tiene el nombre de ombudsman.

7. LOS SERVIDORES SECCIONALES.

Este régimen debe abarcar dos aspectos fundamentales: 1) las normas que regulan las relaciones laborales entre las entidades seccionales y sus servidores; y, 2) las normas que regulan las actividades y funciones de tales servidores públicos.

Dentro del segundo aspecto, están incluidos aspectos como: carrera administrativa seccional, clasificación de los servidores seccionales, requisitos para el desempeño de los diferentes cargos, (fundamentalmente el requisito del juramento patrimonial al ingreso ~~de~~ desempeño de funciones públicas seccionales y al término de las mismas), régimen de prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades.

La carrera administrativa seccional comporta el establecimiento de un sistema de ascensos dentro de la estructura administrativa de la entidad, en base a méritos y antigüedad.

Debemos resaltar la necesidad de introducir como parte de la reforma institucional la capacitación de los servidores municipales y provinciales, de manera que su desempeño este acorde a las nuevas filosofías de carácter, gerencial y administrativo.

Aunque de manera general los preceptos constitucionales relativos a las garantías de los trabajadores, pueden ser aplicables a los servidores de las entidades seccionales, sin embargo, para evitar confusiones que en nuestro país se han presentado a menudo sería saludable que se especifique entre las varias normas laborales, cuáles corresponden a los servidores de las entidades subnacionales. La alternativa más satisfactoria sería la inclusión en la Ley de Régimen Municipal, en la Ley de Régimen Provincial y Provincial o de Régimen Seccional Autónomo de las normas que regulen la materia laboral seccional, de manera expresa, evidentemente en armonía con las normas constitucionales relativas al trabajo y los servidores públicos.

8. CONTROL DE LA ACTIVIDAD Y GESTION SECCIONAL

Debe existir una serie de controles de la actividad y gestión seccional, lo cual implica determinar cuáles son los aspectos susceptibles de tal control y qué funcionarios deben realizarlos. Entre los aspectos y funcionarios señalaremos de manera genérica los siguientes:

1. Orden Público.- Esta temática la abordamos ya al analizar las funciones correspondientes al ejecutivo seccional. En la mayoría de países

latinoamericanos corresponde su mantenimiento al Presidente de la República. Como lo dijimos, existen países en donde el control del orden público en primera instancia es función de los ejecutivos seccionales (alcaldes etc.) en su jurisdicción.

2. Conducta de los Funcionarios Públicos: corresponde al Ministerio Público si trasciende la responsabilidad administrativa; si la responsabilidad es únicamente administrativa dicho control incumbe al Alcalde, Prefecto, Intendente o Gobernador según sea el país y el organismos seccional.

3. Referente a la planeación: sobre la planeación deberán ejercer el control sobre los municipios los órganos legislativos de los entes territoriales intermedios, como el Consejo Provincial, Consejo Regional, Consejo Departamental, etc.; y se le otorga la potestad de planificación provincial y a nivel nacional. En la actualidad tal control ejerce el Estado Central, a través de los Ministerios respectivos u organismos especializados como el Consejo Nacional de Desarrollo, en el Ecuador.

4. Gestión fiscal.- Corresponde en la actualidad a los organismos contralores, quienes realizan por lo general el control posterior al gasto fiscal.

En el Ecuador esta tarea la desempeña la Contraloría General del Estado. Sin embargo, Colombia ha optado por un sistema descentralizado de control de la gestión fiscal con contralores provinciales y municipales .

5. Control sobre la legalidad de los actos: como lo vimos en ocasiones la función legislativa puede tener funciones jurisdiccionales respecto a la actuación de la función ejecutiva al interior de las entidades territoriales seccionales.

6.- El control de la adecuada prestación de servicios y de la idónea gestión administrativa y ejecutiva del municipio la realizan en algunos casos la sociedad civil a través de las organizaciones de usuarios en el primer caso y la fiscalización de los organizaciones de comunitarias que en lo diferentes países toman diversos nombres.

Los órganos encargados de la función legislativa seccional pueden cumplir actividades de fiscalización de la actuación del ejecutivo, como ya lo señalamos.

Existen otros mecanismos de control, como, en el caso Colombiano del Defensor Público relativo a la defensa de los derechos de los ciudadanos, cuando la actividad de los funcionarios seccionales afecten sus derechos.

Otra forma de control de la gestión de los funcionarios municipales y de la actividad municipal constituye la intervención del gobierno central, en el caso ecuatoriano o la destitución del Alcalde por parte del Presidente de la República, en los casos tipificados por las respectivas leyes, en Colombia.

9. LA CREACION DE ORGANISMOS SECCIONALES ESPECIALES.

Existen circunstancias de carácter especial, como las culturales, sociales, históricas, turísticas, e incluso económicas etc. por las cuales es necesario el establecimiento de entidades territoriales subnacionales, en atención a estas circunstancias especiales.

Es evidente que se debe normar la existencia de entidades seccionales especiales, y además establecer los requisitos para su creación, su

organización, , sus competencias, su financiamiento y sus órganos de dirección.

En el Ecuador es tan imprescindible una normativa que admita ciertos grados de especialidad. La existencia de la Provincia de Galápagos, que ha sido declarada Patrimonio de la Humanidad debido a que es un ecosistema único en el mundo y a que su equilibrio es tan delicado que su supervivencia requiere de innumerables restricciones, lo cual la da características especialísimas que deben ser contempladas en la Ley; las características de la ciudad de Quito declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad, las de Cuenca ameritan tratamientos específicos.

En general existen en el Ecuador ciudades y provincias con características especiales y propias, que pueden requerir de una normativa especial, que debe ser producto de un profundo análisis y estudio. Se debería por ello abierta la puerta para la adopción de estatus seccionales especiales en ciertas áreas de actividades señalando los requerimientos para ello.

La existencia de organismos seccionales especiales es muy visible en Colombia en donde existen tres municipios especiales: Distrito Capital de Santa Fé de Bogota, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

10. LA HACIENDA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS SECCIONALES

Los aspectos fundamentales que deben abarcar las normas relativas a la Hacienda y Finanzas Públicas son los siguientes.

1. Presupuesto Seccional.- Lo cual implica establecer a quienes corresponde su elaboración, aprobación y aplicación, así como los procedimientos para tal trámite.

Por Presupuesto hemos de entender: " Programa de acción expresado en cifras y redactado para un ejercicio determinado; su valorización, su aplicación y su control constituye el objeto fundamental de la actividad de la alta Dirección empresarial o Estatal; en términos más generales ,el presupuesto a de considerarse como un instrumento de gestión y no como un inventario de los datos concernientes a la gestión misma." 113.

El Presupuesto constituye de acuerdo a la definición un importante instrumento de la administración, respecto de él Santofimio dice " Ninguna decisión gubernamental se compara en importancia para la colectividad, como etsa de calcular y asignar recursos a las prioridades determinadas en los programas y planes de desarrollo". 114.

Virgilio Torres sobre el Presupuesto dice: " calculo de los ingresos y egresos, con origen y asignación de fondos, de una empresa o de un sector estatal" 115.

El Presupuesto incluye ingresos y egresos. Por tanto las entidades territoriales deben tener ingresos. Estos pueden ser : tributarios, es decir aquellos que provienen de los impuestos,tasas y contribuciones especiales, que son de exclusivo dominio municipal; y no tributarios aquellos que no provienen de los tributos; y los empréstitos.

113 Earl, Kholer. Op. cit.

114 Jaime Orlando,Santofimio.Op. Cit. pág 201.

115 Virgilio, Torres. Op. cit. pág.118.

Por lo tanto, juega un papel fundamental la potestad impositiva del municipio en la determinación de los ingresos tributarios.

2. Facultad impositiva.- Establecimos anteriormente, las corrientes que se presentan respecto a la capacidad impositiva; la primera relativa a la competencia tributaria exclusiva del Estado Central; la segunda relativa a la facultad impositiva de los organismos seccionales; y una corriente mixta, que faculta al gobierno seccional la determinación de la tarifa del impuesto, reservándose el Estado central la facultad impositiva.

Los Ingresos no tributarios más importantes son generalmente las rentas provenientes del Estado Central, y sobre ellos podemos expresar algunas ideas.

En los estados descentralizados la transferencia de facultades del Estado central a los gobiernos subnacionales, debe ir acompañada de la transferencia adecuada, rápida y suficiente de recursos económicos.

Para el establecimiento de los recursos que el Estado Central debe transferir a los entes seccionales, se han enunciado criterios que se inclinan por porcentajes del impuesto a la renta, del IVA, de los impuestos a determinados productos, el caso del ICE en el Ecuador. También se habla de transferir totalmente la recaudación de impuestos como el de la combustibles a cada ente subnacional, lo cual implicaría que la totalidad de lo recaudado dentro de los territorios de estos entes, quedaría para su financiamiento.

En Colombia, se alude a la entrega de un porcentaje de las regalías, por la explotación de recursos naturales que se realicen en los territorios de los entes seccionales. En Chile se tiene la llamada Patente Minera.

Esta transferencia de recursos, puede hacerse o en consideración a las necesidades básicas insatisfechas de la población, del área que corresponda a la entidad seccional; o de acuerdo con la población de los entes territoriales; o en relación a su superficie; o en relación a la capacidad y eficiencia de los organismos seccionales. Para plasmar estas forma de distribución han surgido, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) en Ecuador; el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal ,en Chile.

Sin embargo, hay unanimidad de criterios respecto a la necesidad de que las zonas más deprimidas y pobres de los países deban recibir la ayuda del Estado Central . Para ello se configuran Fondos de Solidaridad, destinados a estas zonas, en orden a sus necesidades.

Además se suele preveer la existencia de la Inversión a nivel subnacional y la posibilidad de la creación de fondos de Inversiones Sectoriales de Inversión Regional, como en Chile.

La Constitución colombiana contiene un mandato por el cual se prohíbe al Gobierno Central la transferencia de funciones a los organismos seccionales si no se dota a éstos de los recursos correspondientes para que asuman tales atribuciones.

3. Gastos Públicos: el Gasto Público es el "empleo definitivo de riquezas que el Estado acumula para satisfacer las necesidades públicas. Representa un factor de redistribución del ingreso nacional y del consumo e inversión para implementar los proyectos que se elaboran con ajustes a la capacidad que ofrece la renta nacional. Puede ser ordinario y extraordinario. El primero obedece a aquéllos que están coniderados dentro del ejercicio financiero o

presupuestario; el segundo, no participa del análisis o inversión por el hecho de presentarse una calamidad pública". 116.

Dentro del Régimen de la Hacienda y Finanzas Públicas, en lo relativo a los Gastos Públicos, es necesario el establecimiento de normas que regulen su efectivización.

Sobre los gastos públicos, se pretende la limitación de los gastos de funcionamiento de los organismos seccionales, como en el caso chileno. En Bolivia los gastos de funcionamiento no pueden ser superiores al 10 % de los ingresos municipales. En otros países existen condicionamientos para la entrega de recursos estatales a los organismos seccionales, como la inversión o destino de estos fondos a situaciones específicas, como por ejemplo la inversión en el sector rural o en gasto público social, obras de infraestructura.

4. Gasto Público Social. Hay países en los cuales se establecen recursos cuyo único destino son los programas sociales. Es el caso de Chile, Ecuador, Colombia.etc; tales recursos deben provenir de fuentes de financiamiento claras; y establecerse los requisitos para hacerlos efectivos.

5. Subsidios. Virgilio Torres define al subsidio como: " Auxilio extraordinario, generalmente estatal, de carácter económico" . El Diccionario Político Económico Lumarso lo define como: " Cantidad que da el Estado cuando el precio obtenido es inferior al precio de producción, con el fin de que el bien no pierda el mercado que ha logrado conquistar, o cuando tiene que favorecer de manera apremiante la necesidad humana".

116 Earl, Kholer. Op. cit. pág.100.

Evidentemente los servicios públicos que presta las entidades seccionales, pueden ser subsidiadas, para lo cual será necesario el establecimiento del proceso para establecer el subsidio, quien es el órgano o funcionario competente para establecerlo y los requisitos para establecerlo.

Existen países como Chile, Venezuela, Colombia, en los que los Municipios han asumido servicios como los de Educación, Salud; Transporte Público, que son competencias compartidas o concurrentes con el Estado Central, razón por la cual reciben subsidios estatales.

6. Capacidad de pago: implica la capacidad de endeudamiento propio de los organismos municipales. Como establecimos los ingresos de las entidades territoriales subnacionales pueden provenir también de empréstitos, para lo cual deberá regularse lo relativo a quién corresponde autorizarlos, al procedimiento para trámitarlos, los requisitos para obtenerlos.

7. Participación en Empresas Públicas Seccionales: existe una corriente generalizada en Latinoamérica, relativa a una nueva forma de prestación de los servicios públicos, que se refiere al establecimiento de Empresas Públicas para el cumplimiento de dicha prestación, tratando de dotar de eficiencia a dicha labor. Quizá el concepto de Empresas Públicas nos permitan establecer la razón de ser de la participación en las Empresas Públicas.

Marienhoff dice al respecto : *"por Empresa del Estado debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esta índole"* ¹¹⁷.

¹¹⁷ Miguel, Marinoff. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot Tomo I. pág. 451.

Sobre la naturaleza jurídica de las empresas públicas, se dice que son personas jurídicas de derecho público, con la calidad de entes autárquicos; esto es, que no pueden darse a sí mismos su ley orgánica.

8.- Los bienes seccionales: dentro del régimen es necesario el establecimiento de normas que regulen el manejo de los bienes públicos seccionales.

11. LA PLANIFICACION SECCIONAL.

La teoría administrativa dice de la planeación: " *El planeamiento es la función de inteligencia de la dirección. A través de esta función, se reúne información apoyándose en la cual se determinan los objetivos y las normas a seguir, se fijan las estrategias y se deciden las tácticas*" 118.

Virgilio Torres dice de ella:

Función administrativa que, a partir de la determinación de los objetivos organizacionales, determina las vías para alcanzarlos, especificando qué se debe hacer, cuándo, quién y de que manera debe hacerlo. El planeamiento debe ejecutarse con dos principios fundamentales que son :

a) *Principio de definición del objetivo, el cual debe realizarse de manera clara y precisa, evitando todo tipo de imprecisiones y ambigüedades.*

b) *Principio de la flexibilidad, que significa que el planeamiento debe ser lo suficientemente elástico para absorber todas las situaciones imprevistas que se presentan durante su desarrollo.*" 119.

118 Theo, Haimann, Willam Scott. Op. cit. pág 124.

119 Virgilio, Torres. Op. cit. pág 113

Las definiciones anteriores permiten captar en forma básica la concepción de la planeación, desde el punto de vista de la administración, cuyos principios deben aplicarse a la planeación al interior de las entidades territoriales seccionales.

Uno de los aspectos básicos de la planificación seccional debemos recordar es el relativo a que la planificación regional, provincial y municipal debe estar en concordancia y sujeta a la planificación nacional, a fin de no lastimar la unidad del Estado.

Dentro del Régimen de la Planeación entran en juego algunos aspectos ya abordados en este trabajo, así la determinación del órgano o funcionario competente para efectuar la planificación, a quien corresponde su aprobación y un punto de fundamental importancia como es la coordinación de la planificación a nivel nacional, la que, por lo general se da de manera vertical, esto es desde el nivel local al nivel nacional, en forma ascendente.

12. LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL A NIVEL SECCIONAL

Comprende lo relativo a la autonomía política y la democratización, lo cual implica las formas y maneras de lograr tal autonomía y democratización, cuyo fundamental aspecto es la búsqueda de la mayor participación ciudadana en la gestión municipal y provincial.

La participación dentro de la gestión seccional ha avanzado más allá de la participación electoral o política, a través del voto, para elegir a los funcionarios municipales, para avanzar a la participación en la gestión municipal y provincial; es decir, en la ejecución y planificación de obras.

La participación presenta dos formas, la una denominada consultiva en ejercicio de la cual los vecinos de los municipios y las provincias, únicamente opinan sobre los asuntos de interés comunal. Sus opiniones no tienen carácter vinculante para la administración seccional.

La participación activa, que entraña una acción directa y obligatoria en la gestión municipal. Los mecanismos de participación ciudadana directa en la gestión municipal o provincial deben ser regulados o normados en detalle para evitar que aquélla se diluya.

Formas de participación en algunos países de América Latina

Existen algunas formas o mecanismos de participación directa, que han sido intentados por algunos países. Revisaremos algunos de ellos.

Se admite como forma de participación la consulta municipal o departamental, establecida en Colombia. Ella es un llamamiento a los vecinos de los municipios y departamentos, a fin de que se pronuncien sobre asuntos de interés municipal. En Brasil se prevé el Plebiscito y Referendum Estatal.

Otra forma de participación es la iniciativa popular para presentar proyectos de ordenanzas, forma que, a nivel nacional ya está presente en el Ecuador. Su ejercicio no ha sido reglamentado a fin de llevarlo a la práctica. Junto al establecimiento de la iniciativa popular debe configurarse la reglamentación que viabilice su ejercicio. Colombia y Brasil también tienen esta forma de participación.

Colombia presenta otros mecanismos de participación como: La revocatoria del mandato popular, que puede ser ejercido por la ciudadanía ,cuyo mecanismo debe ser reglamentado.

La participación en la fiscalización de la actividad seccional, se contempla en Colombia, Brasil y Bolivia.

El Cabildo Abierto también es una forma de participación popular, y de acuerdo a Guillermo Cabanellas el Cabildo Abierto es la "*Reunión del ayuntamiento en unión de los principales vecinos de la localidad, con el objeto de adoptar acuerdos sobre asuntos de importancia especial*" 120.

Participación en la actividad seccional por medio de las Juntas Administradoras Locales y Departamentales.

Participación en la prestación de servicios, por medio de la representación de usuarios en las Juntas Directivas o Directorios de las Empresas Públicas Municipales.

Participación en la ejecución de obras vía las Juntas de Acción Comunal con las cuales pueden efectuarse contratos a fin de realizar obras.

En Chile, la Junta de Vecinos o Centros de Madres; a nivel de barrios; y a nivel municipal el Consejo Económico Social, que tienen participación únicamente consultiva relativa a los planes de desarrollo, regulador; y los proyectos de inversión y comercio.

120 Guillermo ,Cabanellas. Op. Cit. Tomo II.

En Perú, las Juntas de Vecinos , que tiene participación consultiva y en servicios como el aseo; además de la participación en proyectos sociales. Las Rondas Campesinas para la defensa de las comunidades rurales

En Venezuela las Asociaciones de Vecinos con participación consultiva para la formulación de políticas y ordenanzas, participación activa a través del uso de recursos públicos.

En Bolivia se estableció la Ley de de Participación Popular en la que se reconoció a las Organizaciones Territoriales de Base, que representan a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y barrios en el sector urbano.

La participación en Brasil toma la forma de las audiencias públicas a nivel del legislativo y ejecutivo de algunos ciudades en donde participan las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de fiscalizar la acción municipal, discutir los asuntos interés relevante para la ciudad com leyes, planes, obras, recursos y preservar el derecho a la información.

La tribuna popular también se hace presente en algunas ciudades para debatir en el órgano legislativo los asuntos de interés para la ciudad.

En algunos Estados de Brasil como Para el Consejo Indígena es la organización a través de la cual participan estas comunidades en la "formulación de conceptos, políticas y toma de decisiones " ¹²¹.

13. LA CREACION DE ORGANISMOS SUPRA MUNICIPALES.

¹²¹ Jorg-Werner, Haas y Alex ,Rosenfeld ¿ Descentralizar en América Latina? Quito. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana. 1995.pág.432.

Al decir de Santofimio, los Distritos Metropolitanos no constituyen entidades territoriales, sino que son entes supra-municipales producto del crecimiento de la sociedad y por ende de la ciudad. Por lo tanto estas entidades supra municipales no surgen de la creación del legislador sino de un fenómeno real: el crecimiento inmoderado de la ciudad al cual hay que hacerle frente en forma organizada .

Estas entidades tienen presencia en Colombia con el Distrito Capital, y los Distritos Metropolitanos, en algún momento los condados metropolitanos en Inglaterra, el Distrito Federal en Mexico y Brasil y en general las Zonas y áreas metropolitanas que se regulan tanto en América como en Europa.

Enrique Ricardo Lawandowski, dice respecto al Distrito Federal : " *En Brasil, la idea de un distrito federal se inspira en la del "District of Columbia", territorio segregado de la jurisdicción de los estados y entregado a la unión, para la construcción de la capital federal de los Estados Unidos de América*".
122.

Lo expresado por Lawandowski nos permite distinguir entre dos entidades de carácter supramunicipal: Las primeras aquéllas en las cuales se conjuntan dos situaciones: el ser capital de un Estado y el ser una metrópoli, en cuyo caso requiere de un Régimen especial, que permita su desarrollo de acuerdo a estas realidades.

La segunda, aquellas entidades territoriales que por su tamaño, población y actividad económica han traspasado los límites del municipio.

122 Enrique Ricardo, Lawandowski. Op. cit. pág.48.

Sandra Morelli, al pretender definir a las Areas Metropolitanas, termina concluyendo que es difícil tal misión, pero que se la entendería a través de establecer los elementos que lo caracterizan:

Resumiendo tenemos que en primer lugar se trata de una extensión geográfica altamente urbanizada.

En segundo lugar la región metropolitana se manifiesta como un polo de actividad económica, específicamente del sector secundario- que encuentra en la urbe su habitat por excelencia-, y del sector terciario.

Tenemos entonces, dos realidades que se implican mutuamente: la urbanización y la industrialización.

Intimamente relacionado con estos dos aspectos encontramos el dato demográfico: la alta densidad de población. ¹²³.

En el Ecuador, Quito por ser capital de la República y además por su tamaño y población se ha convertido en metropoli y por tanto el Régimen Metropolitano es normado en la Ley del Distrito Metropolitano de Quito.

Deberá también normarse el régimen metropolitano general, en razón de tamaño y población, a fin de que a futuro ingresen en él, las ciudades que cumplan tales requisitos; en la actualidad Guayaquil por su tamaño y población debe convertirse en Distrito Metropolitano.

Otras entidades-supraseccionales

¹²³ Sandra, Moreli. Algunas consideraciones en materia de Areas Metropolitanas. en *Estatutos Jurídico de las Capitales y Areas Metropolitanas*. Bogota. Universidad Externado de Colombia. 1991. pág 123.

Existen otras entidades supra seccionales como las Asociaciones de Municipios, llamados también mancomunidades en algunos países, consorcios, que tiene por objetivo la búsqueda común de los asociados, de proyectos, prestación de servicios, etc. Los Consorcios de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) también son un claro ejemplo de ello.

La doctrina jurídica da a estas asociaciones de entes territoriales seccionales el nombre genérico de Consorcios Públicos.

Gaspar Caballero Sierra define a los Consorcios como: *"la asociación, la unión, entre varias personas para la gestión de intereses comunes o recíprocos."*

En cuanto a la naturaleza jurídica de los consorcios públicos es evidente que se trata de una persona jurídica de derecho público, puesto que todos los asociados son todas personas jurídicas de Derecho Público.

El Régimen Jurídico de los Consorcios Públicos debe abarcar, los aspectos concernientes a su definición, fines, objetivos, funciones, relaciones con las entidades territoriales, órganos de dirección, finanzas, Régimen de los actos y de personal. Gran parte de los cuales hemos abordado en este trabajo.

14. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL SECCIONAL INTERNA Y SUS ORGANOS DE ADMINISTRACION.

Hace relación a la organización territorial interna de los organismos seccionales, y los organos de Administración de estas subdivisiones territoriales; lo cual implica una descentralización al interior de los organismos seccionales.

Uno de los graves peligros que enfrenta la descentralización es la formación de microcentros al interior de las entidades territoriales seccionales; esto es, que la actividad de los entes seccionales se centre en las capitales provinciales, regionales, departamentales, o incluso al interior de los municipios en la zonas urbanas en detrimento de las zonas rurales y otras específicas.

Para determinar el establecimiento de organismos territoriales y sus órganos de dirección al interior de los entes territoriales seccionales, existen varios órganos competentes según el respectivo país. En algunos es el Congreso Nacional, en otros el Presidente de la República, en unos terceros las Asambleas Regionales, los Consejos, Provinciales o Municipales, etc.

