



January 1990

El municipio en ciudades intermedias ecuatorianas: dependencia política y crisis administrativa

Contact
Author

Start Your Own
SelectedWorks

Notify Me
of New Work

Revista Foro

Bogotá - Colombia

No. 11

Enero 1990

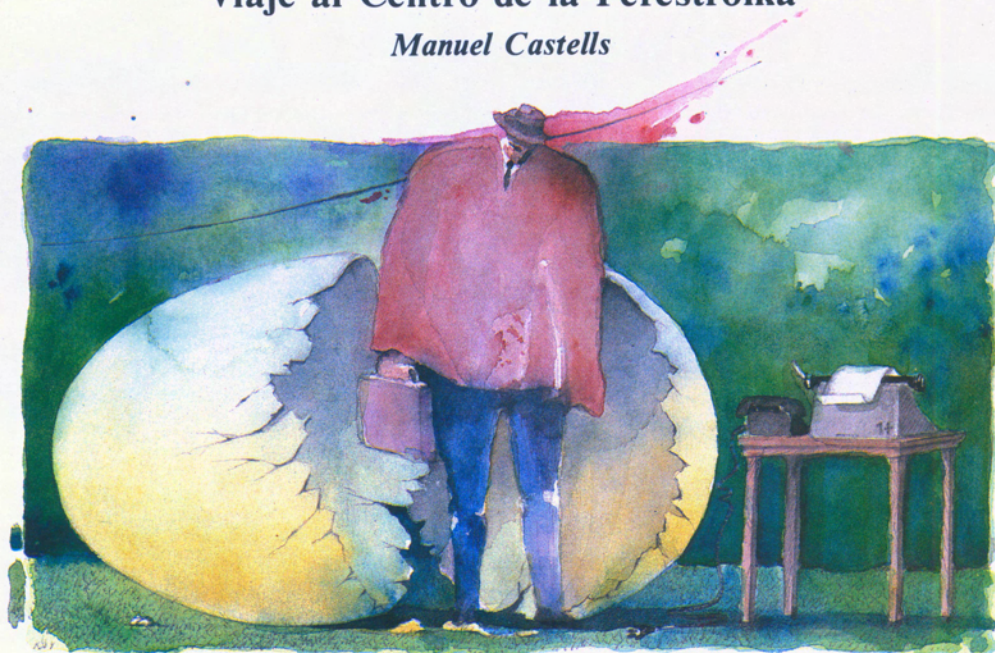
Valor \$1.200

El Papel Político de los Movimientos Sociales

Orlando Fals Borda

Viaje al Centro de la Perestroika

Manuel Castells



**Gobiernos Municipales y Descentralización
en América Latina**

La Gestión Municipal: ¿Para quién?

Fabio Velásquez

Gestión Municipal y Política Local

Pedro Pérez



Ediciones Foro Nacional por Colombia