En el Ecuador, por ejemplo, la creación de Provincias y Cantones corresponde al Congreso Nacional y la de las parroquias corresponde al Concejo Municipal.

En Brasil, los Estados Federados pueden crear regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, integradas por municipios limítrofes, a fin de llevar adelante labores de planificación, organización y ejecución de funciones públicas de interés común. Pero estas instancias no tienen capacidad administrativa, normativa ni financiera propia.

En Chile dentro de las regiones, se encuentran las provincias, como parte del Régimen Dependiente. También los Municipios. La administración se divide en Unidades o Departamentos Municipales, que a su vez pueden ser comunas y Unidad Vecinal.

La erección o reconocimiento de organismos territoriales al interior de los Municipios, y Municipios Metropolitanos o Distritos, debe corresponder al Concejo Municipal, Distrital, o Metropolitano.

A los organismos territoriales intermedios, debe tocar, el establecimiento de los organismos territoriales inferiores, en que estos pueden dividir su territorio.

El Estado Central, a través del poder legislativo debe ser el facultado para la creación de las entidades territoriales inmediatamente inferiores.

15. LAS COMPETENCIAS SECCIONALES.

Implica la definición lo más exacta posible de las funciones, servicios y en general las tareas que correspondan a cada uno de los organismos seccionales.

Santofimio define a la competencia municipal de la siguiente manera: *"la aptitud de obrar y de ejecutar, reconocida y otorgada por la Constitución y la ley, a las entidades territoriales con el fin de satisfacer las necesidades y requerimientos de los asociados."* ¹²⁴.

La distribución de la competencia entre los diferentes niveles administrativos ha sido uno de los grandes temas al interior de la Política y el derecho; dos son las teorías preminentes que han tratado de resolver el mencionado problema: la teoría formal y la teoría sustancial.

¹²⁴ Jaime Orlando, Santofimio. Op. cit. pág. 238.

La teoría formal consiste en señalar por parte del legislador, las competencias de los organismos seccionales. Este señalamiento puede darse a través de tres sistemas: el sistema de enumeración taxativa; el de la cláusula general y el mixto.

El de enumeración taxativa o " Sistema Anglosajon" consiste en el señalamiento preciso de las competencias seccionales por parte del legislador. Esto es, funciones y servicios que les corresponden.

El sistema de la cláusula general o "Continental Europeo" consiste en el reconocimiento de manera general, de un amplia capacidad o competencia universal de los organismos seccionales, "*para atender y resolver todos aquellos asuntos, funciones , necesidades. intereses que le correspondan, etc.*"
125.

El sistema mixto consiste en la combinación racional de los dos sistemas anteriores.

Las teorías sustanciales para la determinación de competencias municipales son dos: criterio de tradición y de contigüidad.

El criterio de tradición consiste en otorgar a los organismos seccionales las competencias y funciones que la historia, la costumbre les ha venido otorgando desde tiempo atrás.

El criterio de contigüidad o de inmediatez implica que las funciones y servicios deben ser entregados a los entes seccionales de acuerdo con la

125 Jaime Orlando, Santofimio, Op. cit. pág. 240.

cercanía, inmediatez o grado de proximidad que el servicio tenga para la comunidad.

Las competencias pueden ser de diferente clase: Las exclusivas o propias es decir aquellas que corresponden que le son propias o de exclusividad de un ente seccional.

Las concurrentes o compartidas, aquellas que son realizadas tanto por el Estado Central como por los entes subnacionales.

Las competencias transferibles, es decir, aquéllas que pueden ser traspasadas a otro ente para su ejercicio.

Eduardo Buller, citando a Luciano Parejo y Franz Thedieck, presenta algunos criterios que permiten establecer cuáles son las competencias y actividades que deben pasar del Estado central a los entes subnacionales: y estos son:

a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior (criterio de subsidiariedad);

b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población (criterio de contexto);

c) La descentralización se justifica asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público ((criterio de eficiencia);

d) Y, por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos (criterio de democratización).

Para Parejo las competencias transferibles son: 'los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local'

y en la actualidad se pretende dice, competencias reservadas en forma exclusiva a la administración central, sean transferidas y son: 'iniciativa socio-económica destinada sobretudo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis', agrega.

Eduardo Buller hace una división de competencias de la entidades territoriales subnacionales en forma general de la siguiente manera:

En el esquema del Estado descentralizado, los roles más destacados del gobierno nacional son velar por el cumplimiento de las normas que se consideran comunes a toda la Nación, asegurar la equidad del desarrollo social y económico en todo el territorio nacional, animar la coordinación entre los gobiernos regionales a través de un proceso de formulación de megapolíticas abierto y participativo, brindar apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de las capacidades locales de gestión y producir aquellos bienes y servicios que por su naturaleza no pueden ser políticamente descentralizados.

En el Estado descentralizado, los gobiernos intermedios son la instancia de regionalización de las políticas económicas y sociales.

tanto desde el punto de vista de su formulación como ejecución. En este nivel, los gobiernos agregan demandas regionales y los representan en el foro nacional y adecúan las políticas económicas.

Finalmente, los gobiernos locales satisfacen las necesidades públicas a través de la prestación de bienes y servicios estatales, predominantemente de carácter social, agregan intereses locales y los representan en el foro regional a través de la planificación participativa intermedia. 126

Otro criterio de distribución de funciones y competencias es el establecido por el Régimen Seccional francés, en el cual corresponden al Estado central las tareas de las relaciones exteriores, defensa nacional, planificación nacional y manejo de la economía; a la Región le corresponde la economía y planificación regional; al Departamento le toca desarrollar y ejecutar la política social, salud, educación, etc.; y, el Municipio debe prestar los servicios vecinales.

Las competencias que corresponden a cada uno de los entes territoriales en América Latina en líneas generales son muy similares, si bien en detalle varían en algunos países. Por ejemplo la salud y la educación son competencias de los municipios o competencias compartidas con el Estado, como en Colombia y Perú, Chile y Brasil.

En Colombia se agregan a las competencias municipales, la construcción, conservación y operación de puertos y muelles fluviales, a excepción de determinados puertos que tienen interés nacional, y que están expresamente señalados en la Ley.

126 Eduardo Buller. Op. cit. pág 20.

En Chile, Brasil y Perú los municipios han tomado para sí el servicio de transporte urbano.

Marco Antonio Guzmán propugna, como forma de adecuada distribución de las competencias de en el Ecuador, que las funciones de saneamiento ambiental, vialidad rural; específicos proyectos de electrificación y telefonía y en general las de atención al sector rural, así como la planificación provincial sean atribuidas al Consejo Provincial; en tanto que de acuerdo al mismo autor la atención de las necesidades urbanas compete exclusivamente a los municipios. Al Gobierno Central le corresponderán: defensa y seguridad externa e interna, relaciones exteriores, legislación, planificación global, control del correcto empleo de los recursos públicos, regulación general de servicios.

La determinación de las competencias de cada una de las entidades territoriales es bastante difícil y no tiene las características de una ciencia exacta ni mucho menos. Concordamos con Thomas Patz cuando hace referencia a cuáles deben ser las funciones del Estado y que puede aplicarse a todas las entidades político-territoriales: "*no existen las denominadas funciones centrales del Estado que se definan desde sus fundamentos por sí mismas o por parte de la ciencia, u otra instancia superior. Es tarea propia de cada sociedad determinar función y rol de su Estado, pero existen ayudas para definir o redefinir las funciones estatales*".¹²⁷

16. LOS SERVICIOS PUBLICOS SECCIONALES.

¹²⁷ Thomas Patz. Instrumentos Administrativos para la Descentralización del Estado, en *Gobierno Local, desarrollo institucional y participación comunitaria*. Quito, Fundación Konrad Adenauer. pág.48.

Comprende la normativa fundamental, relacionada con los servicios públicos que son competencia de los organismos seccionales. Implica los aspectos relativos:

1. Conceptualización de los servicios públicos.

Debemos llegar a la conclusión que, el objetivo fundamental por el cual fueron creadas las Empresas Públicas fue la prestación de servicios públicos, pero también hemos de desentrañar cuáles son las características que deben reunir los servicios públicos, para que, de esta manera una vez determinada dicha calidad, el sector público pueda intervenir para prestarlos.

Dromi dice: "*Las condiciones para que una acción estatal se considere "servicio público" son dos: la primera, que el servicio que se preste sea tan esencial, que requiera la participación, gestión o intervención del Estado; y la segunda, que el servicio en cuestión se preste en condiciones monopolísticas o cuasi monopolísticas*"¹²⁸.

2. Caracteres esenciales del servicio público.

Julio Prat considera que los servicios públicos, a pesar de su diversidad, fundamentalmente comparten los siguientes principios:

a) La continuidad de la prestación. No cabe su interrupción, por lo tanto o no procede la huelga por parte de sus empleados, o de ser permitida en los ordenamientos jurídicos de algunos países, el servicio se mantiene

¹²⁸ Jose Roberto, Dromi. *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires. Editorial Astrea. 1980. Tomo II pág. 120.

mediante turnos. Aún en caso de embargo de ser posible de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos, se permitirá el funcionamiento de los servicios públicos.

b) La adaptación del servicio público. Los servicios públicos deberán adaptarse a las exigencias cambiantes del interés general. Este principio implica la potestad de la Administración para modificar unilateralmente los contratos administrativos a su favor.

c) La neutralidad del servicio público. El servicio público únicamente debe funcionar con la finalidad de satisfacer el interés general; cualquier otro interés no es legítimo. Además implica que el servicio debe ser prestado a todas las personas sin distinción alguna, por tanto no cabe que se niegue su prestación a quien lo solicite, o suspenderse salvo los casos expresamente señalados en las normas que lo regulan.

d) El servicio debe funcionar correcta y eficazmente. Implica el derecho de los usuarios al acceso al servicio público una vez creado y en caso de ineficiencia en la prestación del servicio la administración será responsable por tal circunstancia.

e) La igualdad de los usuarios ante el servicio público. Implica un tratamiento igualitario por parte de la Administración a los usuarios de igual calidad.

3. Formas de prestación de los servicios públicos.

1) Prestación Directa. Cuando el servicio es prestado por un ente estatal.

2) Prestación Indirecta. Cuando el servicio no es prestado por un ente estatal, sino por terceros. En cuyo caso pueden presentarse tres modalidades:

- a) Prestación por particulares. Sean personas naturales o jurídicas que invierten y arriesgan su propio patrimonio en la prestación del servicio público pero bajo el control de la administración pública.
- b) Prestación por un ente público no estatal.
- c) Prestación por una Empresa o Sociedad de Economía Mixta.

4. Control y regulación de los servicios públicos

Respecto a este punto, no existe discusión alguna: es función del Estado regular la forma cómo se deben prestar los servicios públicos y el costo de ello. Además, también le corresponde controlar que las empresas públicas o privadas o las personas que prestan servicios públicos lo hagan de manera adecuada. Tal situación se fundamenta en el hecho de que estos servicios conciernen a la satisfacción de necesidades colectivas. Cuando nos referimos al Estado, estamos incluyendo dentro de él a las entidades territoriales seccionales, depositarias también de parte del poder soberano estatal.

5. Reserva y exclusividad de los servicios públicos.

Dentro de los Estados Sociales de Derecho, como parte de la teoría que fundamenta su existencia, está el hecho de considerar que la titularidad de los servicios públicos descansa en el Estado. De allí que corresponde al Estado por ende a las entidades territoriales subnacionales la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, el Estado puede otorgar en concesión dicha prestación a empresas privadas o personas.

6. Subsidios a los servicios públicos.

Sobre los subsidios, sus conceptos y fundamentos los habíamos tratado con anterioridad; al referirnos a las finanzas seccionales. Sin embargo, vale recordar que el gasto público es un instrumento de redistribución de la riqueza. Por lo tanto al ser los subsidios parte de esos gastos públicos, lo que se pretende con ellos es redistribuir la riqueza, beneficiando a las clases más desposeídas de la sociedad.

La prestación de los servicios públicos, han sido abordados al tratar sobre las Finanzas y la Hacienda Seccionales, existe una corriente que va surgiendo en América Latina relativa a que los servicios públicos pueden ser prestados a través de Empresas Públicas Seccionales.

Sobre el control de los servicios públicos, asimismo se va configurando una corriente que sostiene la necesidad de que en este control participen los usuarios.

5.2 El Proyecto de nueva Ley de Régimen Municipal, funciones municipales y su financiamiento

En base de los principios descritos anteriormente nos permitiremos hacer un breve análisis del Proyecto de Ley de Régimen Municipal, presentado por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AMBE) en Diciembre de 1993.

El artículo 1 conceptúa al municipio y se refiere al primer y segundo aspecto que debe contener el Régimen Municipal al declarar la subordinación del Municipio al orden jurídico constitucional de la República.

El Régimen de las relaciones supra de las entidades municipales: consta en el Título II, que hace referencia de manera muy general y sin profundidad alguna, los procesos de descentralización y desconcentración por convención entre el gobierno central y los municipios (Capítulo I). A nuestro entender lo más adecuado sería la determinación impositiva de las competencias municipales, en las que se incluirán las descentralizadas. La descentralización y desconcentración son procesos indispensables para el desarrollo del país; por tanto, su aplicación no puede depender de una convención como se manifiesta en este proyecto.

De establecerse la convención, como el mecanismo para descentralizar las funciones desde el Estado Central a los entes territoriales seccionales, el proceso de descentralización no sería global para todo el país, se reduciría a los municipios que lleguen a concertar la descentralización.

El proyecto, además carece de una normatividad respecto a las relaciones con los Consejos Provinciales. En caso de implantarse las regiones en el país deberán regularse las relaciones con estos entes. La coordinación vertical de la actividad estatal entre las entidades político-territoriales, que es absolutamente necesaria de no ser regulada en otros cuerpos legales quedaría sin soporte, según es proyecto de Ley.

El Capítulo II, del Título II se refiere a la Autogestión y las Relaciones de los Municipios con los Gobierno Central; regula los deberes del Gobierno Central respecto de los Municipios y las prohibiciones a la autoridad pública respecto a las actividades y funciones de los municipios, sus autoridades y funcionarios.

Colombia, incluyó en su nueva Constitución(1991), con bastante buen criterio, mecanismos de protección para la autonomía financiera, los cuales podrían ser considerados en la legislación ecuatoriana.

El primero se vincula con la prohibición al legislador de conceder exenciones, tratamientos preferenciales o recargos, de los impuestos que corresponden a los organismos seccionales.

El segundo mecanismo protector es el concerniente a la prohibición de trasladar impuestos de carácter municipal, provincial y regional al gobierno central, salvo, evidentemente, en caso de guerra externa.

Es rescatable en este capítulo el establecimiento de dos específicos recursos de defensa de la autonomía municipal. Estos recursos son: El Recurso Constitucional de Defensa de la Autonomía y el recurso Administrativo.

La sección II del capítulo regula en forma particular las relaciones del gobierno central con el municipio, únicamente en relación a dos aspectos la intervención y la coordinación.

Podemos decir, de manera general, que el papel del Estado frente a los gobiernos seccionales debe ser el de tutela y control del cumplimiento cabal de las competencias que estos ejercen.

El Régimen para la creación de Municipios : consta en el proyecto en el Capítulo II del Título I, en el que se norman sobre los requisitos, asignación de bienes, supresión, fusión, agregaciones y segregaciones, La cabecera cantonal y su forma de establecimiento y el plebiscito como medio para decidir la supresión de un municipio.

Los requisitos de población para la erección de municipios (100.000 habitantes), a nuestro entender dejan sin posibilidades de autogobierno a innumerables poblaciones, evidentemente pequeñas, pero que requieren de participar activamente en su autogestión.

El Régimen del Organo Colegiado : está plasmado en el Título IV; en el cual se regula lo relativo al Concejo o Cabildo, su integración, funciones, competencias, prohibiciones.

También se regulan las materias atinentes a los Concejales, los requisitos para desempeñar la función, deberes y prohibiciones; las Comisiones internas; las sesiones del cabildo y las resoluciones.

El Régimen del Ejecutivo Seccional: el Alcalde, su forma de elección, sus atribuciones , requisitos para su remoción y la subrogación, las inhabilidades y licencias, también está regulado en Título VI.

Es necesario mencionar que el proyecto establece que todo municipio cuya cabecera tenga mas de mil habitantes tiene derecho a la elección de un Alcalde, con lo cual desaparece la figura del Presidente Municipal.

El proyecto que analizamos no consagra como personeros municipales a los defensores del pueblo. Introducir esta institución sería un gran adelanto en el campo de la protección de los derechos ciudadanos. Además no se contempla la existencia de los contralores municipales, cuya función sería el control de la gestión fiscal al interior de los municipios, lo que contribuiría en este aspecto, a implantar la descentralización. Sin embargo, no cabe dejar de reconocer que el establecimiento de la Auditoría Interna implica un paso

hacia esa autonomía de control, aunque en sentido técnico la auditoría interna desempeñe una función de asesoría, frente a la contraloría que ejerce una función control.

El Régimen de los Servidores Municipales: se desarrolla el Capítulo VI del Título IV DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y DEL REGIMEN DE RECURSOS HUMANOS, consagrando el principio general que debe regir la organización y estructura administrativa municipal. Se regula lo relativo al Régimen de los Recursos Humanos, la Carrera Administrativa Municipal y la Escala de Remuneraciones. Las normas correspondientes a la Organización Administrativa y Régimen de Recursos Humanos establecen principios de carácter general, delegando al Concejo o al Alcalde el desarrollo de la estructura orgánico funcional y el establecimiento de la escala de remuneraciones. Lo rescatable de las normas de este capítulo constituye el afán de someterse a las leyes generales que, en estos aspectos, rigen para todo el país.

El Título V norma los Actos y Procedimientos Administrativos, los Recursos Administrativos, los Procedimientos de Ejecución, Expropiación y Especiales; y, el Recurso de Habeas Corpus.

El proyecto en cuanto al Régimen de los Servidores Municipales es demasiado general: asigna al concejo la facultad de mediante ordenanza regular los requisitos para el desempeño de los ^ogargos administrativos. No establece como requisito para tomar posesión de una función o empleo municipal el juramento patrimonial, como medida contra la corrupción.

El Control a la Actividad y Gestión Municipal: se encuentra regulado, en las causas de remoción del alcalde, en los Procedimientos Especiales

Contencioso Administrativo, y en los Procedimientos Administrativos Especiales que son: el procedimiento para la remoción del Alcalde y el de remoción de los concejales. Consideramos que además la posibilidad de intervención del Gobierno Central en los municipios, por las causas establecidas en el artículo 17, es un mecanismo de control de la actividad municipal.

Podemos señalar como normas de control sobre la legalidad de los actos administrativos, las que se refieren a los Recursos Administrativos del Capítulo II del Título V.

El control de la gestión fiscal corresponde, de acuerdo al proyecto a un Auditor Interno, cuya actividad se encuentra regulada en el Título VIII. Sin embargo, como lo dijimos seríamos del criterio que exista un Contralor Municipal, que tenga el rango de personero municipal y no de servidor.

El proyecto debe abarcar, además, aspectos de control de la conducta de los funcionarios municipales, control sobre la función de planificación municipal.

Adicionalmente debería contener normas relativas al control que debe ejercer la sociedad civil, en relación con la actividad municipal.

El Régimen para la Creación de Municipios Especiales: consta en el proyecto de Ley al regular lo relativo a los municipios especiales, abarca lo concerniente a los Municipios Metropolitanos, al Régimen Especial para Galapagos y al Régimen de Mancomunidad.

Sin embargo, no se establecen Regímenes Especiales Municipales atendiendo a otros valores, que pueden tornar especial a un municipio, tales como el cultural, histórico, ecológico etc.

El aspecto del Patrimonio y del Régimen Financiero: consagrado en el Título VI, incluye las normas relativas a los Bienes Municipales, al Presupuesto y el Régimen Presupuestario, los Presupuestos de las Empresas Públicas; los Ingresos Municipales, los Impuestos Municipales, el Impuesto Predial Urbano, el Impuesto Predial Rural, Impuesto de Alcabala, Impuesto de Registro, Impuesto a los Activos Totales, Impuesto a la utilidad en Venta de Inmuebles, Impuesto a los Espectáculos Públicos, impuesto a las Patentes, Impuesto a los Vehículos.

Se regula en este título lo relativo a las Contribuciones Especiales de Mejoras; las Tasas; la Participación en las Rentas del Gobierno Central, los Empréstitos y los Gastos.

Dentro de la participación de las rentas del Gobierno, les corresponden a los municipios las constantes en el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y el 10 % de los ingresos corrientes del Estado, valor que también alimentará al FODESEC y su forma de distribución se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198.

Junto al FODESEC podría pensarse en el establecimiento de otros fondos, para inversión social, inversión en el sector rural exclusivamente, como sucede en otros países.

El Título VIII del Proyecto regula lo relativo a la Licitación y Enajenación de Bienes.

Ya habíamos manifestado anteriormente que algunos municipios no pueden sustentar su existencia y, por ende, su actividad en base a los ingresos provenientes de los impuestos municipales.

La solución al problema, de incapacidad para autosustentarse que afecta a muchas municipalidades debería provenir de los ingresos no tributarios, para lo cual se debería establecer porcentajes de participación en las rentas fiscales, destinadas expresamente a los municipios y en general a los organismos seccionales, que superen largamente los asignados en el FODESEC.

Otra solución al problema vendría dada por la participación de un porcentaje fijo de los impuestos nacionales y la transferencia automática de los valores correspondientes.

Podría establecerse en beneficio municipal, la participación de las regalías, proveniente de la explotación de los recursos naturales en el cantón. Tal situación en forma parcial se da con las regalías provenientes del Proyecto Paute. Sin embargo, esta es la excepción y no la regla.

Además, deberá regularse lo relativo a la distribución de estas participaciones, contemplando criterios tales como: número de población, las necesidades insatisfechas de la población, capacidad de autofinanciamiento, eficiencia municipal, etc.

Régimen de la Planeación o Planificación: se encuentra pobrísimamente contemplado en el artículo 19, numeral 11 del proyecto, que dice:

11.- planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón, en el marco de la planificación provincial y nacional.

Además el artículo 23 que habla de la planificación como competencia municipal.

Nos parece que la norma del artículo 23 es demasiado general: debería tratar de explicitar algunos de los campos, en los cuales los programas y proyectos deben ser preparados.

A nuestro entender, hace falta en el proyecto normas relativas a la coordinación que la planificación municipal debe tener con el sistema nacional de planificación

La Participación de la Comunidad a nivel municipal: se encuentra consagrada en el capítulo relativo al Alcalde, a los Concejales con motivo de su forma de elección mediante votación directa.

El Cabildo Ampliado es otra forma de participación ciudadana, regulada en la sección respectiva del proyecto.

Las juntas parroquiales, también reguladas en el proyecto, son formas de participación ciudadana en la gestión municipal.

Podrían discutirse otras formas de participación de la población, como la consulta municipal, la participación en la prestación de servicios públicos, la fiscalización de la actividad municipal, la participación en la ejecución de obras.

Un aspecto que debe ser abordado por la Constitución y que directamente afecta a la participación en la gestión municipal, se refiere a la determinación del voto de los extranjeros para las elecciones seccionales. Existe una difundida corriente doctrinaria que propugna el derecho al voto de los extranjeros bajo el criterio de ser vecinos de un municipio y por tanto tener derecho a opinar sobre la marcha del mismo.

El Régimen para la creación de organismos Supramunicipales: se halla desarrollado en el capítulo relativo a los Municipios Metropolitanos, Título X, Capítulo I; aunque el proyecto confunde los organismos supramunicipales con un Régimen Especial Municipal.

El Título XII, regula lo relativo a la Asociación de Municipalidades del Ecuador, su organización, fines y órganos.

La Organización Territorial Municipal y los Organos de Administración de las Divisiones Territoriales: se desarrolla en el Título I en la sección correspondiente a las parroquias, cuya creación, supresión o fusión corresponde al concejo

El organismo que administra la parroquia es la Junta Parroquial, que está regulada en cuanto a su formación, elección, requisitos y atribuciones.

Régimen de las Competencias Municipales: es quizá uno de los aspectos fundamentales de una Ley que pretenda plasmar un proceso de descentralización. Debe abarcar en forma clara, expresa y exacta, en lo posible cuáles son las competencias del Municipio.

En el proyecto este aspecto se halla consagrado en el artículo 2, que trata sobre los fines y ambitos de acción del municipio. El Título III regula las competencias municipales.

Son competencias del municipio según el proyecto:

- Establecer, mantener y administrar los servicios públicos;
- Formular y mantener sistemas de catastros;
- Contener y mantener las obras de infraestructura y equipamiento del cantón;
- Regular y controlar el uso del suelo urbano;
- Regulación y control de las edificaciones;
- Prestar los servicios de aseo y saneamiento;
- Regular y controlar el uso de vías públicas;
- Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de viveres y alimentos;
- Ejercer control sobre pesas y medidas;
- Prevenir y controlar la contaminación del ambiente;
- Promover y apoyar las actividades artísticas , deportivas y de recreación;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón;
- Promover el desarrollo económico local;
- Procurar el bienestar material de la colectividad.

De la enumeración que hemos realizado, podemos deducir que compete a los municipios todo lo relativo al " gobierno local "; esto es, todos los aspectos que son del interés cantonal.

El Título VII relativo al Ejercicio de la Potestad Sancionadora y de Policía Administrativa, es de fundamental importancia en cuanto constituye una herramienta para el cabal cumplimiento del gobierno local, pues recae en el Municipio la capacidad exclusiva del Estado de tratar de reintegrar el orden, que ha sido alterado por el incumplimiento de las ordenanzas municipales.

El Régimen de los Servicios Públicos: está consagrado en el artículo 3 bajo el título de : Formas de Gestión, se establece las formas de prestación de los servicios públicos. Sin embargo, no se define en el proyecto que son los servicios públicos, aspectos como los subsidios, y el control en su prestación, de suma importancia en este campo.

El Título X regula lo relativo a las Empresas Públicas y Compañías de Economía Mixta.

Las normas relativas a las Empresas Públicas se relacionan también con el régimen de los servicios públicos; puesto que la finalidad de la creación de las empresas públicas municipales es el " cabal cumplimiento de los fines y la mejor prestación de los servicios.

En cuanto a las Empresas de Economía Mixta tienen un fin mas general " la ejecución de proyectos de especial significación e importancia para el desarrollo del cantón ".

5.3 El proyecto de Ley de Régimen Provincial, las funciones de los Consejos Provinciales y su financiamiento

El proyecto de Ley de Desarrollo Provincial, que analizaremos a continuación fue elaborado por la firma consultora Guzmán & Asociados Consultores, que triunfó en un concurso público convocado por el BEDE. Sobre aquél, en términos generales, podemos manifestar que surge de un detenido análisis de la realidad ecuatoriana, tanto en su zona urbana como rural.

De los fundamentos del Proyecto quisiéramos rescatar dos situaciones fundamentales, la primera, la necesidad de integrar a la vida del país, sistema de planificación, a su desarrollo, a las extensas zonas rurales del país o como el proyecto los llama " *Subespacios de la periferia activa y pasiva*" ¹²⁹ ; y lograr que la actividad estatal en general llegue en forma adecuada a estas zonas.

Los Subespacios de la periferia activa la serian: el subespacio agroexportador, minero-exportador, subespacio rural orientado hacia el mercado interno y Galápagos, con sus características especiales.

Los Subespacios de la periferia pasiva se hallan constituidos por: " *el subespacio de las comunidades indígenas, el subespacio de los grupos selváticos y el subespacio del latifundio tradicional.*" ¹³⁰.

El segundo aspecto es la necesidad de que el país tenga un sistema de planificación vertebrado y único, de manera que tenga consistencia y concordancia de las partes entre sí y de las partes y el todo. Al Consejo

¹²⁹ Guzmán Asociados. *Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial*. Quito. 1992. pág. 69.

¹³⁰ *Ibidem.* pág.69-70.

Provincial le corresponde ser parte de aquél sistema, al representar a la instancia territorial de la provincia y por tanto ser el eslabón que coordine la planificación municipal con la nacional.

Se procura que el Consejo Provincial integre a la vida nacional a estos subespacios y coordine sus intereses con los del país.

Los criterios que utilizaremos para la revisión del proyecto de Ley de Desarrollo Provincial, con el fin de darle sistematización al análisis serán los aspectos o regímenes que hemos señalado como los que deben contener las Leyes de Régimen Seccional.

En forma global podemos decir que el proyecto a nuestro entender requiere de una mayor profundización en el aspecto de participación popular en la actividad del Consejo Provincial.

Procurar diversificar los ingresos de los Consejos Provinciales aun más, sería la otra aspiración de perfeccionamiento del proyecto.

El Régimen de las Relaciones Supra de las Entidades Provinciales; está desarrollado en el Título I, en los artículos relativos a la coordinación de actividades de las entidades públicas; unificación de la planificación y programación, relaciones con el gobierno central y deberes del Gobierno Central.

El Título III consagrará la Autonomía de los Consejos Provinciales respecto de los otros organismos públicos, la prohibición de actuaciones que afecten a ella a las entidades, funciones y autoridades extrañas, a los Consejos

Provinciales y el establecimiento de un recurso que garantiza la autonomía provincial.

El Capítulo III del Título IV contempla la existencia del Comité de Coordinación Provincial, destinado a coordinar las actividades de las entidades públicas a nivel provincial a fin de que no exista duplicación de esfuerzos. En relación a este Comité quizá podría pensarse en una forma de integración diversa a la que plantea el proyecto a fin de que todos los Municipios de la Provincia puedan participar directamente en él.

La creación de Provincias: no se encuentra plasmadas en el Proyecto de Ley las normas relativas a la creación, fusión y extinción de una provincia. Podría entenderse que la división política provincial actual o es inalterable o que corresponde al Estado Central, a través de sus órganos el ejercicio de tal atribución, y que, por tanto, todo lo relativo al Régimen de creación de las provincias se encuentra regulado por otro cuerpo legal: en cuyo caso la remisión a él resultaría necesaria.

El Régimen de las Autoridades Provinciales: se encuentra consagrado en el Título IV, Capítulo II, el mismo que norma la Estructura Orgánica del Consejo Provincial, creando los organismos de coordinación externa: el Comité de Coordinación Provincial cuyo objetivo es coordinar las actividades de las diferentes entidades públicas; y el Comité de Desarrollo Provincial cuya finalidad es recoger los planteamientos y aspiraciones de la comunidad a fin de que sean considerados en los planes nacionales y provinciales de desarrollo. La intención que inspira el establecimiento del Comité de Desarrollo Provincial es buena y creemos debería ir complementada por formas de mayor participación de la sociedad civil, a fin de que sus

expectativas y requerimientos sean considerados en forma directa por los planes de desarrollo.

El Título V norma el Gobierno Provincial. Prevé como órganos de dirección, al Consejo, las Comisiones, el Prefecto y los Consejeros.

Se norma lo relativo a su forma de elección, los requisitos, funciones, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, excusas, deberes, pérdida de la calidad de consejeros, recursos sobre las resoluciones de destitución o separación, la licencias, provisión de vacantes, llamamiento a los consejeros suplentes, se regula el desarrollo de las sesiones, el procedimiento legislativo (ordenanzas provinciales).

El Título VI norma lo relativo a las funciones y atribuciones del prefecto y las prohibiciones que le afectan.

El Régimen de los servidores provinciales: se encuentra normado en los Capítulos III, IV y V, del Título VI

El Capítulo III contienen las normas relativas a la Estructura Orgánica Funcional del Consejo. Se configura la normativa general que rige la estructura orgánica, las funciones y unidades administrativas de los Consejos.

El Capítulo IV contiene las disposiciones concernientes a los funcionarios, sus deberes, prohibiciones, nombramientos, requisitos para los cargos.

El Capítulo V contiene las normas relativas a la Administración de Recursos Humanos: el régimen de administración de los recursos humanos, Reglamento Orgánico Funcional, la escala de remuneraciones, etc.

El proyecto no contempla la declaración de bienes como requisito para el desempeño de una función provincial, ni que esta declaración debe hacerse al separarse de la institución.

Debemos manifestar que está normada, en forma adecuada, la escala de remuneraciones estableciéndose incluso un límite al gasto de personal 8% en los Consejos Provinciales, lo cual es muy saludable en el país en vista de que debe darse por concluido el clientelismo político cuya máxima expresión es el repartó de cargos. Merece especial mención las normas relativas a los requisitos para el desempeño de las diferentes funciones al interior del Consejo, lo cual permitirá la profesionalización de la actividad del mismo.

El Control de la Actividad y Gestión Provincial: está contenido en las normas relativas a la pérdida de la calidad de consejero, separación del prefecto. Un aspecto importante digno de destacar es el incluido en el Título VIII referente al Control Interno, que debe guardar concordancia con las normas de Administración Financiera y Control y el establecimiento de la Auditoría Interna: aunque debería establecerse el cargo de Contralor Provincial elegido por el Consejo en pleno, con absoluta autonomía de la Prefectura, con lo cual se lograría una descentralización del Control.

Otro aspecto que no se regula en el proyecto es el relativo a la intervención del Gobierno Central en la provincia cuando el Consejo Provincial incumpla evidentemente sus obligaciones o entre en situación de acefalía. El proyecto debería abarcar además los aspectos de control de la

legalidad de actos, control de la conducta de los funcionarios municipales, control sobre la función de planificación municipal.

Adicionalmente, sería positivo integrar en el proyecto, formas de control de la actividad del Consejo a cargo de la propia comunidad (sociedad civil).

Régimen para la creación de Provincias Especiales: si bien el proyecto no establece normas de carácter general sobre tal materia. El Título IX que regula en forma específica el Régimen Especial para Galápagos. Podría pensarse en el establecimiento de normas generales para la creación de Provincias Especiales, atendiendo fundamentalmente a factores culturales, turísticos y ecológicos.

La Hacienda y Finanzas Públicas Provinciales: es interesante la normativa configurada por el proyecto. El Título VII de lo Económico y Financiero, regula lo relativo a los Bienes Provinciales, Los Ingresos, Los Impuestos: el Impuesto Predial Rustico, que pasaría de la potestad municipal a la potestad provincial, el Impuesto a la Utilidad en la Compra-Venta de inmuebles rústicos, Impuestos sobre actos y contratos específicos.

También se regula lo referente a las Contribuciones Especiales por Mejoras, las Tasas, y un aspecto importante, que recoge el anhelo de lograr la autonomía financiera de los Consejos Provinciales, y es la participación en la Imposición Interna, que se sitúa en el 10 % de lo que recauda el estado por concepto de impuestos internos. Por último, se regula lo relativo a los Empréstitos y los Gastos; y, el Presupuesto ocupa un Capítulo relativo a su régimen, trámite de aprobación y rámite de reformas.

Podría ser completada esta normativa, a través del establecimiento de otros fondos nacionales repartibles entre los Consejos Provinciales, dedicados a inversiones sectoriales par el desarrollo económico e inversiones sociales.

El Régimen de la Planeación Provincial está reglado de manera detallada puesto que el principal objetivo del Consejo Provincial es el desarrollo provincial según el artículo 2; el artículo 3 se refiere a la planificación nacional y el desarrollo provincial; el artículo 4 contempla a la articulación de los mecanismos de planificación y coordinación; el artículo 6 se refiere a la unificación de planificación y programación y el artículo se refiere a las funciones fundamentales entre ellas el numeral 1, que dice:

1) Planificar el desarrollo físico, social y económico general de la provincia; planificación que, en lo que concierne a materias asignadas por la Ley a las municipalidades, se realizará en coordinación con éstas;

El artículo 53 establece al interior del Consejo la Comisión de Planificación y Finanzas.

La participación a nivel Provincial: esta desarrollada en los artículos 17, que se refiere a las formas de gestión, y el artículo 18, que establece la necesidad de participación de la Comunidad. el complemento de este principio podría ser el establecimiento de una normativa que viabilice tal participación comunitaria, sus formas y alcances.

Podrían integrarse formas como el referendun y el plebiscito provincial; la iniciativa popular, de participación de la sociedad civil en la ejecución de obras, en el control de la actividad provincial, etc.

Régimen para la creación de organismos supra-provinciales: se halla configurado en el Capítulo IV del Título IV relativo a los Organos de Asesoría y Apoyo Institucional Externos, entre los que se contempla la existencia del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), regulándose lo relativo a sus funciones, organización, representación legal y dirección administrativa, financiamiento y presupuesto.

La Organización Territorial Provincial y los Organos de Administración de las Divisiones Territoriales: es evidente que este aspecto o régimen se encuentra plasmado en la Ley de Régimen Municipal, pues la provincia se divide en cantones y estos en parroquias.

El Régimen Constitucional de las Competencias Provinciales: como lo dijimos anteriormente al analizar el Proyecto de Ley de Régimen Municipal, es de fundamental importancia pues elimina la duplicación de esfuerzos de los organismos públicos, además de evitar conflictos de competencia entre los entes seccionales entre sí y con el gobierno central.

En el Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial, el Título II aborda las competencias de los Consejos provinciales al regular los fines y funciones. Señala como funciones principales de ellos:

- 1) La planificación del desarrollo físico, social y económico general de la provincia;
- 2) Ejecutar las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo provincial;
- 3) Efectuar actividades de desarrollo económico;
- 4) Labores de desarrollo de la comunidad y de integración provincial y nacional.

El Capítulo VI del Título VI consagra la existencia de las Empresas Provinciales de Economía Mixta en las que pueden participar los Consejos Provinciales, siendo el objeto de estas empresas es la ejecución de proyectos agrícolas, turísticos, industriales o en los campos que sean de "directo e inmediato" interés para el desarrollo provincial.

El Régimen de los Servicios Públicos Provinciales: el proyecto lo reduce a la prestación del servicio de generación eléctrica en la zona rural, de acuerdo con el artículo 11. Se podría pensar que el Consejo Provincial debería tener a su cargo el servicio de agua potable y alcantarillado de las parroquias rurales.

5.4 El Plan de regionalización como opción de descentralización

Una de las opciones que se vienen analizando más intensamente a fin de lograr la descentralización y desconcentración; y fundamentalmente el desarrollo armónico del país es la regionalización.

En el primer capítulo de este trabajo se hizo un análisis histórico de lo que ha sido la formación de las realidades regionales y locales.

El establecimiento del Ecuador como un Estado unitario y no federal quizá fue un error histórico, que ha contribuido a una concentración del desarrollo en dos centros urbanos (Guayaquil y Quito); sin embargo, al parecer nuestras clases dominantes han incurrido y continúan incurriendo en errores de ese carácter. Eso ocurrió, en el pasado, con la creación de ciertas provincias, desarticulando regiones históricas y geográficas, y sucede al presente cuando se pretende establecer regiones via el Proyecto de Ley de Desarrollo Regional.

Las Leyes no pueden por si solas crear la felicidad de una sociedad; las leyes deben procurar regular las realidades que se presentan en esa sociedad, inducir la formación de regiones en el país, en base en una igualitaria distribución de recursos naturales, de vías de comunicación, de obras de infraestructura; dejando de lado los factores históricos, geográficos, políticos no creemos sea la correcta forma de procurar un equitativo desarrollo de las regiones del Ecuador, ni el adecuado adelanto de un proceso de descentralización y desconcentración.

El hecho de incluir a las regiones como parte del Régimen Seccional ecuatoriano, debe partir de un profundo análisis, que debe determinar con claridad meridiana que objetivos deben perseguir los organismos regionales; en especial lo referente a precisar si se trata de entes que gozan de autonomía administrativa, al igual que los municipios y consejos provinciales; en cuyo caso creó que nada aportaría el gobierno regional a la descentralización dentro de un Estado tan pequeño como el Ecuador; o se busca dotarles de autonomía política, que implica gobernarse por si mismas y con ello se lograría una búsqueda participativa del desarrollo del país, por parte de las diferentes regiones y que tal desarrollo no se concentre en dos polos.

Fernando Raya Medina, en su artículo "Carácter de las Relaciones entre la Administración del Estado y Las Comunidades Autónomas, nos da una visión de lo que las Regiones Autónomas representan al interior de la organización del Estado. Dice: " *Frente a la tradicional concepción centralista del Estado surge, pues, la autonómica, con la creación de estas entidades intermedias, entre el estado y las provincias y municipios; a las que se dota de autonomía política, con facultades de gobernarse por si mismas en asuntos de*

su competencia y de dictar normas jurídicas para ello, y de autonomía administrativa, con facultades de producir actos administrativos. " 131,

En el proyecto de Ley de Desarrollo Regional debemos también señalar el hecho de que la descentralización implica a la vez una democratización, una mayor participación de la población en la actividad del Estado y enunciar la crítica de que, al plantear el proyecto como organismo de desarrollo regional a una Junta en la cual el Presidente y los delegados institucionales son designados por el gobierno central no entraña una democratización verdadera ni una actuación autónoma de la entidad regional.

En este aspecto, somos del criterio que debe contemplarse con claridad la posibilidad del establecimiento de las asambleas regionales como fórmula para una mayor autonomía de las regiones, es decir, hablar de regiones autonómicas, evidentemente como fórmula para una mayor participación democrática.

Otro aspecto fundamental que debe ser considerado por la Ley es uniformar la jurisdicción de los Organismos Regionales con las entidades del gobierno central que tengan presencia en la región. Hay que considerar que en la actualidad hay dependencias regionales de los diferentes ministerios con jurisdicciones tan diferentes, que trae como consecuencia conflictos de competencia jurisdiccional que no hacen dinámica y eficiente la acción estatal.

Lo rescatable del proyecto, -aunque de plano rechazamos la creación de regiones- es el establecimiento de un organismo regional cuya

131 Fernando, Raya Medina. *Carácter de las Relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.* en *Organización Territorial del Estado.* Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. pág 2761.

competencias estan perfectamente determinadas, siendo estas: la planificación del desarrollo regional y realizar las actividades tendientes a lograr ese desarrollo.

Otro aspecto importante es el establecimiento de una participación determinada en las regalías de los recursos mineros y en el impuesto a la renta, lo que garantiza la autonomía financiera de los organismos regionales.

Terminaremos, este breve comentario del proyecto señalando que el Ecuador no requiere de más organismos seccionales que planifiquen e impulsen su desarrollo, puesto que tales atribuciones las tienen a nivel provincial los Consejos Provinciales. La creación de un organismo regional implicaría la existencia de planificación a cuatro niveles, municipal, provincial, regional y nacional, con lo cual la acción estatal se diluye.

5.5 Anteproyecto de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo.

Su orientación básica es concentrar las normas que rigen tanto el Régimen Municipal como el Provincial e incluso en forma breve se refiere a los entidades de desarrollo regional. Este circunstancia formal trae un ventaja derivada: la de posibilitar una mayor armonía y correspondencia entre las normas que regulan lo relativo a las diferentes entidades territoriales que pertenecen al Régimen Seccional Autónomo.

En general podemos decir, que el proyecto es bastante coherente, además de abarcar casi todas las normas necesarias para regular el Régimen Seccional. Sin embargo, creemos que es perfectible, pues podría incluirse aspectos como la descentralización, que es fundamental para establecer una

nueva organización político-administrativa en el país y que no es regulado en el proyecto. Se habla en él, de la delegación únicamente. La participación de la sociedad civil puede ser ampliada mediante otros mecanismos como la consulta provincial o municipal, la iniciativa popular para la creación de ordenanzas; formas de participación en la ejecución de obras; participación en la prestación de los servicios públicos.

A continuación efectuaremos un análisis de los principales aspectos que contiene el proyecto de Ley al que nos estamos refiriendo.

Régimen de las Relaciones entre las entidades territoriales: este aspecto se encuentra regulado en el Capítulo III, del Título I; en donde se hace relación a la delegación de funciones del gobierno central a las entidades seccionales, siendo estas actividades delegables, la educación, salud, obras públicas, vialidad, transporte, riego, energía, asistencia técnica, actividades productivas, promoción económica social. La delegación tiene su origen en un convenio entre el Gobierno Central y las entidades seccionales. El proyecto olvida regular la descentralización que entraña la transferencia de funciones, que además debe tener el carácter impositivo más no convencional, por las razones que ya hemos anotado al analizar los proyectos de Ley de Régimen Municipal y de Desarrollo Provincial.

La obligatoriedad de coordinación de las actividades entre las entidades del sector público y las seccionales, también está regulada. El capítulo además regula las funciones del gobierno central que no son susceptibles de delegación; siendo estas:

1) El mantenimiento del orden público, la seguridad nacional. Las funciones de Fuerzas Armadas y Policía Nacional;

2) Ejercicio de las facultades jurisdiccionales asignadas a la administración;

3) Las atribuciones del Presidente de la República, establecidas en el artículo 78 de la Constitución;

4) Las funciones del CONADE.

Las obligaciones del Gobierno Central frente a las provincias y municipios son consideradas en el proyecto. Además se determinan las prohibiciones a las autoridades públicas a fin de mantener la autonomía de las entidades seccionales. Se norma la intervención del Gobierno Central en las entidades seccionales; la misma que puede ser considerada como mecanismo de control de las actividades de los organismos seccionales. Por último, se regulan los recursos constitucionales y administrativo de defensa de la autonomía seccional.

El Capítulo IV, norma lo relativo a la Asamblea Provincial de Desarrollo y al Comité de Coordinación Provincial, como forma de coordinación de las actividades de los entidades seccionales y del sector público, así como de participación indirecta de la sociedad en la planificación en forma consultiva.

El artículo 9 del proyecto contempla la forma de resolver los conflictos de competencias entre los organismos seccionales entre sí y con el gobierno central.

Regimen de Creación de las Entidades Seccionales: Esta regulado en el Capítulo II, del Título I; lo interesante respecto a este aspecto es que la creación de las entidades seccionales compete al poder legislativo nacional, previa petición del Poder Ejecutivo y con la participación de los entes

seccionales a través de un dictamen favorable para la erección de una nueva entidad seccional. Para la creación de cantones es necesario el informe favorable del Consejo Provincial; en tanto, para la erección de provincias se requiere de los municipios que pueden integrarla.

Régimen del Gobierno Seccional: Se encuentra normado en el Título III, siendo estas el Consejo Provincial y el Cabildo como órganos de gobierno o función legislativa seccional. Los órganos de administración son el Prefecto Provincial y el Alcalde, respectivamente. Se regula su forma de elección, requisitos, atribuciones, prohibiciones, su organización interna, inhabilidades, incapacidad. La remoción de los ejecutivos seccionales, sus causas y su proceso; que también son parte del Régimen de control de la actividad administrativa seccional.

Régimen de los Servidores Seccionales: está reglado en el en el Capítulo VI, del Título III; siendo aspectos destacables la obligación de adoptar la estructura orgánico funcional, de acuerdo con las necesidades, realidad y características de cada entidad y mediante ordenanza. La ordenanza también deberá contener los requisitos mínimos para el desempeño de las funciones al interior de la administración municipal y el Régimen de Administración de Recursos, que deberá tener concordancia con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (art. 116).

La carrera administrativa seccional deberá también ser regulada en base a los requisitos mínimos de orden técnico emitidos por la Secretaría de Desarrollo Administrativo, lo cual permitirá una profesionalización del personal de las entidades seccionales (art. 117).

Régimen de Control de la Actividad y Gestión Seccional: el control de la legalidad de los actos de las autoridades seccionales, y del cumplimiento adecuado de sus funciones, de acuerdo con el proyecto, lo realiza el órgano de gobierno u órgano legislativo seccional. En forma indirecta ejerce este control la sociedad civil a través de la acción popular.

El control fiscal lo ejercerá la Auditoría Interna, la que regirá su actividad de acuerdo a las normas del Título VI.

El control sobre la planeación lo efectuará el Consejo Nacional de Desarrollo.

Régimen de los Organismos Seccionales Especiales: el proyecto de Ley considera en el Título IX, como "Organismos Seccionales sujetos a Régimen Especial" al Distrito Metropolitano de Quito, Municipios Metropolitanos. Además se norma el Régimen Especial para Galápagos, y el Régimen de Mancomunidad.

Existen criterios que consideran únicamente como entes territoriales especiales, en estricto sentido, al de Galápagos, puesto que, el distrito metropolitano, los municipios metropolitanos y la mancomunidad son entes supra-seccionales.

En el Ecuador, lo hemos dicho existen entidades territoriales que tienen características culturales, históricas, ecológicas especiales, que pueden ameritar el establecimiento de un Régimen Especial, lo cual nos es normado en el proyecto.

Régimen de la Planificación: sobre este aspecto se regula en el proyecto en forma bastante amplia lo relativo a la coordinación de la planificación seccional. Así el artículo 6 establece que los municipios y provincias son parte del Sistema Nacional de Planificación.

La planificación, en cuanto a su elaboración, compete al órgano ejecutivo de las entidades territoriales y su aprobación al órgano legislativo. En forma indirecta participarán en la elaboración, de la planificación, la sociedad civil a través de la Asamblea Provincial de Desarrollo, que deberá recoger los planteamientos de la comunidad para que sean considerados en los planes de desarrollo nacional y provinciales, de acuerdo al artículo 22.

La Sección II, del Título II, (arts.35,36) desarrolla el sistema de planificación del desarrollo provincial.

Régimen de la Participación: El artículo 8 regla en forma general la participación de la comunidad, "en la identificación de las necesidades, planificación, financiamiento y ejecución de proyectos. Los mecanismos de participación deberán ser establecidos con posterioridad según este artículo.

La participación en el control de la legalidad de los actos de los órganos ejecutivo y legislativo seccionales, se da a través de la acción popular.

El Cabildo Ampliado, las Juntas Parroquiales y Barriales, son formas de participación de la comunidad, en la actividad de las entidades seccionales.

Sin embargo, el proyecto podría contemplar otras formas de participación, como la consulta seccional, la iniciativa popular, la participación en la ejecución de obras, en la prestación de servicios públicos.

Régimen de los Organismos Supra- Seccionales: el proyecto desarrolla en el Título X, dos organismos de carácter asociativo; el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

Régimen de la organización territorial de las entidades seccionales y sus órganos: el artículo 1 regula la organización territorial seccional, estableciendo las provincias y los cantones. Los cantones a su vez se dividen en: parroquias urbanas y rurales.

El órgano de gobierno de la provincia es el Consejo Provincial, en el cantón es el Concejo Municipal o Cabildo. El órgano de administración provincial es el Prefecto Provincial y en el cantón el Alcalde.

En las parroquias urbanas están las Juntas Barriales, como forma de participación de la comunidad y en las parroquias rurales las Juntas parroquiales.

Régimen de las Finanzas Públicas Seccionales y la Hacienda Pública: Se desarrolla en el Título V; se norma lo relativo a los Bienes seccionales (Capítulo I)

El Capítulo II busca reglar lo concerniente al Presupuesto: El Régimen Presupuestario, su elaboración que corresponde al órgano ejecutivo y su aprobación al órgano legislativo.

El Capítulo III se refiere a los Ingresos Seccionales; los que se dividen Tributarios y no tributarios.

La Sección Segunda establece los Impuestos Municipales; que son:

- 1) El Impuesto Predial Rural, cuyo 30% se destina a los Consejos Provinciales. (art. 168)
- 2) El Impuesto Predial Urbano.
- 3) Impuesto de Alcabala;
- 4) Impuesto de Registro;
- 5) Impuesto sobre lo Activos Totales;
- 6) Impuesto a la Utilidad en la Venta de Inmuebles Urbanos;
- 7) Impuesto a los Espectáculos Públicos.

La Sección Tercera determina los Impuestos Provinciales, que son:

- 1) Impuesto a la Utilidad en la Transferencia de Inmuebles Rústicos;
- 2) Impuesto a los Actos y Contratos Específicos.

La Sección Cuarta, regula las Contribuciones Especiales de Mejoras.

La sección Quinta norma las Tasas.

La Sección Sexta regla "La participación en el Presupuesto del Gobierno Central"; debemos relevar que este aspecto es de fundamental importancia para el financiamiento de los entes seccionales y el mantenimiento de su autonomía. Se establecen dos opciones:

La primera que establece una participación del 8% de los ingresos totales del Presupuesto del Gobierno Central (art. 221). También se crea el fondo de Inversiones Provinciales (art. 224), el Fondo de Inversiones Municipales (art. 225) y el Fondo de Emergencia (art. 222). Los fondos de

inversión se destinarían al fortalecimiento de los organismos seccionales y como contraparte para la obtención de empréstitos.

La segunda opción crea el Fondo de Desarrollo Seccional alimentado por la participación del 15% de la Recaudación del Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a los Consumos Selectivos, Impuestos Arancelarios.

La distribución se hace en consideración de la población, de la eficiencia y de la población con necesidades básicas insatisfechas.

La Sección Séptima regula los empréstitos.

El Capítulo IV norma lo relativo a los Gastos, estableciendo reglas sobre los mismos, así: los gastos corrientes deberán ser atendidos únicamente por ingresos corrientes (art. 231). Se establece un límite a los gastos de personal, lo cual es saludable para evitar que la burocracia seccional, absorva gran parte de los ingresos seccionales.(art.119).

Un aspecto que no ha sido considerado en el proyecto es el relativo a los subsidios: que sería interesante sea incluido.

Régimen de las Competencias Seccionales: aspecto desarrollado por el artículo 3, en el cual señala, que corresponde a la administración provincial: la planificación, la realización de actividades en el sector rural. A los

De manera específica, las competencias de los Consejos Provinciales se encuentran establecidas en el artículo 27, y les corresponde:

- 1) promover el desarrollo integral y equilibrado de las provincia;
- 2) obras de infraestructura provincial;
- 3) servicios públicos rurales;
- 4) promoción del desarrollo económico.

Las competencias específicas de los Municipios están contempladas en el artículo 37 y son:

- 1) satisfacción de las necesidades colectivas derivadas de la convivencia urbana;
- 2) administración de los servicios e intereses locales;
- 3) mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana.

El Régimen de los Servicios Públicos: este aspecto creemos no se encuentra adecuadamente normado en el proyecto: ya que no determina las formas de prestación de los servicios públicos. Sin embargo, se regula en el Título VIII, lo relativo a las Empresas Públicas Municipales cuya creación tiene como objetivo, la prestación de servicios públicos.

El control y regulación de los servicios públicos no están normados específicamente, sería aconsejado la inclusión de normas relativas a este aspecto.

Por último, el aspecto relativo a los subsidios a los servicios públicos, tampoco está reglado en el proyecto.

CONCLUSIONES

1. La formación de las realidades locales, provinciales y regionales obedece a un proceso histórico, que tiene su génesis en el la época pre-incásica y avanza hasta nuestros días.
2. No siempre el establecimiento de regiones, provincias y cantones en el Ecuador respondió a la realidad, geográfica, económica, histórica, social, etc.
3. El Ecuador ha sido siempre un Estado unitario, sin embargo, de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas, históricas debió, a nuestro criterio, ver la luz como un Estado federal.
4. La existencia de específicas realidades locales, provinciales y regionales fue un factor que no permitió la consolidación de un Estado Nacional, en forma inmediata en el Ecuador, a partir de su establecimiento, como Republica independiente y soberana.
5. El poder económico y político se ha concentrado en Ecuador, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en Quito y Guayaquil.
6. El desarrollo en el Ecuador se concentró también en esas dos ciudades. Tal concentración se profundizó con la aplicación de modelo de sustitución de importaciones, al focalizarse la actividad económica en las mencionadas urbes.
7. El desarrollo en el Ecuador también se ha centralizado en las áreas urbanas, en detrimento del sector rural.

8. La descentralización implica la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales.

9. La característica fundamental de la descentralización es la autonomía. Sin autonomía no hay descentralización sino solamente desconcentración.

10. La descentralización ha dejado de ser únicamente una forma de organización administrativa, correspondiente a la órbita del Derecho Administrativo, para pasar a ser un objetivo, un medio, un fin, un instrumento de política económica y ser parte de la Ciencia Política, el Derecho Tributario, la Economía, el Derecho Constitucional, etc.

11. La Concentración de las Actividades productivas, de la población y el desigual reparto de las rentas estatales en el Ecuador, han contribuido a un desigual desarrollo de las diferentes regiones, provincias y ciudades del país, y son factores que influyen en la imposibilidad del autofinanciamiento de los municipios y consejos provinciales.

12. La descentralización cabal debe tener como requisito sine qua non la autonomía financiera de los organismos seccionales.

13. Existe en el Ecuador el criterio generalizado¹³² de que las rentas del Presupuesto General del Estado destinadas a los gobiernos seccionales deben incrementarse, pues para 1992, según dato constante en "Bicentrismo y Pobreza en el Ecuador", los ingresos de las entidades del Régimen Seccional Autónomo apenas llegan al 6,91%¹³², del total de ingresos del sector público.

¹³² Marco Antonio, Guzmán Carrión. "Bicentrismo y Pobreza en el Ecuador". Quito, Corporación Editora Nacional, 1994..pág.170.

mientras en los países desarrollados la media alcanza al 40 % y en los escandinavos llega al 50%. La realidad exige que la transferencia de fondos del gobierno central a los gobiernos seccionales debe ser incrementada en el Ecuador, de acuerdo con las verdaderas necesidades de cada región, provincia o municipio.

14. La concentración de las actividades productivas en Guayas y Pichincha; y fundamentalmente en Quito y Guayaquil, hace imposible que los organismos seccionales de las otras provincias y ciudades puedan ser autosuficientes únicamente con sus ingresos propios.

15. La centralización, como forma de organización administrativa, ha incidido en el Ecuador en fenómenos como: la migración, las abismales diferencias en cuanto al desarrollo entre campo y ciudad y un desigual desarrollo entre las diferentes ciudades, provincias y regiones.

16. En el Ecuador es indispensable emprender una profunda reforma del Régimen Seccional, que abarque aspectos relativos a la descentralización de las funciones de las entidades territoriales subnacionales, a las Finanzas Seccionales, a la participación de la sociedad civil en la actividad de las entidades seccionales.

17. Junto con la Reforma del Régimen Seccional en el Ecuador, es imprescindible una reforma institucional de las entidades territoriales seccionales, como requisito previo para asumir las funciones a ser descentralizadas.

18. Es necesario que el Régimen Seccional contenga un Régimen de Entidades territoriales especiales, considerando factores de carácter ecológico, culturales e históricos.

19. El establecimiento de las regiones como parte de la organización político territorial, no es adecuado. Al respecto, creemos que el establecimiento inconsulto de regiones (Proyecto de Ley de Desarrollo Regional) no es idóneo, puesto que la realidad regional no es generalizada en el país y como entidad política-territorial legalmente establecida desapareció hace casi 150 años. Esto aparte de la pequeña magnitud territorial del país, que no justifica nuevas divisiones.

20. Los proyectos de Leyes de Régimen Municipal, Desarrollo Provincial y Desarrollo Regional traen como novedad la posibilidad de autofinanciamiento de los gobiernos seccionales, a través de la participación en los ingresos nacionales, lo cual es beneficioso para el país.

RECOMENDACIONES

1.- Es imperativo iniciar en el Ecuador el proceso de descentralización determinando la organización político-territorial que nos va a regir. El Ecuador es un país pequeño en el cual una existencia profusa de organismos seccionales no es necesaria, porque podría entorpecer la coordinación de la actividad de éstos .

Estas razones nos llevan a recomendar la existencia de tres niveles en la organización política-territorial del Ecuador: Estado, Provincia y Municipios, los cuales responden a la realidad del país y pueden tener la funcionalidad y dinámica necesarias para lograr un funcionamiento óptimo del aparato estatal . Quizá podría dejarse abierta la posibilidad de que en el futuro se formen regiones pero partiendo de una comunidad de intereses, de cultura de las provincias que las integren, como se ha hecho en Colombia.

2. Es necesario se emprenda una reforma global de todas y cada una de Leyes, relativas al Régimen de las Entidades Seccionales, de manera que entre ellas haya la debida correspondencia, y el menor número de contradicciones.

Dentro de esta reforma global deberán irse determinando los puntos en los que pueden darse contradicciones entre estas Leyes. Estos puntos básicamente tienen relación con las funciones de cada uno de las entidades territoriales seccionales.

Las funciones deberán ser distribuidas teniendo como uno de los fundamentos el principio de la inmediátez de la acción estatal.

Las funciones que le competen al Estado fundamentalmente son:

- Las relaciones exteriores;
- Seguridad interna y externa;
- Planificación Nacional;
- Obras de Infraestructura que trascienda la capacidad de las entidades territoriales;
- Legislación;

A los Consejos Provinciales les corresponderá:

- Prestación de los servicios públicos en el sector rural;
- Planificación Provincial;
- Obras de Infraestructura que trasciendan la jurisdicción urbana.

(carreteras);

-Inversión sectorial en el sector rural para lograr el desarrollo económico;

-Coordinación de la actividad y planificación municipal., a fin de lograr una planificación provincial única y que concuerde con la planificación de cada uno de los municipios.

Gobierno del Sector Rural.

A los Municipios les incumben las siguientes funciones, básicamente:

- Planificación cantonal;
- Prestación de los servicios públicos a nivel urbano;
- Obras de infraestructura urbana;
- Inversión Sectorial en el sector urbano, tendiente al desarrollo

económico;

-Gobierno del Municipio.

Así determinadas las competencias entre las entidades integrantes de la división política territorial, toda función que sea desempeñada por otra entidad, deberá pasar a la entidad territorial que le corresponda, y junto con ella los recursos para su atención, en forma obligatoria.

En cuanto al financiamiento las leyes correspondientes al Régimen Seccional Autónomo, deberán contemplar el mismo, sobre todo detallando el monto de los aportes del Estado Central.

El financiamiento de los organismos seccionales implica un proceso, que debe iniciarse, con la normativa relativa a los impuestos, tasas y contribución por mejoras. Luego deberá establecerse cuáles son los impuestos seccionales, que corresponden a las entidades seccionales. Respecto a este tema nos parece adecuado el criterio del proyecto de Ley de Régimen Seccional Autónomo en el cual se determina los siguientes impuestos:

Impuestos Municipales:

- 1) El Impuesto Predial Rural, cuyo 30% se destina a los Consejos Provinciales. (art. 168)
- 2) El Impuesto Predial Urbano.
- 3) Impuesto de Alcabala;
- 4) Impuesto de Registro;
- 5) Impuesto sobre los Activos Totales;
- 6) Impuesto a la Utilidad en la Venta de Inmuebles Urbanos;
- 7) Impuesto a los Espectáculos Públicos.

Impuestos Provinciales:

- 1) Impuesto a la Utilidad en la Transferencia de Inmuebles Rústicos;

2) Impuesto a los Actos y Contratos Específicos.

Correlativamente con la determinación de cuáles son los impuestos seccionales, debe hacerse el levantamiento de un mapa catastral en las municipalidades que carecen de este instrumento, sobre todo, las pequeñas, a fin de que puedan percibir rentas propias; y como complemento a esta acción, deberán establecerse mecanismos que permitan optimizar la recaudación de impuestos municipales, que, por lo general, en casi todas los organismos seccionales y en especial en las municipalidades pequeñas no se cobran adecuada y oportunamente.

Los aportes del Estado central a los organismos seccionales deben representar más allá del 30% de sus ingresos y seguir creciendo conforme avance la transferencia de competencias hacia las entidades territoriales subnacionales. Constituyen en este aspecto un buen inicio lo establecido por los Proyectos de Ley, analizados en el presente trabajo.

En lo que respecta a la distribución de las rentas estatales entre los municipios, generalmente tal distribución se la ha venido realizando en base a tres criterios, que continúan constando incluso en la Ley de Desarrollo Seccional, que crea el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC). Tales criterios son : a) la tendencia presupuestaria histórica, que responde a los ejercicios fiscales anteriores y que obedece a la lógica de conceder las rentas estatales a los municipios con un incremento en relación al ejercicio fiscal anterior, esto es, los municipios que el año anterior recibieron grandes cantidades de recursos los seguirán percibiendo, con un incremento, el siguiente, lo que ocurre generalmente con los municipios grandes. En cambio, las municipalidades pequeñas perciben cantidades reducidas. Un segundo criterio que se maneja es el de la distribución de rentas basadas en la

extensión territorial y la población de las provincias y municipios (Arts. 8 y 9 de la Ley de Desarrollo Seccional).

Estos criterios de distribución de las rentas estatales deberían cambiar si la forma de organización administrativa se modifica, es decir, si se pasa de la centralización a la descentralización.

Para la repartición de los aportes estatales es necesario se considere los niveles de desarrollo de cada una de las provincias y cantones del país, su población, su extensión territorial, necesidades insatisfechas de la población y eficiencia en el uso de los recursos. Esta repartición no debe perder de vista la necesidad de solidaridad entre las regiones de mayor y menor desarrollo.

Otro aspecto que deben tomar en consideración las nuevas normas respecto al Régimen Seccional, es la determinación de los Fondos de Inversión Social, que deben ser manejados por los municipios a fin de que se optimice su uso, en vista de la relación más cercana entre el municipio y sus vecinos.

El establecimiento de Fondos de Inversión, ya contemplado en el Anteproyecto de Ley de Régimen Seccional Autónomo, también debe ser motivo de regulación.

No estaría por demás, el establecimiento de un Fondo de Emergencias como así consta en el Anteproyecto mencionado en el párrafo anterior.

Deberán estas leyes contener la posibilidad de la existencia de municipios especiales, en orden a su valor cultural e histórico, a fin de

mantener el mismo. Un claro ejemplo de ello es Quito cuyo centro histórico requiere de un especial cuidado, para su mantenimiento y por ello requiere de un especial estatuto. igual puede acontecer en el futuro con otras ciudades.

En relación a los funcionarios seccionales , puede ser parte de ellos el contralor, que deberá desempeñar una función controladora, más no asesora (auditoría interna), y con ello se estaría extendiendo la descentralización al control fiscal.

El defensor público debe ser parte de las autoridades municipales a fin de que los derechos de la población sean protegidos y los abusos de las autoridades seccionales frenados.

Los mecanismos de participación también deben ser considerados en las reformas a fin de lograr un alto grado de democratización. Estos mecanismos pueden ser:

- La iniciativa popular;
- La consulta popular;
- La participación directa en la ejecución de obras;
- La participación en el control de la actividad seccional;
- La participación en la planificación seccional.

Los cuerpos legales deberán regular con detalle el Régimen de los Servicios Públicos de manera de proteger los derechos de los usuarios.

3. La reforma institucional de los organismos seccionales es imprescindible a fin de llevar adelante el proceso de descentralización. sin capacidad para asumir las competencias a ser descentralizadas, la

descentralización profundizará las diferencias económicas y desarrollo entre las diferentes provincias y ciudades.

La reforma institucional deberá basarse en las teorías modernas sobre administración en general y administración pública en especial. En la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en el desempeño de su labor y de la profesionalización y capacitación de su personal. Podría en este aspecto ser una salida, seguir el ejemplo francés, al extender la descentralización al campo de la burocracia y transferir los recursos humanos del Estado Central a las entidades seccionales, de acuerdo a sus requerimientos de profesionales y personal capacitado en las diferentes áreas de la administración pública

BIBLIOGRAFIA

Alexandrov, N. G. y otros. *Teoría del Estado y del Derecho*. Juan Grijalbo Editor. 1962. pág. 28.

Ayala, Enrique. *Resumen de la Historia del Ecuador*. Quito. Corporación Editora Nacional. 1994.

Ayala, Enrique. "El Municipio en el siglo XIX". en *Procesos*. revista ecuatoriana de historia Quito. II Semestre 1991. Corporación Editora Nacional.

Banco de Desarrollo del Ecuador. *Banco de Desarrollo del Ecuador S.A 1979-1992*. Quito. BEDE. 1992.

Banco del Estado. *Informe del Gerente general del banco del Estado Econ. Martín Costa March en la Junta general de Accionistas. Ejercicio Económico 1994*. Quito. BEDE. 1995.

Banco del Estado. *Ejecución Presupuestaria 1993*. Quito. BEDE. 1995.

Buller, Eduardo. *Estado Descentralizado y Fortalecimiento Municipal*. Quito. Ediciones PDM. 1995.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1984. Décimo Octava edición. Tomo V.

Cueva, Agustín. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*. Quito. Editorial América.

Carpio Renalcázar, Patricia. *Entre Pueblos y Metropolis*. Quito. Ediciones Abya-Yala. 1992.

Droni, José Roberto. *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires. Editorial Astrea. 1980. Tomo II.

Ediciones Lumarso. *Diccionario Político Económico*. Guayaquil. Impresos Nueva Luz. 1974.

Endara, Ximena, Monica, Navas, Paúl, Jiménez. *El Estado Nacional en el Ecuador*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar. 1994.

Espinoza, Leonardo y Lucas, Achig. "Economía y Sociedad en el siglo XIX: Sierra Sur". en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional- Grijalbo. 1990. Tomo 7.

García de Enterría, Eduardo. "La Provincia en la Constitución", en "La Provincia en la Constitución". Madrid, Editorial Civitas, 1991.

Grijalva, Agustín. *Datos Básicos de la Realidad Ecuatoriana*. Grijalva, Agustín. Quito. Corporación Editora Nacional. 1993.

Guzmán Asociados. *Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial*. Quito. 1992.

Guzmán C. Marco Antonio. "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", Quito. Corporación Editora Nacional, 1994.

Haas, Jorg-Werner y Alex Rosenfeld *¿ Descentralizar en América Latina?* Quito. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana. 1995.

Haimann, Theo y William Scott. *Técnicas de Dirección de Empresas*. Barcelona. Editorial Hispano-europea. 1977. pág 23.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Memoria 1991*. Quito. IESS. 1992.

ILDIS. *Informe Social N° 1*. Quito. ILDIS. 1993.

INEC. *Proyecciones de Población por provincias, cantones, áreas, sexo y grupos de edad. Período 1990-2000*. Quito. . Quito. Inec. 1994.

INEC. *Análisis de los Resultados Definitivos del V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resumen Nacional*. Quito. Inec. 1992.

INEC. *Encuesta Anual de Comercio Interno Año 1993*. Quito. INEC. diciembre 1994.

INEC. *Encuesta Anual de Manufactura y Minería. Año 1993*. Quito. INEC. diciembre 1994.

INEC. *Encuesta Anual de Restaurante Hoteles y Servicios*. Quito. INEC. Diciembre 1994.

INEC. *Anuario de Estadísticas del Transporte. Año 1993*. pág 3. 1995.

Kholer, Farl. *Diccionario de Términos Económicos y Contables*. Bogotá. Ediciones Científicas. 1973. Segunda Edición.

Koontz, Harold y Cyril O'Donnell. *Elementos de Administración Moderna*. Bogotá. Mac Graw Hill. 1975. pág. 198.

Landazuri Camacho, Carlos. "De las Guerras Civiles a la insurrección de las Alcabalas". En *Nueva Historia del Ecuador* de Enrique Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional -Grijalbo. Tomo 4.

Landazuri Camacho, Carlos. "La Independencia del Ecuador" (1808-1822). en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. Tomo 6.

León, Luis A. "*Compilaciones de Crónicas, relatos y descripciones de Cuenca y su Provincia*". Banco Central del Ecuador. Tomo 1.

Lewandowski, Enrique Ricardo, Lewandowski. El Distrito Federal Brasileño en el Contexto del Régimen Federal. en *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Areas Metropolitanas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1991.

Marinoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot Tomo I. pág. 451.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. *Informe de Labores*. Quito. MOP. 1992.

Ministerio de Finanzas. *Egresos Efectivos*. Quito. Ministerio de Finanzas. 1995.

Miño Grijalva, Manuel. "La Economía de la Real Audiencia de Quito. Siglo XVII". En *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional -Grijalbo. Tomo 4.

Moreano, Alejandro. "La Reforma del Estado y La descentralización". en *Reforma del Estado Propuesta Popular*. Quito. Centro de Desarrollo Social. 1994.

Morelli, Sandra. Algunas consideraciones en materia de Areas Metropolitanas. en *Estatutos Jurídico de las Capitales y Areas Metropolitanas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1991.

Moreno Yañez, Segundo. "Formaciones Políticas Tribales y Señoríos Étnicos". en *Nueva Historia del Ecuador* de Enrique Ayala. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. 1988. Volumen 2.

Naranjo Meza, Vladimiro. *Teoría Constitucional e instituciones políticas*. Bogotá. Tercera Edición. Editorial Temis. 1990.

Valderrama, Carlos. *Esquema de Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas*. Bogotá. Librería del Profesional. pág. 56.

Patz, Thomas. *Instrumentos Administrativos para la Descentralización del Estado*. en *Gobierno Local, desarrollo institucional y participación comunitaria*. Quito. Fundación Konrad Adenauer.

Penagos, Gustavo. *Descentralización Administrativa*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 1991.

Penagos, Gustavo. *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 1992. Tomo I.

Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Mexico. Editorial Porrúa. 1993.

Prat, Julio. *Los Servicios Públicos en El Derecho Administrativo en Latinoamérica*. Ediciones Rosaristas. 1980.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*. Mexico. Fondo de Cultura Económica. 1994.

Raya Medina, Fernando. *Carácter de las Relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas*. en *Organización Territorial del Estado*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. pág 2761.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Edición. Tomo IV.

Reyes R., Oscar Efrén *Breve Historia del Ecuador*. Tomo I.

Rumazo Gonzalez, Alfonso. en *Breve Historia del Ecuador*. Tomo I.

Salgado, Germánico y Gastón, Acosta. *El Ecuador del Mañana*. Quito. Cordes. 1991.

Salvat Editores. *"Historia del Ecuador"*. Tomado de la Gaceta de Colombia núm. 124 del 4 de Julio de 1824.

Santofimio, Jaime Orlando. *"Bases Constitucionales del régimen Municipal"*. Bogotá Universidad Externado de Colombia, 1993.

St. Geours, Ives. "Economía y Sociedad. La Sierra Centro-Norte (1830-1875)". en *Nueva Historia del Ecuador*. Ayala, Enrique. Quito. Corporación Editora Nacional-Grijalbo. 1990. Tomo 7. págs. 42-43.

Superintendencia de Compañías. *Informe de Labores 1991*. Quito. Superintendencia de Compañías. 1992.

Superintendencia de Compañías. *Informe de Labores. 1992-1993*. Quito. Superintendencia de Compañías. 1994.

Superintendencia de Compañías. *1000 las Compañías Más Importantes del Ecuador*. Quito. Superintendencia de Compañías. Enero 1995.

Superintendencia de Bancos. *Memoria 1992*. Quito. Superintendencia de Bancos. 1993.

Superintendencia de Bancos. *Memoria 1993*. Quito. Superintendencia de Bancos. 1994.

Torres, Virgilio. *Glosario de Marketing y Negocios*. Mexico. Mac. Graw Hill.

CUADROS ANEXOS

CS
CS
CS

ANEXO 1

DISTRIBUCION REGIONAL DE CENTROS OBRAJEROS

POBLACION	APROX.1600	APROX.1700
QUITO	20	74
IBARRA	0	7
OTAVALO	8	2
LATACUNGA	31	11
AMBATO	2	8
RIOBAMBA	20	41
CHIMBO	1	0
ALASI	0	1

FUENTE: JAIME POZO. NUEVA HISTORIA DEL ECUADOR TOMO 4.
ELABORACION PAUL JIMENEZ LARRIVA.

ANEXO Nº 2
POBLACION DEL ECUADOR POR PROVINCIAS
AÑO 1990

PROVINCIAS	POBLACION	% TOTAL NACIONAL	DENSIDAD POR Km2	TASA DE CRECIMIENTO
AZUAY	506.090	5,2%	62,3	1,69
BOLIVAR	163.149	1,7%	41,4	0,88
CAÑAR	189.347	2,0%	60,6	1,02
CARCHI	141.482	1,5%	39,2	1,27
COTOPAXI	286.926	3,0 %	47,3	0,41
CHIMBORAZO	366.636	3,8%	55,8	1,16
IMBABURA	275.943	2,8%	60,5	1,37
LOJA	384.698	4,0%	34,9	0,80
PICHINCHA	1'756.228	18,1 %	136,0	2,99
TUNGURAHUA	368.511	3,8%	110,5	1,50
EL ORO	412.572	4,3%	70,5	2,31
ESMERALDAS	306.777	3,2%	20,1	2,61
GUAYAS	2'519.146	25,9%	172,7	2,63
LOS RIOS	527.559	5,4%	73,5	1,83
MANABI	1'031.927	10,6%	54,7	1,62
NAPO	103.610	1,1%	4,0	1,32
MORONA				
SANTIAGO	95.471	1,0%	2,8	3,83
PASTAZA	42.236	0,4%	1,1	3,56
SUCUMBIOS	77.148	0,8%	4,2	-
ZAMORA				
CHINCHIPE	66.167	0,7%	2,9	4,36
GALAPAGOS	9.785	0,1%	1,2	5,87

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL INEC

ANEXO N° 3

PROYECCION DE LA POBLACION ECUATORIANA

AÑO 1995

Provincia	Población	%
AZUAY	578,229	5.05%
BOLIVAR	175,342	1.53%
CAÑAR	205,818	1.80%
CARCHI	156,803	1.37%
COTOPAXI	296,647	2.59%
CHIMBORAZO	402,914	3.52%
EL ORO	500,707	4.37%
ESMERALDAS	372,303	3.25%
GUAYAS	3,055,907	26.67%
IMBABURA	308,047	2.69%
LOJA	411,010	3.59%
LOS RIOS	608,402	5.31%
MANABI	1,172,814	10.23%
MORONA S.	124,133	1.08%
NAPO	127,234	1.20%
PASTAZA	54,139	0.47%
PICHINCHA	2,181,315	19.03%
TUNGURAHUA	415,375	3.62%
ZAMORA	88,379	0.77%
GALAPAGOS	13,239	0.12%
SUCUMBIOS	117,639	1.03%
ZONAS NOROCC.	83,731	0.73%
TOTAL	11,460,117	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LAS PROYECCIONES DEL INEC.

CUADRO DE LAS CIUDADES MAS POBLADAS DEL ECUADOR

ORDEN	CIUDAD	POBLACION	PROVINCIA
1	GUAYAQUIL	1'508.444	GUAYAS
2	QUITO	1'100.847	PICHINCHA
3	CUENCA	194.981	AZUAY
4	MACHALA	144.197	EL ORO
5	PORTOVIEJO	132.937	MANABI
6	MANTA	125.505	MANABI
7	AMBATO	124.166	TUNGURAHUA
8	SANTO DOMINGO	114.422	PICHINCHA
9	ESMERALDAS	98.558	ESMERALDAS
10	RIOBAMBA	94.505	CHIMBORAZO
11	LOJA	94.305	LOJA
12	MILAGRO	93.637	GUAYAS
13	QUEVEDO	86.910	LOS RIOS
14	DURAN	82.359	GUAYAS
15	IBARRA	80.991	IMBABURA
16	LA LIBERTAD	53.108	GUAYAS
17	BARAHOYO	50.285	LOS RIOS
18	CHONE	41.437	MANABI
19	LATACUNGA	39.882	COTOPAXI
20	TULCAN	37.069	CARCHI
21	SANGOLOQUI	35.386	PICHINCHA
22	CALDERON	34.514	PICHINCHA
23	PASAJE	32.947	EL ORO
24	SANTA ROSA	32.648	EL ORO
25	JIPIJAPA	32.225	MANABI
26	HUAQUILLAS	27.368	EL ORO

27	DAULE	24.399	GUAYAS
28	EL EMPALME	24.112	GUAYAS
29	VENTANAS	23.217	LOS RIOS
30	EL CARMEN	22.870	MANABI
31	BALZAR	21.721	GUAYAS
32	OTAVALO	21.548	IMBABURA
33	AZOGUES	21.060	CAÑAR
34	LA TRONCAL	19.654	CAÑAR
35	CONOCOTO	19.450	PICHINCHA
36	SALINAS	19.298	GUAYAS
37	VINCES	17.512	LOS RIOS
38	SANTA ELENA	17.459	GUAYAS
39	CAYAMBE	16.849	PICHINCHA
40	PLAYAS	16.590	GUAYAS
41	BUENA FE	16.508	LOS RIOS
42	EL TRIUNFO	16.399	GUAYAS
43	ROSA ZARATE	16.171	ESMERALDAS
44	NARANJITO	16.131	GUAYAS
45	GUARANDA	15.730	ROQUIAR
46	BAHIA DE CARAQUEZ	15.308	MANABI
47	NARANJAL	14.064	GUAYAS
48	PEDRO CARBO	13.783	GUAYAS
49	ATUNTAQUI	13.764	IMBABURA
50	NUOVA LOJA	13.165	SUCUMBIOS

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS
DEL INEC.

CUADRO DE LAS VIVIENDAS EN EL ECUADOR POR PROVINCIAS
AÑO 1990

PROVINCIA	NUMERO	PORCENTAJE %
AZUAY	148.855	6,4
BOLIVAR	42.623	1,8
CAÑAR	53.420	2,3
CARCHI	33.223	1,4
COTOPAXI	76.693	3,3
CHIMBORAZO	100.068	4,3
IMBABURA	65.211	2,8
LOJA	99.974	4,3
PICHINCHA	443.340	19,0
TUNGURAHUA	97.445	4,2
EL ORO	96.953	4,1
ESMERALDAS	69.698	3,0
GUAYAS	570.124	24,4
LOS RIOS	115.427	4,9
MANABI	216.980	9,3
MORONA SANTIAGO	21.468	0,9
NAPO	23.365	1,0
PASTAZA	9.772	0,4
SUCUMBIOS	18.378	0,8
ZAMORA CHINCHIPE	17.596	0,8
GALAPAGOS	2.573	0,1
TOTAL NACIONAL	2'339.281	100,0

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

ANEXO 6
ESTABLECIMIENTO MANUFACTUREROS Y DE MINERIA, COMERCIALES,
HOTELES Y RESTAURANTES Y SERVICIOS
POR PROVINCIAS
1993

PROVINCIA	MANUFACTURA Y MINERIA	COMERCIO	RESTAURANTES Y HOTELES	SERVICIOS
AZUAY	248	79	19	37
BOLIVAR				
CAÑAR	8	3		3
CARCHI	5			
COTOPAXI	25			3
CHIMBORAZO	32		5	8
EL ORO	34	26	5	7
ESMERALDAS	5			
GUAYAS	519	368	52	136
IMBABURA	13	6	3	
LOJA	26	8	7	3
LOS RIOS	23	15		3
MANABI	77	30	10	7
MORONA	3			
NAPO				
PASTAZA	5			
PICHINCHA	604	331		166
TUNGURAHUA	101	30	14	11
ZAMORA	5			
SUCUMBIOS				
GALAPAGOS				
TOTAL	1739	903	205	388

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

ANEXO N° 7

40 MAYORES EMPRESAS

POR CAPITAL 1993, (millones de sucres)

	Nombres de la Cía.	Capital	Ciudad
1	La Cemento Nacional	80.488	Guayaquil
2	Conticorp S.A.	40.167	Guayaquil
3	Sociedad Agricola Industrial San Carlos S.A.	36.687	Guayaquil
4	Omnibus BB Transportes S.A.	32.000	Quito
5	Industrias Ales C. A.	28.000	Quito
6	Compañía Ecuatoriana del Caucho (ERCO)	27.382	Cuenca
7	Ecuatoriana de Aviación S.A. CEA.	26.126	Quito
8	Compañía Mixta Cemento Selva Alegre	22.891	Otavalo
9	Papelería Nacional S.A.	21.600	Guayaquil
10	Azucarera Tropical Americana C.A. (AZTRA).	20.400	Guayaquil
11	Supermercados La Favorita C.A.	20.000	Quito
12	Autos y Maquinaria del Ecuador S.A. (AYMESA)	20.000	Quito
13	Industrial Molinera S.A.	14.100	Guayaquil
14	Acerías del Ecuador C.A. ADELCA	14.000	Quito
15	Cía. Azucarera Valdez C.A.	11.532	Guayaquil
16	Textiles Nacionales S.A. (TENASA)	11.001	Quito
17	Fternit Ecuatoriana S.A.	10.500	Guayaquil
18	Industrias Guapan S.A.	10.447	Azogues
19	Productora Cartonera S.A. (PROCARSA)	10.268	Guayaquil
20	Conauto C.A. Autiomotriz	10.000	Guayaquil

21	Palmeras del Ecuador S.A.	10.000	Quito
22	Hidalgo & Hidalgo S.A.	10.000	Quito
23	Palmoriente S.A.	9.290	Quito
24	H.O.V. Hotelera Quito S.A.	9.200	Quito
25	Invers. O. C. Limitada	8.801	Guayaquil
26	Soc. Ecuat. Transp. Aéreos (SAETA)	8.800	Quito
27	Desar.Indus. Bioacuático S.A. DIBSA	8.708	Guayaquil
28	Ideal Alambrec S.A.	8.441	Quito
29	Cartones Nacionales S.A. CARTOPEL	8.371	Cuenca
30	La Internacional S.A.	8.187	Quito
31	Palmeras de Los Andes S.A.	8.000	Quito
32	La Portuguesa S.A.	8.000	Salinas
33	Conservas Isabel Ecuatoriana S.A.	8.000	Manta
34	Ecuatoriana de Granos S.A. (ECUAGRAN)	7.851	Quito
35	Enchapes Decorativos S.A. (ENDESA)	7.825	Quito
36	Conj. Clínico Nacional (CONCLINA)	7.636	Quito
37	Indust. Pesquera Jambelí C.A.	7.500	Guayaquil
38	Acería Nacional del Ecuador S.A. (ANDEC)	7.200	Guayaquil
39	Plastigama S.A.	7.000	Guayaquil
40	AGA del Ecuador. C.A.	6.752	Quito

Fuente: Leonardo Vicuña I. La Economía Ecuatoriana. pág 90. Fuente : El Ecuador y su realidad, Fundación Jose Peralta Quito. pp.145-147.

ANEXO 8
 CUADRO DE EMPRESAS CLASIFICADAS EN LA LEY DE FOMENTO DE LA
 PEQUEÑA INDUSTRIA POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA
 POR PROVINCIAS.
 PERIODO 1980-1991

Provincia	Número	%	Población 1991	%
AZUAY	77	10.50%	538,895	5.13%
BOLIVAR		0.00%	168,605	1.61%
CAÑAR	1	0.14%	196,753	1.87%
CARCHI	2	0.27%	148,410	1.41%
COTOPAXI	8	1.09%	291,099	2.77%
CHIMBORAZO	23	3.14%	383,006	3.65%
EL ORO	17	2.32%	452,884	4.31%
ESMERALDAS	3	0.41%	336,748	3.21%
GUAYAS	269	36.70%	2,762,501	26.31%
IMBABURA	16	2.18%	290,483	2.77%
LOJA	25	3.41%	396,435	3.78%
LOS RIOS	23	3.14%	564,367	5.37%
MANABI	24	3.27%	1,095,947	10.44%
MORONA S.		0.00%	108,598	1.03%
NAPO	2	0.27%	118,930	1.13%
PASTAZA	5	0.68%	47,696	0.45%
PICHINCHA	182	24.83%	1,950,923	18.58%
TUNGURAHUA	50	6.82%	389,776	3.71%
ZAMORA	6	0.82%	76,369	0.73%
GALAPAGOS			10,812	0.10%
SUCUMBIOS			95,685	0.91%
TOTAL	733	100.00%	10,501,529	99.27%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A DATOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS.

ANEXO 9
VEHICULOS REGISTRADOS EN EL ECUADOR
1993

PROVINCIA	VEHICULOS PASAJEROS	VEHICULOS CARGA	TOTAL VEHICULOS	%
AZUAY	13413	11539	24952	5.75%
BOLIVAR	905	1516	2421	0.56%
CAÑAR	2364	4542	6906	1.59%
CARCHI	2422	2507	4929	1.14%
COTOPAXI	2538	4358	6896	1.59%
CHIMBORAZO	4802	5882	10684	2.46%
EL ORO	6714	10991	17705	4.08%
ESMERALDAS	1764	2587	4351	1.00%
GUAYAS	75035	57409	132444	30.53%
IMBABURA	4388	4615	9003	2.08%
LOJA	3056	4471	7527	1.73%
LOS RIOS	3587	6376	9963	2.30%
MANABI	8775	13217	21992	5.07%
MORONA	188	432	620	0.14%
NAPO	191	314	505	0.12%
PASTAZA	457	682	1139	0.26%
PICHINCHA	95328	56016	151344	34.88%
TUNGURAHUA	7883	10005	17888	4.12%
ZAMORA	145	289	434	0.10%
SUCUMBIOS	497	1472	1969	0.45%
GALAPAGOS	107	96	203	0.05%
TOTAL	234559	199316	433875	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE DE LOS DATOS DEL INEC

ANEXO N° 10
 CUADRO DE COMPAÑIAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA
 CLASE DE COMPAÑIAS
 AÑO 1991

ACTIVIDAD	TOTAL	ANONIMAS	RESPONSABILIDAD ECONOMIA		SUCURSALES EXTRANJERA
			LIMITADA	MIXTA	
TOTAL	17.154	10.188	6.758	37	171
AGRICULTURA	1.830	1.456	364	4	6
MINAS Y					
CANTERAS	176	86	33	3	54
INDUSTRIAS	3.003	1.678	1.300	15	10
ELECTRICIDAD	53	31	14	3	5
CONSTRUCCION	916	524	358	-	34
COMERCIO	5.221	2.588	2.611	7	15
TRANSPORTE	627	308	304		15
SERVICIOS A					
EMPRESAS	4.769	3.275	1.461	4	20
SERVICIOS					
PERSONALES	559	242	313	1	3

ELABORADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS.

ANEXO N° 11

CUADRO DE COMPAÑIAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA

1991

PROVINCIA	TOTAL	AGRICULTURA	MINAS	INDUSTRIAS	ELECTRICIDAD	
CONSTRUCCION						
AZUAY	620	13	14	189	3	25
BOLIVAR	5	-	-	2	1	-
CAÑAR	20	2	-	5	1	-
CARCHI	10	2	-	4	-	-
COTOPAXI	45	2	-	27	1	-
CHIMBORAZO	51	4	-	14	-	2
EL ORO	301	116	7	44	1	8
ESMERALDAS	36	13	1	4	1	1
GUAYAS	9.548	1.225	28	1.320	15	542
IMBABURA	90	21	-	22	-	5
LOJA	40	4	-	11	1	7
LOS RIOS	78	29	-	7	1	1
MANABI	422	89	5	76	1	31
MORONA	2	-	-	-	-	-
NAPO	5	3	-	-	-	-
PASTAZA	9	4	-	2	-	-
PICHINCHA	5.607	293	120	1.200	21	286
TERIGUAMBA	255	9	-	76	3	7
ZAMORA	2	-	1	-	-	-
GALAPAGOS	3	-	-	-	-	-
SUCUMBIOS	5	1	-	-	-	1

PROVINCIA	COMERCIO	TRANSPORTE	SERVICIOS A EMPRESAS	SERVICIOS PERSONALES
AZUAY	222	54	70	30
BOLIVAR	1	-	1	-
CAÑAR	4	5	-	3
CARCHI	-	3	1	-
COTOPAXI	10	4	1	-
CHIMBORAZO	19	3	6	3
EL ORO	89	6	19	11
EMERALDAS	6	4	3	3
GUAYAS	2.761	260	3.169	228
IMBABURA	27	6	3	6
LOJA	12	-	3	2
LOS RIOS	30	2	6	2
MANABI	147	19	48	6
MORONA	2	-	-	-
NAPO	-	-	2	2
PASTAZA	-	3	-	-
PICHINCHA	1.775	244	1.412	253
TUNGURAHUA	113	12	23	12
ZAMORA	-	-	1	-
GALAPAGOS	1	2	-	-
SUCUMBIOS	2	-	1	-

ELABORADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS.

ANEXO N° 12
 COMPAÑIAS ACTIVAS Y SU CAPITAL SOCIAL POR INTENDENCIA Y CLASE D
 COMPAÑIAS

A junio de 1994

(en millones de sucres)

OFICINA	ANONIMAS		LIMITADAS		ECO. MIXTA	
	N°	CAPITAL	N°	CAPITAL	N°	CAPITAL
Quito	4.010	924.268	5.542	96.716	17	54.488
Guayaquil	15.280	1.030.961	4.164	32.000	6	3.426
Cuenca	307	132.306	813	23.220	9	3.537
Portoviejo	308	62.572	411	3.867	2	16
Ambato	131	25.605	292	5.128	8	1.909
Machala	194	15.169	332	1.672	-	-
Total	20.230	2.190.881	11.554	162.603	42	63.376

FUENTE: Registro Nacional de Sociedades

ELABORACION: Intendencia de Mercado de Valores-Centro de Cómputo.

CLASE DE COMPAÑIAS

A junio de 1994

(en millones de sucres)

OFICINA	SUC. EXTRANJERA		TOTAL	
	N°	CAPITAL	N°	CAPITAL
Quito	255	23.915	9.824	1.099.387
Guayaquil	54	6.504	19.504	1.072.891
Cuenca	1	2	1.130	159.065
Portoviejo	-	-	721 ²	66.455
Ambato	-	-	431	32.644
Machala	1	2	527	16.843
Total	311	30.423	32.135 ²	2.147.283

FUENTE: Registro Nacional de Sociedades.

ELABORACION: Intendencia de Mercado de Valores.- Centro de Cómputo.

ANEXO N°13

CUADRO DEL SECTOR MANUFACTURERO

POR PROVINCIAS Y RAMA INDUSTRIAL

PROVINCIA	TOTAL	AÑO 1991								
		31	32	33	34	35	36	37	38	39
TOTAL	3.003	721	448	153	233	562	155	72	608	51
AZUAY	189	37	17	16	15	31	24	9	34	6
BOLIVAR	2	1	-	-	-	-	-	-	-	1
CAÑAR	5	3	-	-	-	-	2	-	-	-
CARCHI	4	3	-	-	-	-	-	-	1	-
COTOPAXI	27	9	3	-	3	1	1	1	8	1
CHIMBORAZO	14	6	2	-	1	1	3	-	1	-
EL ORO	44	21	-	2	6	7	2	-	6	-
ESMERALDAS	4	2	-	2	-	-	-	-	-	-
GUAYAS	1.320	394	94	54	105	277	63	35	281	17
IMBABURA	22	8	7	1	1	2	2	-	1	-
LOJA	11	9	-	-	1	-	-	-	1	-
LOS RIOS	7	4	-	1	1	-	-	1	-	-
MANABI	76	40	4	3	3	9	3	2	10	2
MORONA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NAPO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PASTAZA	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
PICHINCHIA	1.200	166	299	69	95	222	49	20	258	21
TUNGURAHUA	76	16	22	5	2	12	6	4	7	2
ZAMORA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GALAPAGOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUCUMBIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

31= Productos alimenticios, bebidas y tabaco

32= Textiles, prendas de vestir, industria del cuero

33= Industria de la madera y productos de madera

34= Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales

35= Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados de petróleo, carbón, caucho.

36= Fabricación de Productos minerales no metálicos, exceptuando derivados de petróleo y carbón.

37= Industrias metálicas básicas

38= Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos

39= Otras industrias manufactureras.

ELABORADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS.

ANEXO N° 14

CUADRO DE ENTIDADES BANCARIAS PRIVADAS

NOMBRE	AÑO 92	MATRIZ
BANCO AMAZONAS		QUITO
BANCO DE LOS ANDES		QUITO
BANCO DEL AUSTRO		CUENCA
BANCO DEL AZUAY		CUENCA
BANCO BOLIVARIANO		GUAYAQUIL
BANCO CAJA DE CREDITO AGRICOLA		QUITO
BANCO DE COOPERATIVAS		QUITO
BANCO COMERCIAL DE MANABI		PORTOVIEJO
BANCO CONSOLIDADO DEL ECUADOR		QUITO
BANCO CONTINENTAL		GUAYAQUIL
BANCO DE CREDITO HIPOTECARIO		GUAYAQUIL
FILANBANCO		GUAYAQUIL
BANCO GENERAL RUMIÑAHUI		QUITO
BANCO DE GUAYAQUIL		GUAYAQUIL
BANCO INTERNACIONAL		QUITO
BANCO DEL LITORAL		GUAYAQUIL
BANCO DE LOJA		LOJA
BANCO DE MACHALA		MACHALA
BANCO DEL PACIFICO		GUAYAQUIL
BANCO DEL PICHINCHA		QUITO
BANCO POPULAR		QUITO
BANCO DE PRESTAMOS		QUITO
BANCO LA PREVISORA		GUAYAQUIL
BANCO DE LA PRODUCCION		QUITO
BANCO DEL PROGRESO		GUAYAQUIL
BANCO SOCIEDAD GENERAL DE CREDITO		GUAYAQUIL
BANCO TERRITORIAL		GUAYAQUIL
BANCO DE TUNGURAHUA		AMBATO
CITIBANK		QUITO
BANCO HOLANDES		QUITO
LLOYDS BANK		QUITO
BANK OF AMERICA		GUAYAQUIL

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

ANEXO N° 15

CUADRO DE COMPAÑIAS ASEGURADORAS POR CIUDADES

AÑO 1992

COMPAÑIAS

MATRIZ

NACIONALES

ALIANZA COMPAÑIA DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
AMAZONAS COMPAÑIA ANONIMA DE SEGUROS	GUAYAQUIL
ASEGURADORA DEL SUR	CUENCA
ATLAS COMPAÑIA DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
COMPAÑIA DE SEGUROS CONDOR S.A.	GUAYAQUIL
COMPAÑIA DE SEGUROS ORIENTE S.A.	QUITO
COMPAÑIA ECUATORIANA DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
CIA. NACIONAL DE SEGUROS AGROPECUARIOS S.A.	QUITO
CIA. NACIONAL DE SEGUROS LOS ANDES S.A.	QUITO
COOPSEGUROS DEL ECUADOR LTDA.	QUITO
CONFIANZA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
EL DORADO COMPAÑIA DE SEGUROS S.A.	QUITO
EL FENIX DEL ECUADOR C. A.	QUITO
LA UNION CIA. NACIONAL DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
MEMORIAS SERVICIOS DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
METROPOLITANA CIA. NACIONAL DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
PANAMERICANA DEL ECUADOR S.A.	QUITO
SEGUROS CONTINENTAL CONTISEGUROS S.A.	QUITO
SEGUROS EQUINOCCIAL S.A.	QUITO
SEGUROS ROCAFUERTE S.A.	GUAYAQUIL
YAUHUARCOCHA CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS	IBARRA
MIXTAS	
BOLIVAR CIA. DE SEGUROS DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
CIA. DE SEGUROS ECUATORIANO-SUIZA S.A.	GUAYAQUIL
CIA. NACIONAL DE SEGUROS SUCRE S.A.	QUITO
LA NACIONAL CIA. DE SEGUROS GENERALES S.A.	GUAYAQUIL
EXTRANJERAS	
AMERICAN HOME ASSURANCE CO.	QUITO
COMMERCIAL UNION ASSURANCE CO. LTD.	QUITO
CIGNA WORLDWIDE INSURANCE CO.	QUITO
PAN AMERICAN INSURANCE CO.	QUITO
SUDAMERICA COMPAÑIA DE SEGUROS	GUAYAQUIL
SUL AMERICA TERRESTRES MARITIMOS E ACCIDENTES	GUAYAQUIL
REASEGURADORAS	
CIA. REASEGURADORA DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
UNIVERSAL CIA. DE REASEGUROS S.A.	QUITO

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

CUADRO DE COMPAÑIAS ASEGURADORAS POR CIUDADES

AÑO 1993

COMPAÑIAS	MATRIZ
NACIONALES	
ALIANZA COMPAÑIA DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
AMAZONAS COMPAÑIA ANONIMA DE SEGUROS	GUAYAQUIL
ASEGURADORA DEL SUR	QUITO
ATLAS COMPAÑIA DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
COMPAÑIA DE SEGUROS CONDOR S.A.	GUAYAQUIL
COMPAÑIA DE SEGUROS ORIENTE S.A.	QUITO
COMPAÑIA DE SEGUROS Y REASEGUROS COLON	GUAYAQUIL
COMPAÑIA ECUATORIANA DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
CIA. NACIONAL DE SEGUROS AGROPECUARIOS S.A.	QUITO
CIA. NACIONAL DE SEGUROS LOS ANDES S.A.	QUITO
COLONIAL CIA DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
COOPSEGUROS DEL ECUADOR LTDA.	QUITO
CONFIANZA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
EL DORADO COMPAÑIA DE SEGUROS S.A.	QUITO
EL FENIX DEL ECUADOR C. A.	QUITO
INTEROCENICA C. A. DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
LA UNION CIA. NACIONAL DE SEGUROS S.A.	GUAYAQUIL
MEMORIAS SERVICIOS DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
METROPOLITANA CIA. NACIONAL DE SEGUROS Y REASEGUROS	QUITO
PANAMERICANA DEL ECUADOR S.A.	QUITO
RIO GUAYAS CIA DE SEGUROS Y REASEGUROS	GUAYAQUIL
SEGUROS EQUINOCCIAL S.A.	QUITO
SEGUROS ROCAFUERTE S.A.	GUAYAQUIL
MIXTAS	
BOLIVAR CIA. DE SEGUROS DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
CIA. DE SEGUROS ECUATORIANO-SUIZA S.A.	GUAYAQUIL
CIA. NACIONAL DE SEGUROS SUCRE S.A.	QUITO
LA NACIONAL CIA. DE SEGUROS GENERALES S.A.	GUAYAQUIL
EXTRANJERAS	
AMERICAN HOME ASSURANCE CO.	QUITO
COMMERCIAL UNION ASSURANCE CO. LTD.	QUITO
CIGNA WORLDWIDE INSURANCE CO.	QUITO
PAN AMERICAN INSURANCE CO.	QUITO
SUDAMERICA COMPAÑIA DE SEGUROS	GUAYAQUIL
SUI AMERICA TERRESTRES MARITIMOS E ACCIDENTES	GUAYAQUIL
REASEGURADORAS	
CIA. REASEGURADORA DEL ECUADOR S.A.	GUAYAQUIL
UNIVERSAL CIA. DE REASEGUROS S.A.	QUITO

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

ANEXO 17
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO
CERTIFICADOS EMITIDOS POR CIUDADES

en millones de sucres

LUGAR	1992	1993
QUITO	38.501	60.077
DURAN	25.094	36.957
GUAYAQUIL	53,2	74.276
MACHALA	1 255	1 984
AMBATO	0,177	1.136
MANTA	0.011	0.007

REALIZADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE DE LOS DATOS DE
LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS.

ANEXO 18
CASAS DE CAMBIO
COMPRA DE DIVISAS POR CIUDADES
PERIODO 1992-1993
(En millones de sucres)

LUGAR	1992		1993	
	VALOR	%	VALOR	%
GUAYAQUIL	1.188.487	56,09	1.126.357	55,30
QUITO	510.127	24,07	500.959	24,60
CUENCA	290.817	13,72	257.622	12,65
MILAGRO	83.853	3,96	86.836	4,26
AMBATO	9.349	0,44	11.951	0,59
TULCAN	3.761	0,18	10.319	0,51
IBARRA	5.045	0,24	6.629	0,33
PORTOVIEJO	2.104	0,10	3.141	0,15
MACHALA	1.015	0,05	1.696	0,08
RIOBAMBA	7.868	0,37	9.317	0,46
AZOGUES	12.451	0,59	16.005	0,79
TOTAL	2.118.913	100,00	2.036.830	100,00

REALIZADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE DE LOS DATOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

ANEXO 19
RECAUDACION TOTAL DE RENTAS INTERNAS
POR PROVINCIAS, EN MILLONES DE SUCRES

PROVINCIA	1993*	1992	1991
AZUAY	39.481	45.640	26.590
BOLIVAR	386	362	182
CAÑAR	1.898	1.474	432
CARCHI	18.145	14.910	7.921
COTOPAXI	1.264	1.497	546
CHIMBORAZO	6.170	4.421	2.631
EL ORO	13.302	15.532	7.886
ESMERALDAS	34.675	40.491	20.788
GUAYAS	491.964	533.708	331.222
IMBABURA	2.954	1.976	1.476
LOJA	2.200	2.178	1.829
LOS RIOS	1.844	1.582	796
MANABI	32.406	33.262	16.001
MORONA	109	117	75
NAPO	43	76	14
PASTAZA	84	320	187
PICHINCHA	436.506	509.271	304.966
TUNGURAHUA	15.036	11.606	5.889
ZAMORA	18	115	8
GALAPAGOS	55	68	43
SUCUMBIOS	3.609	2.553	512
TOTAL	1.102.170	1.221.627	788.979

ELABORADO POR DIARIO EL UNIVERSO EN BASE A DATOS DEL
MINISTERIO DE
FINANZAS.

* DE ENERO A AGOSTO UNICAMENTE.

ANEXO 20
 RENDIMIENTO EFECTIVO DE LAS RENTAS INTERNAS Y RENTA PER
 CAPITA
 POR PROVINCIAS
 1993
 en millones de sucres

Provincia	Renta	%	Población 1993	Renta por persona
AZUAY	58,700	3.42%	558870	0.10503337
BOLIVAR	556	0.03%	171976	0.00323301
CAÑAR	2,914	0.17%	201289	0.0144767
CARCHI	30,056	1.75%	152609	0.19694776
COTOPAXI	1,984	0.12%	293878	0.0067511
CHIMBORAZO	9,378	0.55%	392966	0.02386466
EL ORO	20,647	1.20%	476802	0.04330309
ESMERALDAS	58,335	3.40%	354530	0.16454179
GUAYAS	752,050	43.88%	2909240	0.25850394
IMBABURA	3,982	0.23%	299270	0.01330571
LOJA	4,045	0.24%	403729	0.0100191
LOS RIOS	2,914	0.17%	586393	0.00496936
MANABI	52,602	3.07%	1134397	0.04637001
MORONA S.	203	0.01%	116367	0.00174448
NAPO	123	0.01%	128084	0.00096031
PASTAZA	455	0.03%	50918	0.00893594
PICHINCHA	688,912	40.19%	2066145	0.33342868
TUNGURAHUA	20,624	1.20%	402581	0.05122944
ZAMORA	29	0.00%	82375	0.00035205
GALAPAGOS	126	0.01%	12025	0.01047817
SUCUMBIOS	5,375	0.31%	106658	0.05039472
TOTAL	1,714,010	100.00%	10,980,972	0.1560891

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL MINISTERIO DE FINANZAS Y EL INEC.

ANEXO 21
 RENDIMIENTO EFECTIVO DE LAS RENTAS INTERNAS Y RENTA PER
 CAPITA
 POR PROVINCIAS
 1994
 en millones de sucres

Provincia	Renta	%	Población 1993	Renta por persona
AZUAY	70,680	3.06%	568426	0.12434336
BOLIVAR	815	0.04%	173667	0.00469289
CAÑAR	6,254	0.27%	203563	0.03072268
CARCHI	50,610	2.19%	154713	0.32712183
COTOPAXI	2,912	0.13%	295276	0.00986196
CHIMBORAZO	8,762	0.38%	397959	0.02201734
EL ORO	20,116	0.87%	488777	0.04115578
ESMERALDAS	70,024	3.04%	363433	0.19267375
GUAYAS	919,140	39.86%	2982715	0.30815549
IMBABURA	6,066	0.26%	303673	0.01997543
LOJA	5,925	0.26%	407389	0.01454384
LOS RIOS	4,181	0.18%	597425	0.00699837
MANABI	74,310	3.22%	1153660	0.06441239
MORONA S.	352	0.02%	120255	0.00292711
NAPO	408	0.02%	132665	0.00307542
PASTAZA	672	0.03%	52531	0.01279245
PICHINCHIA	1,041,672	45.17%	2123829	0.49046887
TUNGURAHUA	17,911	0.78%	408997	0.0437925
ZAMORA	62	0.00%	85381	0.00072616
GALAPAGOS	618	0.03%	12633	0.0489195
SUCUMBIOS	4,642	0.20%	112149	0.04139136
TOTAL	2.306.132	100.00%	11.221.070	0.20551801

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL MINISTERIO DE FINANZAS Y EL INEC.

ANEXO TESIS 22
EGRESOS EFECTIVOS PROVINCIALES
1990-1993

En miles de sucres

PROVINCIAS	1990	%	1991	%	1992	%	1993(P)	%	TOTAL	%
AZUAY	19,039,816	4.05%	30,059,255	4.65%	51,917,319	4.60%	75,090,476.30	5.95%	176,106,866	5.02%
BOLIVAR	8,659,202	1.84%	11,791,009	1.82%	20,363,809	1.81%	27,711,448.50	2.20%	68,525,469	1.95%
CAÑAR	6,109,314	1.30%	10,339,436	1.60%	15,777,709	1.40%	22,165,187.10	1.76%	54,391,646	1.55%
CARCHI	6,365,966	1.36%	8,968,275	1.39%	15,895,764	1.41%	18,758,204.90	1.44%	49,398,210	1.41%
COTOPAXI	8,298,577	1.77%	13,680,891	2.12%	22,320,076	1.98%	29,793,296.70	2.31%	73,492,841	2.10%
CHIMBORAZO	16,111,463	3.43%	23,452,523	3.63%	39,331,451	3.49%	53,815,763.30	4.26%	132,711,200	3.78%
EL ORO	21,253,651	4.53%	27,455,895	4.25%	44,930,769	3.98%	67,147,829.90	5.32%	160,788,145	4.59%
ESMERALDAS	16,914,175	3.60%	26,752,224	4.14%	36,779,736	3.25%	53,121,679.90	4.21%	133,567,815	3.81%
GUAYAS	138,205,893	29.43%	143,772,098	22.23%	350,539,319	31.07%	253,922,871.60	20.12%	886,440,182	25.28%
IMBABURA	9,834,040	2.09%	19,847,437	3.07%	27,844,936	2.47%	37,449,850.70	2.97%	94,976,264	2.71%
LOJA	24,433,124	5.20%	32,607,488	5.04%	49,166,361	4.35%	67,033,806.40	5.32%	173,340,779	4.94%
LOS RIOS	13,347,619	2.84%	21,528,273	3.33%	32,794,519	2.91%	64,692,913.70	5.13%	132,363,325	3.77%
MANABI	32,634,433	6.95%	65,416,514	10.11%	101,609,787	9.01%	149,021,407.90	11.81%	348,682,142	9.94%
MORONA S.	17,441,766	3.71%	11,619,549	1.80%	15,627,934	1.39%	16,869,707.40	1.34%	61,558,956	1.76%
NAPO	21,543,176	4.59%	8,175,301	1.26%	10,416,835	0.92%	16,644,830.60	1.32%	56,780,143	1.62%
PASTAZA	2,634,444	0.56%	4,662,900	0.72%	6,352,485	0.56%	11,357,638.60	0.90%	24,987,468	0.71%
PICHINCHA	78,929,947	16.80%	151,459,364	23.42%	235,968,501	20.92%	234,804,619.40	18.61%	701,162,431	20.00%
TUNGURAHUA	21,877,842	4.66%	23,098,554	3.57%	36,421,179	3.23%	42,523,868.20	3.37%	123,921,443	3.53%
ZAMORA	3,498,393	0.74%	7,170,537	1.11%	7,576,158	0.67%	10,535,325.20	0.83%	28,780,413	0.82%
GALAPAGOS	1,294,839	0.28%	1,632,929	0.25%	1,922,339	0.17%	3,762,104.10	0.30%	8,613,211	0.25%
SUCUMBIOS	1,257,879	0.27%	3,265,806	0.50%	4,525,034	0.40%	6,502,344.90	0.54%	15,851,064	0.45%
TOTAL PROV.	469,685,559	100.00%	646,756,258	100.00%	1,128,082,020	100.00%	1,261,916,175	100.00%	3,506,440,012	100.00%
NO PROVINC.	941,423,188	66.72%	1,309,187,048	66.93%	1,974,732,681	63.64%	3,070,518,984.40	70.87%	7,295,861,901	67.54%
TOTAL GENERAL	1,411,108,747	100.00%	1,955,943,306	100.00%	3,102,814,701	100.00%	4,332,435,160	100.00%	10,802,301,914	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LA CIFRAS DEL MINISTERIO DE FINANZAS.

ANEXO 23
EGRESOS EFECTIVOS POR PERSONA
POR PROVINCIAS
AÑO 1993
en miles de sucres

PROVINCIAS	POBLACION	EGRESOS	EGRE./PERSONA
AZUAY	558870	75090476.3	134.361258
BOLIVAR	171976	27711448.5	161.135557
CAÑAR	201289	22165187.1	110.116236
CARCHI	152609	18168204.9	119.050678
COTOPAXI	293878	29193296.7	99.3381495
CHIMBORAZO	392966	53815763.3	136.947632
EL ORO	476802	67147829.9	140.829589
ESMERALDAS	354530	53121679.9	149.836911
GUAYAS	2909240	253922871.6	87.2815139
IMBABURA	299270	37449850.7	125.137337
LOJA	403729	67133806.4	166.28433
LOS RIOS	586393	64692913.7	110.323475
MANABI	1134397	149021407.9	131.366187
MORONA S.	116367	16869707.4	144.969857
NAPO	128084	16644830.6	129.952458
PASTAZA	50918	11337638.6	222.664649
PICHINCHA	2066145	234804619.4	113.643824
TUNGURAHUA	402581	42523868.2	105.628105
ZAMORA	82375	10535325.2	127.894691
GALAPAGOS	12025	3763104.1	312.94005
SUCUMBIOS	106658	6802344.9	63.7771653
Z. NO DELIMI	80170		0
TOTAL	10980972	1261916175	114.91844

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE A LOS DATOS DEL INEC Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 24
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS
PLANTELES SECUNDARIOS
QUINQUENIO 1989-1993
POR PROVINCIAS
en miles de sucres

PROVINCIA	N°	1989 N°		1990 N°		1991 N°		1992 N°		1993	TOTAL	%
AZUAY	86	2336693	86	3299920	87	4704691	90	8101019	88	12953000	31395315	5.79%
BOLIVAR	43	905361	44	1303380	44	1822051	49	3115301	48	5256000	12402093	2.29%
CAÑAR	38	896110	39	1277210	41	1744531	45	2610761	48	5157000	11685612	2.15%
CARCHI	39	1031990	39	1413970	40	2041641	41	3089861	40	5300000	12877462	2.37%
COTOPAXI	45	1226950	45	1734240	46	2389541	47	3965361	46	6573000	15889092	2.93%
CHIMBORAZO	61	1863700	62	2638250	68	3931081	78	6261541	78	10688000	25382572	4.68%
EL ORO	82	2623050	82	3667990	81	5004231	82	8306251	85	14237000	33838522	6.24%
ESMERALDAS	81	1547840	82	2275310	95	3364581	108	5974001	111	10427000	23588732	4.35%
GUAYAS	170	6398980	175	9137600	199	13533561	206	23588625	215	38779000	91437766	16.86%
IMBABURA	42	1505430	45	2037380	50	2927841	56	5198901	55	8849000	20518552	3.78%
LOJA	103	2539380	105	3624640	113	5037491	117	8435772	120	14308000	33946283	6.26%
LOS RIOS	62	1766460	63	2525265	65	3513311	67	6043061	72	10320000	24168097	4.46%
MANABI	127	3485990	129	4973650	144	7579251	144	12608611	153	21036000	49678502	9.16%
MORONA	29	532120	29	724970	30	975001	31	1536201	31	4988000	8756292	1.61%
NAPO	44	548011	44	1226780	33	1201061	37	2051301	36	3421000	8448153	1.56%
PASTAZA	12	280880	12	388190	15	606371	18	1061301	17	1810000	4146742	0.76%
PICHINCHA	150	7021630	154	10223560	175	14909311	181	26268161	171	40811000	99233662	18.30%
TUNGURAHUA	46	1806000	46	2594015	50	3522261	52	6073981	49	10703000	24699257	4.55%
ZAMORA	26	469030	26	645325	28	946741	29	1553501	29	2410000	6024597	1.11%
SUCUMBIOS	0	0	0	0	22	561391	24	931401	5	504000	1996792	0.37%
GALAPAGOS	5	96060	5	136490	5	177711	5	266601	23	1500000	2176862	0.40%
TOTAL	1291	38881665	1312	55848135	1431	80493651	1507	137037506	1520	230030000	542290957	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE A LOS DATOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 25
ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION MEDIA
QUE RECIBEN ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS
POR PROVINCIA
PRESUPUESTO 1993

PROVINCIA	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%	6	%	7	%	TOTAL	%
AZUAY	1	5.00%	58	5.11%	1	5.00%	25	9.40%			2	6.45%	1	2.33%	88	5.79%
BOLIVAR		0.00%	36	3.17%		0.00%	9	3.38%			2	6.45%	1	2.33%	48	3.16%
CAÑAR		0.00%	35	3.08%	4	20.00%	7	2.63%			1	3.23%	1	2.33%	48	3.16%
CARCHI		0.00%	30	2.64%	2	10.00%	6	2.26%			1	3.23%	1	2.33%	40	2.63%
COTOPAXI		0.00%	32	2.82%	1	5.00%	12	4.51%			1	3.23%		0.00%	46	3.03%
CHIMBORAZO	1	5.00%	61	5.37%	3	15.00%	13	4.89%				0.00%		0.00%	78	5.13%
EL ORO		0.00%	63	5.55%	1	5.00%	20	7.52%			1	3.23%		0.00%	85	5.59%
ESMERALDAS		0.00%	88	7.75%		0.00%	15	5.64%			2	6.45%	6	13.95%	111	7.30%
GUAYAS	5	25.00%	169	14.88%	1	5.00%	27	10.15%	1	25	2	6.45%	10	23.26%	215	14.14%
IMBABURA		0.00%	44	3.87%		0.00%	7	2.63%			1	3.23%	3	6.98%	55	3.62%
LOJA	2	10.00%	89	7.83%	1	5.00%	23	8.65%			3	9.68%	2	4.65%	120	7.89%
LOS RIOS		0.00%	57	5.02%	1	5.00%	12	4.51%			1	3.23%	1	2.33%	72	4.74%
MANABI		0.00%	110	9.68%	2	10.00%	28	10.53%	1	25	3	9.68%	9	20.93%	153	10.07%
MORONA S.		0.00%	25	2.20%		0.00%	3	1.13%			2	6.45%	1	2.33%	31	2.04%
NAPO		0.00%	29	2.55%		0.00%	6	2.26%			1	3.23%		0.00%	36	2.37%
PASTAZA		0.00%	13	1.14%		0.00%	3	1.13%			1	3.23%		0.00%	17	1.12%
PICHINCHA	11	55.00%	119	10.48%	1	5.00%	30	11.28%	2	50	3	9.68%	5	11.63%	171	11.25%
TUNGURAHUA		0.00%	34	2.99%	2	10.00%	10	3.76%			1	3.23%	2	4.65%	49	3.22%
ZAMORA		0.00%	25	2.20%		0.00%	3	1.13%			1	3.23%		0.00%	29	1.91%
GALAPAGOS		0.00%	4	0.35%		0.00%	1	0.38%				0.00%		0.00%	5	0.33%
SUCUMBIOS		0.00%	15	1.32%		0.00%	6	2.26%			2	6.45%		0.00%	23	1.51%
TOTAL	20	100%	1136	100%	20	100%	266	100%	4	100%	31	100%	43	100%	1520	100%

1 COLEGIOS EXPERIMENTALES

2 COLEGIOS DE HUMANIDADES MODERANAS.

3 INSTITUTOS TECNICOS SUPERIORES

4 COLEGIOS DE BACHILLERATO TECNICO

5 COLEGIOS TECNICOS EXPERIMENTALES

6 INSTITUTOS NORMALES SUPERIORES.

7 COLEGIOS COMPENSATORIOS.

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 26
DENSIDAD DE COLEGIOS PUBLICOS
POR PROVINCIA
AÑO 1993

PROVINCIA	Nº COLEGIOS	SUPERFICIE	COLEGIO KM2
AZUAY	87	7,701	88.52
BOLIVAR	48	3,254	67.79
CAÑAR	48	3,908	81.42
CARCHI	40	3,699	92.48
COTOPAXI	46	5,287	114.93
CHIMBORAZO	78	5,637	72.27
EL ORO	85	5,988	70.45
ESMERALDAS	111	15,216	137.08
GUAYAS	215	19,730	91.76
IMBABURA	55	4,986	90.65
LOJA	120	10,793	89.94
LOS RIOS	83	6,254	75.35
MANABI	153	18,400	120.26
MORONA S.	31	28,915	932.74
NAPO	36	33,930	942.5
PASTAZA	17	29,520	1,736.47
PICHINCHA	160	13,253	82.83
TUNGURAHUA	49	2,896	59.1
ZAMORA	29	20,681	713.14
GAI APAGOS	5	8,010	1602
SUCUMBIOS	23	18,327	796.83
TOTAL	1519	260,670	171.6

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ EN BASE A LOS DATOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 27
ASIGNACIONES POR PERSONA
EDUCACION MEDIA
POR PROVINCIAS
AÑO 1993

Asignaciones

Provincia	Población	en miles de sucres	Inversión por persona
AZUAY	558,870	12953000	23,177
BOLIVAR	171,976	5256000	30,562
CAÑAR	201,289	5157000	25,620
CARCHI	152,609	5300000	34,729
COTOPAXI	293,878	6573000	22,366
CHIMBORAZO	392,966	10688000	27,198
EL ORO	476,802	14237000	29,859
ESMERALDAS	354,530	10427000	29,410
GUAYAS	2,909,240	38779000	13,330
IMBABURA	299,270	8849000	29,568
LOJA	403,729	14308000	35,439
LOS RIOS	586,393	10320000	17,599
MANABI	1,134,397	21036000	18,544
MORONA S.	116,367	4988000	42,864
NAPO	128,084	3421000	26,709
PASTAZA	50,918	1810000	35,547
PICHINCHA	2,066,145	40811000	19,752
TUNGURAHUA	402,581	10703000	26,585
ZAMORA	82,375	2410000	29,256
GALAPAGOS	12,025	504000	41,913
SUCUMBIOS	106,658	1500000	14,063
ZONAS RUDELI	80,170		
TOTAL	10,980,972	230030000	20,950

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE A LOS DATOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y EL INEC.

ANEXO 28
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR PROVINCIAS
CONSTRUCCIONES ESCOLARES
QUINQUENIO 1989-1993
En miles de sucres

Provincia	1989	1990	1991	1992	1993	Total	%
AZUAY	128,100	249,814	522,769	252,258	1,227,000	2,379,941	5.82%
BOLIVAR	135,400	235,258	410,622	178,215		959,495	2.35%
CAÑAR	125,500	189,780	386,049	166,791	130,500	998,620	2.44%
CARCHI	108,900	158,616	708,314	631,629	110,000	1,717,459	4.20%
COTOPAXI	222,800	305,727	538,577	383,047	7,000	1,457,151	3.56%
CHIMBORAZO	163,200	421,812	752,749	570,312	220,000	2,128,073	5.20%
EL ORO	165,900	300,087	590,952	1,192,296	503,000	2,752,235	6.73%
ESMERALDAS	246,200	380,511	659,760	266,124	46,000	1,598,595	3.91%
GUAYAS	324,000	652,187	1,691,770	999,086	572,000	4,239,043	10.36%
IMBABURA	201,800	166,797	592,975	785,691	314,000	2,061,263	5.04%
LOJA	174,400	371,699	663,905	247,891	1,264,000	2,721,895	6.65%
LOS RIOS	128,300	280,724	579,471	273,362	530,000	1,791,857	4.38%
MANABI	244,200	559,627	1,031,068	1,588,012	131,000	3,553,907	8.69%
MORONA S.	98,100	147,210	325,603	477,787	60,000	1,108,700	2.71%
NAPO	90,400	151,089	278,048	208,864	255,000	983,401	2.40%
PASTAZA	94,300	127,099	428,208	75,616	105,000	830,223	2.03%
PICHINCHA	361,000	656,902	1,230,128	1,473,473	2,806,000	6,527,503	15.96%
TUNGURAHUA	78,000	274,541	508,620	221,079	263,000	1,345,240	3.29%
ZAMORA	53,100	128,345	457,800	178,177	13,000	830,422	2.03%
GALAPAGOS	45,000	56,990	181,646	164,190	50,000	497,826	1.22%
SUCUMBIOS		45,000	259,904	123,304		428,208	1.05%
TOTAL	3,188,600	5,859,815	12,798,938	10,457,204	8,606,500	40,911,057	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

ANEXO 29
 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES
 ESCOLARES Y EQUIPAMIENTO Y ASIGNACION POR PERSONA
 POR PROVINCIAS
 AÑO 1993
 En miles de sucres.

Provincia	Asignación 1993	%	Población 1993	Inversión por persona
AZUAY	1227000	14.26%	558,870	2.20
BOLIVAR		0.00%	171,976	0.00
CAÑAR	130500	1.52%	201,289	0.65
CARCHI	110000	1.28%	152,609	0.72
COTOPAXI	7000	0.08%	293,878	0.02
CHIMBORAZO	220000	2.56%	392,966	0.56
EL ORO	503000	5.84%	476,802	1.05
ESMERALDAS	46000	0.53%	354,530	0.13
GUAYAS	572000	6.65%	2,909,240	0.20
IMBABURA	314000	3.65%	299,270	1.05
LOJA	1264000	14.69%	403,729	3.13
LOS RIOS	530000	6.16%	586,393	0.90
MANABI	131000	1.52%	1,134,397	0.12
MORONA S.	60000	0.70%	116,367	0.52
NAPO	255000	2.96%	128,084	1.99
PASTAZA	105000	1.22%	50,918	2.06
PICHINCHA	2806000	32.60%	2,066,145	1.36
TUNGURAHUA	263000	3.06%	402,581	0.65
ZAMORA	13000	0.15%	82,375	0.16
GALAPAGOS	50000	0.58%	12,025	4.16
SUCUMBIOS		0.00%	106,658	0.00
TOTAL	8606500	100.00%	10,980,972	0.78

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 30
 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES DEPORTIVAS Y RECREACIONALES
 Años 1990- 1992-1993
 En miles de sucres

Provincia	1990	1992	1993	Total	%
CHIMBORAZO	39,880	267,000	285,000	591,880	3.99%
EL ORO	28,100	303,000	231,000	562,100	3.79%
ESMERALDAS	283,400	271,000	140,000	694,400	4.68%
GUAYAS	86,100	965,000	1,208,000	2,259,100	15.22%
IMBABURA	17,760	648,000	128,000	793,760	5.35%
LOJA	57,700	132,000	400,000	589,700	3.97%
LOS RIOS	31,400	230,600	125,000	387,000	2.61%
MANABI	56,500	1,612,000	758,000	2,426,500	16.34%
MORONA S.	56,700	210,000	50,000	316,700	2.13%
NAPO	43,180	109,500	125,000	277,680	1.87%
PASTAZA	45,600	42,000		87,600	0.59%
PICHINCHA	82,500	735,000	1,730,000	2,547,500	17.16%
TUNGURAHUA	500,000	255,000	113,000	868,000	5.85%
ZAMORA	55,000	48,500	15,000	118,500	0.80%
GALAPAGOS	2,600	97,500		100,100	0.67%
SUCUMBIOS	41,060	370,500		411,560	2.77%
TOTAL	1,578,860	7,399,100	5,868,000	14,845,960	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 31
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCIONES
DEPORTIVAS Y RECREACIONALES Y ASIGNACION POR PERSONA
POR PROVINCIAS

AÑO 1993

En miles de sucres

Provincia	Asignación 1993	%	Población 1993	Asignación por persona
AZUAY	311000	5.30%	558,870	0.56
BOLIVAR	60000	1.02%	171,976	0.35
CAÑAR	52000	0.89%	201,289	0.26
CARCHI	105000	1.79%	152,609	0.69
COTOPAXI	32000	0.55%	293,878	0.11
CHIMBORAZO	285000	4.86%	392,966	0.73
EL ORO	231000	3.94%	476,802	0.48
ESMERALDAS	140000	2.39%	354,530	0.39
GUAYAS	1208000	20.59%	2,909,240	0.42
IMBABURA	128000	2.18%	299,270	0.43
LOJA	400000	6.82%	403,729	0.99
LOS RIOS	125000	2.13%	586,393	0.21
MANABI	758000	12.92%	1,134,397	0.67
MORONA S.	50000	0.85%	116,367	0.43
NAPO	125000	2.13%	128,084	0.98
PASTAZA		0.00%	50,918	0.00
PICHINCHA	1730000	29.48%	2,066,145	0.84
TUNGURAHUA	113000	1.93%	402,581	0.28
ZAMORA	15000	0.26%	82,375	0.18
GALAPAGOS			12,025	0.00
SUCUMBIOS			106,658	0.00
TOTAL	5868000	100.00%	10,980,972	0.53

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 32
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA ELECTRIFICACION
TRIENIO 1991-1993
POR PROVINCIAS
en miles de sucres

Provincia	1991	1992	1993	Total	%
AZUAY		169,000	205,000	374,000	2.48%
BOLIVAR		165,000	20,000	185,000	1.23%
CAÑAR		30,000		30,000	0.20%
CARCHI		1,571,500		1,571,500	10.42%
COTOPAXI		315,000		315,000	2.09%
CHIMBORAZO		94,000	35,000	129,000	0.86%
EL ORO		22,500	950,000	972,500	6.45%
ESMERALDAS		8,000		8,000	0.05%
GUAYAS	600,000	305,500	60,000	965,500	6.40%
IMBABURA		281,500	110,000	391,500	2.60%
LOJA		102,000	1,489,300	1,591,300	10.55%
LOS RIOS		142,000	1,350,000	1,492,000	9.89%
MANABI		1,423,500	634,300	2,057,800	13.64%
MORONA S.		251,500		251,500	1.67%
NAPO		15,000	65,000	80,000	0.53%
PASTAZA			15,000	15,000	0.10%
PICHINCHA	713,900	2,228,500	1,426,300	4,368,700	28.96%
TUNGURAHUA		50,000	27,000	77,000	0.51%
ZAMORA		160,000	50,000	210,000	1.39%
GALAPAGOS				0	
SUCUMBIOS				0	
TOTAL	1,313,900	7,334,500	6,436,900	15,085,300	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

ANEXO 33
 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA OBRAS DE
 ELECTRIFICACION Y ASIGNACION POR PERSONA
 CONVENIOS CON ORGANISMOS NACIONALES
 AÑO 1993

En miles de sucres

Provincia	Asignaciones 1993	% %	Población 1993	Asignación por persona
AZUAY	205,000	3.18%	558,870	0.37
BOLIVAR	20,000	0.31%	171,976	0.12
CAÑAR		0.00%	201,289	0.00
CARCHI		0.00%	152,609	0.00
COTOPAXI		0.00%	293,878	0.00
CHIMBORAZO	35,000	0.54%	392,966	0.09
EL ORO	950,000	14.76%	476,802	1.99
ESMERALDAS		0.00%	354,530	0.00
GUAYAS	60,000	0.93%	2,909,740	0.02
IMBABURA	110,000	1.71%	299,270	0.37
LOJA	1,489,300	23.14%	403,729	3.69
LOS RIOS	1,350,000	20.97%	586,393	2.30
MANABI	634,300	9.85%	1,134,397	0.56
MORONA S.		0.00%	116,367	0.00
NAPO	65,000	1.01%	128,084	0.51
PASTAZA	15,000	0.23%	50,918	0.29
PICHINCHA	1,426,300	22.16%	2,066,145	0.69
TUNGURAHUA	27,000	0.42%	402,581	0.07
ZAMORA	50,000	0.78%	82,375	0.61
GALAPAGOS			12,025	0.00
SUCUMBIOS			106,658	0.00
TOTAL	6,436,900	100.00%	10,980,972	0.59

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 34
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCION Y CONTROL DE OBRAS CIVILES
QUINQUENIO 1989-1993
POR PROVINCIAS
En miles de sucres.

Provincia	1989	1990	1991	1992	1993	Total	%
AZUAY	100,000	80,000	832,640	1,574,000	8,409,000	10,995,640	2.68%
BOLIVAR			460,000	3,185,000	3,870,000	7,515,000	1.83%
CAÑAR	30,000	150,000	700,000	650,000	1,258,000	2,788,000	0.68%
CARCHI	80,000	300,000	1,768,360	9,239,747	2,410,000	13,798,107	3.37%
COTOPAXI	40,000		2,860,000	306,000	1,159,000	4,365,000	1.06%
CHIMBORAZO			0	506,000	459,000	965,000	0.24%
EL ORO			150,000	15,579,000	11,460,000	27,189,000	6.69%
ESMERALDAS	70,000	40,000	0	116,000	3,650,000	3,876,000	0.95%
GUAYAS	25,000		3,150,000	6,792,000	4,563,000	14,530,000	3.54%
IMBABURA	300,000	200,000	789,000	3,539,000	951,000	5,779,000	1.41%
LOJA	485,000	740,000	2,263,640	2,802,000	4,268,000	10,558,640	2.58%
LOS RIOS	70,000	20,000	700,000	2,159,000	14,071,000	17,020,000	4.15%
MANABI	1,060,000	1,082,000	12,592,000	30,862,973	36,517,000	83,113,973	20.03%
MORONA S.	40,000		3,500,000	19,219,747	3,010,000	25,769,747	6.29%
NAPO	294,000	1,594,000	600,000	2,039,000	1,851,000	6,378,000	1.56%
PASTAZA	340,000	150,000	780,000	865,000	3,219,000	5,354,000	1.31%
PICHINCHA	100,000		16,405,000	3,701,000	26,136,000	46,342,000	11.31%
TUNGURAHUA	20,000	15,000	460,000	15,000,000	1,612,000	17,107,000	4.17%
ZAMORA	300,000	274,000	953,000	90,000,000	1,585,000	93,112,000	22.71%
GALAPAGOS			400,000	1,710,000	1,245,000	3,355,000	0.82%
SUCUMBIOS			0	338,747	10,000,000	10,338,747	2.52%
VARIOS*		673,000	0		0	673,000	0.16%
TOTAL	3,354,000	5,318,000	49,363,640	210,184,214	141,703,000	409,932,854	100.00%

* ASIGNACIONES A SER POSTERIORMENTE DISTRIBUIDAS.

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A DATOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

AÑEXO 35
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA CONSTRUCCION Y CONTROL
DE OBRAS E INVERSION POR KM2

AÑO 1993

En miles de sucres

Provincia	Asignación 1993	%	Superficie Km2	Asignación por Km2
AZUAY	8,409,000	5.93%	7,701	1091.94
BOLIVAR	3,870,000	2.73%	3,254	1189.31
CAÑAR	1,258,000	0.89%	3,908	321.90
CARCHI	2,410,000	1.70%	3,699	651.53
COTOPAXI	1,159,000	0.82%	5,287	219.22
CHIMBORAZO	459,000	0.32%	5,637	81.43
EL ORO	11,460,000	8.09%	5,988	1913.83
ESMERALDAS	3,650,000	2.58%	15,216	239.88
GUAYAS	4,563,000	3.22%	19,730	231.27
IMBABURA	951,000	0.67%	4,986	190.73
LOJA	4,268,000	3.01%	10,793	395.44
LOS RIOS	14,071,000	9.93%	6,254	2249.92
MANABI	36,517,000	25.77%	18,400	1984.62
MORONA S.	3,010,000	2.12%	28,915	104.10
NAPO	1,851,000	1.31%	33,930	54.55
PASTAZA	3,219,000	2.27%	20,520	109.04
PICHINCHA	26,136,000	18.44%	13,253	1972.08
TUNGURAHUA	1,612,000	1.14%	2,896	556.63
ZAMORA	1,585,000	1.12%	20,681	76.64
GALAPAGOS	1,245,000	0.88%	8,010	155.43
SUCUMBIOS	10,000,000	0.07	18,327	545.64
VARIOS	0			0.00
TOTAL	141,703,000	100.00%	260,670	543.61

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL INEC Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

ANEXO 36
 CUADRO DE LA RED VIAL NACIONAL
 (EN KILOMETROS)
 AÑO 1992

PROVINCIA	RED FUNDAMENTAL CARRETERAS				RED SECUNDARIA CAMINOS									
	ASFALTO	%	AFIRMADO	%	TOTAL	%	ASFALTO	%	AFIRMADO	%	TIERRA	%	TOTAL	%
CARCHI	188.2	3.71%	172	3.16%	360.2	3.43%	10	1.03%	400.3	3.61%	465.7	2.90%	852.2	2.71%
IMBABURA	117.6	2.32%	148.5	2.73%	266.1	2.53%	62.8	6.43%	712.6	4.95%	240	1.50%	1075.4	3.33%
PICHINCHA	504.4	9.94%	333.1	6.12%	837.5	7.96%	170.4	17.62%	1,559.60	10.64%	731.6	4.56%	2561.6	7.81%
COTOPAXI	163.2	3.22%	262	4.81%	425.2	4.04%	10	1.06%	899.3	5.76%	968.5	6.04%	1866.1	5.73%
TUNGURAHUA	172.4	3.40%	65.8	1.21%	238.2	2.27%	24.9	2.57%	399.3	2.55%	230.2	1.44%	653.4	2.00%
CHIMBORAZO	356.6	7.03%	65.8	1.21%	422.4	4.02%	67.5	6.98%	555.5	3.50%	1,069.60	6.67%	1695.6	5.20%
BOLIVAR	157.7	3.11%	353.3	6.49%	511	4.86%	0	0.00%	684.1	4.33%	357.3	2.23%	1041.4	3.13%
CAÑAR	235.6	4.64%	83.1	1.53%	318.7	3.03%	0	0.00%	496.2	3.19%	162	1.01%	660.2	2.00%
AZUAY	184.5	3.64%	292.7	5.38%	477.2	4.54%	26.3	2.72%	1,421.60	9.11%	529.3	3.30%	1977.4	6.00%
LOJA	368	7.25%	751.8	13.82%	1119.8	10.65%	42	4.34%	861.5	5.52%	1,456.60	9.08%	2360.1	7.24%
ESMERALDAS	278.2	5.48%	188.3	3.46%	466.5	4.44%	22.7	2.35%	536.7	3.44%	864.2	5.51%	1443.6	4.43%
MANABI	711.2	14.02%	298	5.48%	1009.2	9.60%	134.1	13.89%	973.6	6.24%	5,274	32.89%	6381.9	19.57%
GUAYAS	872.3	17.19%	15	0.28%	887.3	8.44%	300.2	31.24%	1,087.40	6.97%	1,835.40	12.07%	3325	10.20%
LOS RIOS	390.1	7.69%	23.2	0.43%	413.3	3.93%	19.2	1.99%	1,556.70	9.99%	721.6	4.50%	2299.5	7.00%
EL ORO	322.3	6.35%	11.8	0.22%	334.1	3.18%	66.1	6.83%	1,136.70	7.22%	620.9	4.25%	1882.7	5.72%
NAPO	0	0.00%	1,086.60	19.97%	1086.6	10.33%	0	0.00%	1,309.20	8.39%	176.5	1.10%	1485.7	4.50%
PASTAZA	24.8	0.49%	161.5	2.97%	186.3	1.77%	0	0.00%	210.2	1.35%	33.4	0.19%	240.6	0.71%
M. SANTIAGO	0	0.00%	585.2	10.75%	585.2	5.57%	0	0.00%	300.6	2.15%	104.3	0.65%	439.9	1.31%
ZAMORA	26	0.51%	357.6	6.57%	383.6	3.65%	0	0.00%	296	1.90%	15	0.09%	311	0.91%
GALAPAGOS	0	0.00%	186.5	3.43%	186.5	1.77%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
TOTAL	5073.1	100.00%	5441.8	100.00%	10515	100.00%	967.2	100.00%	15600	100.00%	18033.1	100.00%	32603	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.

ANEXO 37
 CUADRO DE RED VIAL Y DENSIDAD DE VIAS POR KM2
 POR PROVINCIA
 AÑO 1992

PROVINCIA	SUPERFICIE	TOTAL VIAS	%	DENSIDAD POR KM2
CARCHI	3699	1242.4	2.88%	0.33587456
IMBABURA	4986	1341.5	3.11%	0.26905335
PICHINCHA	13253	3399.1	7.88%	0.25647778
COTOPAXI	5287	2311.3	5.36%	0.43716664
TUNGURAHUA	2896	891.6	2.07%	0.30787293
CHIMBORAZO	5637	2118	4.91%	0.37573177
BOLIVAR	3254	1552.4	3.60%	0.47707437
CAÑAR	3908	978.9	2.27%	0.25048618
AZUAY	7701	2454.6	5.69%	0.31873783
LOJA	10793	3479.9	8.07%	0.32242194
ESMERALDAS	15216	1910.1	4.43%	0.12553233
MANABI	18400	7391.1	17.14%	0.40169022
GUAYAS	19730	4212.3	9.77%	0.21349721
LOS RIOS	6254	2712.8	6.29%	0.43377039
EL ORO	5988	2216.8	5.14%	0.37020708
NAPO	52257	2572.3	5.97%	0.04922403
PASTAZA	29520	426.9	0.99%	0.01446138
MORONA	28915	1025.1	2.38%	0.03545219
ZAMORA	20681	694.6	1.61%	0.03358638
GALAPAGOS	8010	186.5	0.43%	0.0232834
TOTAL	266385	43118.2	100.00%	0.16186422

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INFORME DEL
 MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS 1988-1992.

ANEXO 38
CUADRO DE UNIDADES AMBULATORIAS

AÑO 1991

PROVINCIA	NUMERO DE UN.	%	POBLACION	DENSIDAD 1991 POR UNIDAD
CARCHI	49	3%	148,410	3,029
IMBABURA	54	4%	290,483	5,379
PICHINCHA	160	11%	1,950,923	12,193
COTOPAXI	49	3%	291,099	5,941
TUNGURAHUA	70	5%	389,776	5,568
BOLIVAR	37	3%	168,605	4,557
CHIMBORAZO	77	5%	383,006	4,974
CAÑAR	67	5%	196,753	2,937
AZUAY	85	6%	538,895	6,340
LOJA	102	7%	396,435	3,887
ESMERALDAS	76	5%	336,748	4,431
MANABI	145	10%	1,095,947	7,558
GUAYAS	170	12%	2,762,501	16,250
LOS RIOS	67	5%	564,367	8,423
EL ORO	85	6%	452,884	5,328
SUCUMBIOS	21	1%	95,685	4,556
NAPO	34	2%	118,930	3,498
PASTAZA	29	2%	47,696	1,645
MORONA S.	45	3%	108,598	2,413
ZAMORA	21	1%	76,369	3,637
TOTAL	1443	100%	10,501,529	7,278

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL MINISTERIO DE SALUD.

ANEXO 39

CUADRO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE SALUD

EJECUTADAS CON FONDOS ASIGNADOS AL IEOS

AÑOS 1988-1992

En miles de sucres

PROVINCIA	ESTABLECIMIENTOS			EQUIPAMIENTO INVERSION		
	Nº OBRAS	%	COSTO	COSTO	TOTAL	%
CARCHI	20	10.81%	270,823	1,498,869	1,769,692	2.00%
IMBABURA	7	3.78%	2,496,535	786,756	3,283,291	3.71%
PICHINCHA	13	7.03%	1,548,088	20,053,475	21,601,563	24.39%
COTOPAXI	4	2.16%	73,817	2,201,863	2,275,680	2.57%
TUNGURAHUA	1	0.54%	6,127	3,083,519	3,089,646	3.49%
BOLIVAR	3	1.62%	17,419	1,827,221	1,844,640	2.08%
CHIMBORAZO	6	3.24%	60,050	2,436,393	2,496,443	2.82%
CAÑAR	0	0.00%	0	908,037	908,037	1.03%
AZUAY	26	14.05%	249,875	9,826,210	10,076,085	11.38%
LOJA	16	8.65%	143,501	3,229,824	3,373,325	3.81%
ESMERALDAS	5	2.70%	20,560	1,567,064	1,587,624	1.79%
MANABI	6	3.24%	100,577	5,452,443	5,553,020	6.27%
LOS RIOS	10	5.41%	60,140	2,708,371	2,768,511	3.13%
GUAYAS	41	22.16%	764,939	17,055,765	17,820,704	20.12%
FLORO	13	7.03%	148,365	4,355,102	4,503,467	5.09%
SUCUMBIOS	1	0.54%	7,000	0	7,000	0.01%
NAPO	1	0.54%	2,800	1,645,914	1,648,714	1.86%
PASTAZA	2	1.08%	36,084	640,023	676,107	0.76%
MORONA	1	0.54%	3,000	1,344,845	1,347,845	1.52%
ZAMORA	7	3.78%	129,505	1,331,620	1,461,125	1.65%
GALAPAGOS	2	1.08%	50,514	407,118	457,632	0.52%
TOTAL	185	100.00%	6189719	82360132	88,550,151	100.00%

ELABORADO POR EL MINISTERIO DE SALUD.

ANEXO 40

INVERSION ESTATAL EN SALUD POR PROVINCIAS

1993

Provincia	Gasto Efectivo	%	Inversión
	miles de sucres		por persona
AZUAY	9,085,436	5.02%	17,952
BOLIVAR	3,598,662	1.99%	23,204
CAÑAR	4,156,456	2.30%	21,952
CARCHI	2,875,235	1.59%	20,322
COTOPAXI	4,628,735	2.56%	16,751
CHIMBORAZO	6,030,947	3.33%	16,538
EL ORO	8,582,621	4.74%	20,803
ESMERALDAS	5,262,285	2.91%	17,162
GUAYAS	36,555,205	20.19%	14,534
IMBABURA	6,467,185	3.57%	24,359
LOJA	8,091,071	4.47%	21,032
LOS RIOS	4,899,892	2.71%	9,288
MANABI	16,942,135	9.36%	16,418
MORONA S.	2,757,807	1.52%	32,747
NAPO	3,007,326	1.66%	29,088
PASTAZA	1,402,843	0.77%	33,552
PICHINCHA	45,847,570	25.32%	26,106
TUNGURAHUA	6,549,639	3.62%	18,094
ZAMORA	2,118,360	1.17%	32,015
GALAPAGOS	851,195	0.47%	86,990
SUCUMBIOS	1,379,197	0.76%	17,923
TOTAL	181,089,802	100.00%	18,769

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ TARRIVA, EN BASE A LOS DATOS DEL INEC EN
CIFRANDO Y DESCIFRANDO AL AZUAY.

ANEXO 41

CUADRO DE AFILIADOS POR REGIONALES

AÑO 1991

REGIONAL	SEDE	PROVINCIAS	AFILIADOS	%
REGIONAL 1	QUITO	PICHINCHA, COTOPAXI, SUCUMBIOS Y NAPO	382,637	44.18%
REGIONAL 2	GUAYAQUIL	GUAYAS, LOS RIOS Y GALAPAGOS	259,260	29.94%
REGIONAL 3	CUENCA	AZUAY, CAÑAR MORONA SANTIAGO	59,703	6.89%
REGIONAL 4	AMBATO	TUNGURAHUA Y PASTAZA.	27,206	3.14%
REGIONAL 5	RIOBAMBA	CHIMBORAZO Y BOLIVAR	22,863	2.64%
REGIONAL 6	PORTOVIEJO	MANABI	40,531	4.68%
REGIONAL 7	LOJA	LOJA Y ZAMORA CHINCHIPE	24,173	2.79%
REGIONAL 8	IBARRA	IMBABURA Y CARCHI	28,486	3.29%
REGIONAL 9	MACHALA	EL ORO	21,169	2.41%
TOTAL			866028	100.00%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA. EN BASE A LOS DATOS DEL IESS. INFORME 1991.

ANEXO 42
CUADRO DE CAMAS HOSPITALARIAS Y NO HOSPITALARIAS
IESS
1991

HOSPITALES	CAMAS HOSP.	%	CAMAS NO HOSP	%	TOTAL	%	AFLIJADOS DEN.S.
REGIONAL 1					920	41.11%	382,651
Hosp. Reg. CAM Quito.	614	36.48%	172	30.99%	786	35.12%	0
Hosp. Prov. Latacunga	49	2.91%	29	5.23%	78	3.49%	0
Hosp. Prov. Esmeraldas	38	2.26%	18	3.24%	56	2.50%	0
REGIONAL 2		0.00%		0.00%	997	44.33%	259,260
Hosp. Reg. TMC Guayaquil	430	25.55%	131	23.60%	561	25.07%	0
Hosp. Local Ancon	40	2.38%	6	1.08%	46	2.00%	0
Hosp. Local Duran	6	0.36%	4	0.72%	10	0.45%	0
Hosp. Local Milagro	24	1.43%	11	1.98%	35	1.50%	0
Hosp. Prov. Babahoyo	29	1.72%	11	1.98%	40	1.79%	0
REGIONAL 3		0.00%		0.00%	150	6.70%	59,703
Hosp. Regional Cuenca	120	7.13%	30	5.41%	150	6.70%	0
REGIONAL 4		0.00%		0.00%	88	3.93%	27,206
Hosp. Prov. Ambato	45	2.67%	18	3.24%	63	2.82%	0
Hosp. Prov. Puyo	14	0.83%	11	1.98%	25	1.12%	0
REGIONAL 5		0.00%		0.00%	90	4.02%	22,889
Hosp. Prov. Rjobamba	60	3.57%	30	5.41%	90	4.02%	0
REGIONAL 6		0.00%		0.00%	84	3.75%	40,531
Hosp. Prov. Manta	30	1.78%	24	4.32%	54	2.41%	0
Hosp. Local Chone	29	1.72%	1	0.18%	30	1.34%	0
REGIONAL 7		0.00%		0.00%	107	4.78%	24,173
Hosp. Prov. Loja	78	4.63%	29	5.23%	107	4.78%	0
REGIONAL 8		0.00%		0.00%	46	2.06%	28,486
Hosp. Prov. Atuntaqui	37	2.20%	9	1.62%	46	2.06%	0
REGIONAL 9		0.00%		0.00%	61	2.73%	21,169
Hosp. Prov. Machala	40	2.38%	21	3.78%	61	2.73%	0
TOTAL	1683	100.00%	555	100.00%	2238	100.00%	866,028

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A DATOS DEL IESS.

ANEXO 43
 CUADRO DE COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO
 AÑO 1991

REGIONAL	DISPENSARIOS	%	ORGANI.	FAMILIAS	PERSONAS	%	DENSIDAD POR 1000
REGIONAL 1	124	22.10%	536	30,000	158,417	19.68%	1,278
REGIONAL 2	78	13.90%	266	24,783	127,253	15.81%	1,631
REGIONAL 3	85	15.15%	443	22,654	119,917	14.90%	1,411
REGIONAL 4	19	3.39%	64	5,144	24,785	3.08%	1,304
REGIONAL 5	60	10.70%	282	17,205	84,583	10.51%	1,410
REGIONAL 6	103	18.36%	368	31,371	166,906	20.73%	1,620
REGIONAL 7	52	9.27%	236	13,023	72,953	9.06%	1,403
REGIONAL 8	40	7.13%	164	9,119	50,268	6.24%	1,257
TOTAL	561	100.00%	2359	153299	805082	100.00%	1,435

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL IESS

ANEXO 44
 CUADRO DE PRESTAMOS OTORGADOS POR PROVINCIAS
 AGOSTO 1979-JUNIO 1992

PROVINCIA	PRESTAMOS		VALOR	
	NUMERO	PORCENTAJE	%MONTO	PORCENTAJE%
			millones de sucres	
AZUAY	35	6,0	33.704,2	7,6
BOLIVAR	11	1,9	3.644,1	0,8
CAÑAR	9	1,5	2.098,4	0,5
CARCHI	13	2,2	2.686,4	0,6
CHIMBORAZO	22	3,7	9.989,4	2,2
COTOPAXI	17	2,9	13.683,2	3,1
IMBABURA	23	3,9	12.324,1	2,8
LOJA	39	6,6	15.102,6	3,4
PICHINCHA	88	15	114.263,5	25,7
TUNGURAHUA	25	4,3	19.463,9	2,3
EL ORO	17	2,9	10.146,2	2,3
ESMERALDAS	21	3,6	11.062,0	2,5
GUAYAS	88	15	86.981,2	19,6
LOS RIOS	15	2,6	5.406,8	1,2
MANABI	57	9,6	42.019,0	9,4
MORONA SANTIAGO	11	1,9	4.020,0	0,9
NAPO	6	1,0	983,3	0,2
PASTAZA	8	1,4	1.055,1	0,2
SUCUMBIOS	4	0,7	923,2	0,2
Z. CHINCHIPE	10	1,6	2.209,6	0,6
GALAPAGOS	6	1,0	2.785,8	0,6

ELABORADO POR EL BANCO DEL ESTADO.

ANEXO 45
DISTRIBUCION DE CREDITOS DEL BEDE 1984
POR PROVINCIAS
1994

En millones de sucres

Provincia	Crédito	%	Población 1994	Inversión por persona.
AZUAY	26,730	5.61%	568426	0.04702459
BOLIVAR	1,616	0.34%	173667	0.00930516
CAÑAR	1,920	0.40%	203563	0.00943197
CARCHI	1,524	0.32%	154713	0.0098505
COTOPAXI	6,056	1.27%	295276	0.02050962
CHIMBORAZO	9,525	2.00%	397959	0.02393463
EL ORO	35,075	7.36%	488777	0.07176074
ESMERALDAS	31,329	6.57%	363433	0.08620296
GUAYAS	109,984	23.08%	2982715	0.03687379
IMBABURA	10,565	2.22%	303673	0.03479071
LOJA	2,021	0.42%	407389	0.00496086
LOS RIOS	62,742	13.16%	597425	0.10502071
MANABI	46,540	9.77%	1153660	0.04034118
MORONA S.	1,510	0.32%	120255	0.01255665
NAPO	16,958	3.56%	132665	0.12782573
PASTAZA	2,755	0.58%	52531	0.05244522
PICHINCHA	87,769	18.42%	2123829	0.04132583
TUNGURAHUA	20,892	4.38%	408907	0.05108106
ZAMORA		0.00%	85381	0
GALAPAGOS	951	0.20%	12633	0.07527903
SIELIMBIOS	128	0.03%	112149	0.00114134
TOTAL	476,590	100.00%	11224070	0.04247278

Elaborado por el BEDE

ANEXO 46

Viviendas que cuentan con el servicio de agua en el país

AÑO DE 1990

PROVINCIA	TOTAL VIVIENDAS	%	% RED					% OTRAS FUENTES
			PUBLICA	VERTIENTE	CANAL	REPARTIDO	R	
AZUAY	112,722	5.60%	61.1	10.8	24.1	0.8	3.3	
BOLIVAR	33,518	1.67%	47.4	16.3	32	1.4	3.1	
CAÑAR	41,432	2.06%	44.1	30.7	18.6	1	4.9	
CARCHI	29,386	1.46%	78.6	4.7	14.4	0.5	1.8	
CHIMBORAZO	83,420	4.15%	62.5	12.2	21	1.1	3.1	
COTOPAXI	60,274	3.00%	57.4	9.8	27	1.3	4.5	
EL ORO	84,551	4.20%	64.7	6.3	14	13.1	1.8	
ESMERALDAS	59,033	2.93%	33.9	16.3	31	12.7	6.2	
GALAPAGOS	2,170	0.11%	81.7	3.4	2.2	4.6	8.3	
GUAYAS	512,664	25.48%	53.3	9.5	5.1	30.8	1.2	
IMBABURA	56,636	2.82%	74	3	18	1.9	3.1	
LOJA	78,664	3.91%	58.3	13.1	25.4	1.4	1.8	
LOS RIOS	102,206	5.08%	33.8	44	18.6	2.3	1.2	
MANABI	187,119	9.30%	44.5	24.4	15.9	11.1	4.2	
M.SANTIAGO	16,464	0.82%	40.4	8.4	42.9	1.6	6.8	
NAPO	18,512	0.92%	23.9	9	50.2	3.5	13.5	
PASTAZA	8,201	0.41%	52.9	4.3	31.3	1.1	10.4	
PICHINCHA	398,328	19.80%	74.6	7.6	8.7	6.7	2.4	
SUCUMBIOS	14,832	0.74%	13	39.2	33.3	1.8	10.7	
TUNGURAHUA	81,732	4.06%	66.9	5.4	19.6	2.8	5.2	
ZAMORA	13,631	0.68%	48	3.9	36.7	1.7	9.8	
TOTAL	2,011,655.00	99.20%						

ELABORADO POR EL ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

CUADRO DE DISPONIBILIDAD DE SERVICIO HIGIENICO
EN LAS VIVIENDAS ECUTORIANAS

AÑO 1990

PROVINCIA	% EXCUSADO EXCLUSIVO	%EXCUSADO COMUN	%LETRINA	% NINGUN SSHH
AZUAY	36,3	9,6	7,9	46,2
BOLIVAR	26,5	5,8	20,0	47,7
CAÑAR	27,5	5,6	11,8	55,1
CARCHI	37,9	14,0	11,4	36,8
CHIMBORAZO	30,7	6,7	16,1	46,5
COTOPAXI	25,0	4,6	20,2	50,3
EL ORO	52,6	12,0	13,6	21,8
ESMERALDAS	39,0	7,9	19,2	33,9
GALAPAGOS	68,1	18,0	4,6	9,3
GUAYAS	64,1	7,8	14,7	13,4
IMBABURA	39,9	11,5	12,0	36,5
LOJA	29,3	10,2	6,2	54,3
LOS RIOS	41,7	4,3	19,1	34,9
MANABI	57,0	4,0	23,4	15,7
M. SANTIAGO	24,2	10,8	11,3	53,8
NAPO	18,3	11,2	12,3	58,3
PASTAZA	36,7	14,5	10,3	38,5
PICHINCHA	60,2	20,0	8,0	11,9
SUCUMBIOS	14,8	13,2	17,2	54,8
TUNGURAHUA	38,8	10,0	24,0	27,1
Z. CHINCHIPE	18,1	14,3	9,6	58,0

ELABORADO POR ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC

ANEXO 48

CUADRO DE ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS
EN LAS VIVIENDAS ECUATORIANAS

AÑO 1990

PROVINCIA	% ALCANTA- RILLADO	% POZO CIEGO	% OTRA FORMA	NINGUNO
AZUAY	41,8	8,7	5,3	44,2
BOLIVAR	25,9	13,5	7,0	53,6
CAÑAR	20,5	18,6	4,9	56,0
CARCHI	48,5	9,3	10,7	31,5
CHIMBORAZO	32,5	12,2	7,3	48,0
COTOPAXI	23,8	15,6	8,3	52,5
EL ORO	42,7	30,8	4,5	46,7
GALAPAGOS	15,4	55,7	19,3	9,6
GUAYAS	39,9	38,0	7,4	14,7
IMBARURA	44,5	9,8	8,7	37,1
LOJA	32,2	10,0	3,2	54,6
LOS RIOS	17,3	36,1	12,0	34,6
MANABI	23,0	44,7	14,2	18,1
M. SANTIAGO	21,3	13,6	10,9	54,2
NAPO	14,4	12,5	10,6	62,5
PICHINCHA	65,3	15,1	6,0	13,6
SUCUMBIOS	8,7	18,7	10,4	62,2
TUNGURAHUA	40,4	17,8	7,2	34,6
Z. CHINCHIPE	23,8	4,9	9,9	61,5

ELABORADO POR ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

ANEXO 49

CUADRO DEL SISTEMA DE ELIMINACION DE BASURA
EN LAS VIVIENDAS ECUATORIANAS

AÑO 1990

PROVINCIA	CARRO RECOLECTOR	QUEBRADA	ENTIERRO INCINERACION	OTRA FORMA
AZUAY	38,3	42,6	11,6	7,6
BOLIVAR	20,1	63,0	11,1	5,9
CAÑAR	20,6	52,4	17,9	9,2
CARCHI	45,4	42,2	6,1	6,4
CHIMBORAZO	29,8	54,8	8,6	6,8
COTOPAXI	22,4	55,9	16,2	5,5
EL ORO	34,4	29,7	31,8	4,1
ESMERALDAS	23,7	40,7	22,7	12,9
GALAPAGOS	15,4	55,7	19,3	9,6
GUAYAS	39,9	38,0	7,4	14,7
IMBABURA	44,5	9,8	8,7	37,1
LOJA	32,2	10,0	3,2	54,6
LOS RIOS	17,3	36,1	12,0	34,6
MANABI	23,0	44,7	14,2	18,1
M. SANTIAGO	21,3	13,6	10,9	54,2
NAPO	14,4	12,5	10,6	62,5
PASTAZA	35,7	10,1	13,2	41,1
PICHINCHA	65,3	15,1	6,0	13,6
SUCUMBIOS	8,7	18,7	10,4	62,2
TUNGURAHUA	40,4	17,8	7,2	34,6
Z. CHINCHIPE	23,8	4,9	9,9	61,5

ELABORADO POR ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

ANEXO 50
TASAS DE ANALFABETISMO POR AREAS SEGUN REGIONES Y
PROVINCIAS
AÑO 1990

	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL PAIS	10,2	4,9	17,4
Región Sierra	11,4	4,7	19,1
Azuay	11,9	4,6	17,8
Bolivar	18,9	6,4	22,4
Cañar	17,5	8,0	21,7
Carchi	8,6	5,0	11,3
Cotopaxi	19,9	6,5	24,4
Chimborazo	22,9	5,9	32,1
Imbabura	16,0	6,3	25,9
Loja	9,0	3,8	12,6
Pichincha	6,5	4,2	13,1
Tungurahua	12,1	5,1	17,4
Región Costa	9,1	5,0	16,2
El Oro	5,2	3,8	8,5
Esmeraldas	13,0	6,4	18,7
Guayas	6,6	4,3	14,3
Los Rios	13,7	7,6	17,5
Manabí	13,6	7,3	18,4
Región			
Amazónica	10,6	5,3	12,7
Napo	12,2	5,5	14,4
Morona Santiago	10,4	4,7	12,8
Pastaza	12,4	4,9	17,1
Sucumbios	9,7	6,5	19,9
Zamora Ch.	8,4	4,4	9,8
Región Insular	2,6	2,1	5,0
Galápagos	2,6	2,1	5,0

Fuente: INEC " Resultados definitivos de los censos de Población de los años 1982-1990"

ANEXO 51

CUADRO DE VIVIENDAS QUE POSEEN SERVICIO ELECTRICO

EN EL ECUADOR

AÑO 1990

PROVINCIA	%	RED PUBLICA	% NINGUN SERVICIO
AZUAY		76,3	23,7
BOLIVAR		53,3	46,7
CAÑAR		66,9	33,1
CARCHI		79,4	20,6
CHIMBORAZO		74,4	25,6
COTOPAXI		67,3	32,7
EL ORO		86,6	13,4
ESMERALDAS		62,8	37,3
GALAPAGOS		94,8	5,2
GUAYAS		88,8	11,3
IMBABURA		74,1	25,9
LOJA		60,4	39,6
LOS RIOS		55,5	44,5
MANABI		62,5	37,6
M. SANTIAGO		44,3	55,7
NAPO		35,2	64,8
PASTAZA		60,7	39,3
PICHINCHA		90,7	9,3
SUCUMBIOS		38,1	61,9
TUNGURAHUA		89,5	10,5
Z. CHINGUPE		49,9	50,1

ELABORADO POR ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC

CUADRO DE VIVIENDAS QUE POSEE SERVICIO
TELEFONICO EN EL PAIS
AÑO 1990

PROVINCIA	% CON TELEFONO
AZUAY	17,8
BOLIVAR	10,8
CAÑAR	7,2
CARCHI	10,6
CHIMBORAZO	11,1
COTOPAXI	9,5
EL ORO	6,9
ESMERALDAS	10,3
GALAPAGOS	12,6
GUAYAS	18,3
IMBABURA	12,9
LOJA	8,8
LOS RIOS	6,0
MANABI	6,9
M. SANTIAGO	4,8
NAPO	3,9
PASTAZA	8,3
PICHINCHA	20,8
SUCUMBIOS	2,5
TUNGURAHUA	11,9
Z. CHINCHIPE	3,4

ELABORADO POR EL ILDIS EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.

ANEXO 53

LA MIGRACION EN EL ECUADOR

1990

PROVINCIA	INMIGRANTES	% POB. PROV.	EMIGRANTES	%POB. PROV
AZUAY	48,321	9.50%	118,980	23.50%
BOLIVAR	12,095	7.80%	91,714	59.10%
CAÑAR	25,313	13.40%	46,083	24.30%
CARCHI	20,103	14.20%	65,646	46.40%
COTOPAXI	30,025	10.90%	99,484	36.00%
CHIMBORAZO	29,432	8.10%	125,451	34.40%
EL ORO	117,888	28.60%	64,056	15.50%
ESMERALDAS	74,437	24.30%	73,870	24.10%
GUAYAS	550,650	21.90%	158,954	6.30%
IMBABURA	40,748	15.30%	78,512	29.60%
LOJA	21,403	5.60%	185,892	48.30%
LOS RIOS	108,662	20.60%	150,062	28.40%
MANABI	49,844	4.80%	352,925	34.20%
MORONA	25,398	30.20%	9,523	11.30%
NAPO	37,708	36.50%	9,370	9.10%
PASTAZA	17,547	42.00%	7,399	17.70%
PICHINCHA	576,441	32.80%	109,404	6.20%
TUNGURAHUA	40,182	11.10%	83,120	23.00%
ZAMORA	30,535	46.10%	7,166	10.80%
GALAPAGOS	6,323	64.60%	1,582	16.20%
SUCUMBIOS	50,890	66.10%	3,761	49.00%
ZONAS NO DEL.	43,599	61.70%	1,499	2.10%
TOTAL	1,957,544		1,745,068	
EXTERIOR			78,171	
NO DECLARADO			34,920	

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC

ANEXO 54
VARIACION DE LA POBLACION ECUATORIANA POR AREAS
AÑOS 1974-1990-1995

PROVINCIAS 1995	1974				1990	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	
RURAL						
AZUAY	32.00	68.00	43.20	56.80	48.13%	51.87%
BOLIVAR	13.20	86.80	20.00	80.00	25.43%	74.57%
CAÑAR	13.50	86.50	29.30	70.70	34.37%	65.63%
CARCHI	31.50	68.50	40.60	59.40	43.19%	56.81%
COTOPAXI	13.70	86.30	22.80	77.20	28.03%	71.97%
CHIMBORAZO	25.70	74.30	32.70	67.30	36.99%	63.01%
EL ORO	48.10	51.90	70.50	29.50	73.51%	26.49%
ESMERALDAS	35.50	64.50	44.00	56.00	46.30%	53.70%
GUAYAS	63.30	36.70	76.70	23.30	82.36%	17.64%
IMBABURA	32.20	67.80	46.80	53.20	53.18%	46.82%
LOJA	22.10	77.90	39.50	60.50	44.49%	55.51%
LOS RIOS	25.40	74.60	37.80	62.20	46.57%	53.43%
MANABI	26.70	73.30	42.00	58.00	46.77%	53.23%
MORONA S.	17.90	82.10	24.90	75.10	32.09%	67.91%
NAPO	6.90	93.10	28.80	71.20	28.16%	71.84%
PASTAZA	22.80	77.20	35.80	64.20	39.77%	60.23%
PICHINCHA	66.70	33.30	72.90	27.10	76.02%	23.98%
TUNGURAHUA	33.50	66.50	41.10	58.90	45.01%	54.99%
ZAMORA	11.10	88.90	24.60	75.40	29.15%	70.85%
GALAPAGOS	58.40	41.60	81.90	18.10	85.75%	14.25%
SUCUMBIOS	0.00	0.00	26.60	73.40	27.56%	72.44%
ZONAS NO PBL.	0	0	0	0	0.00%	100.00%
TOTAL	41.40	58.60	55.10	44.90	60.60%	39.40%

ELABORADO POR PAUL JIMENEZ LARRIVA EN BASE A LOS DATOS DEL INEC.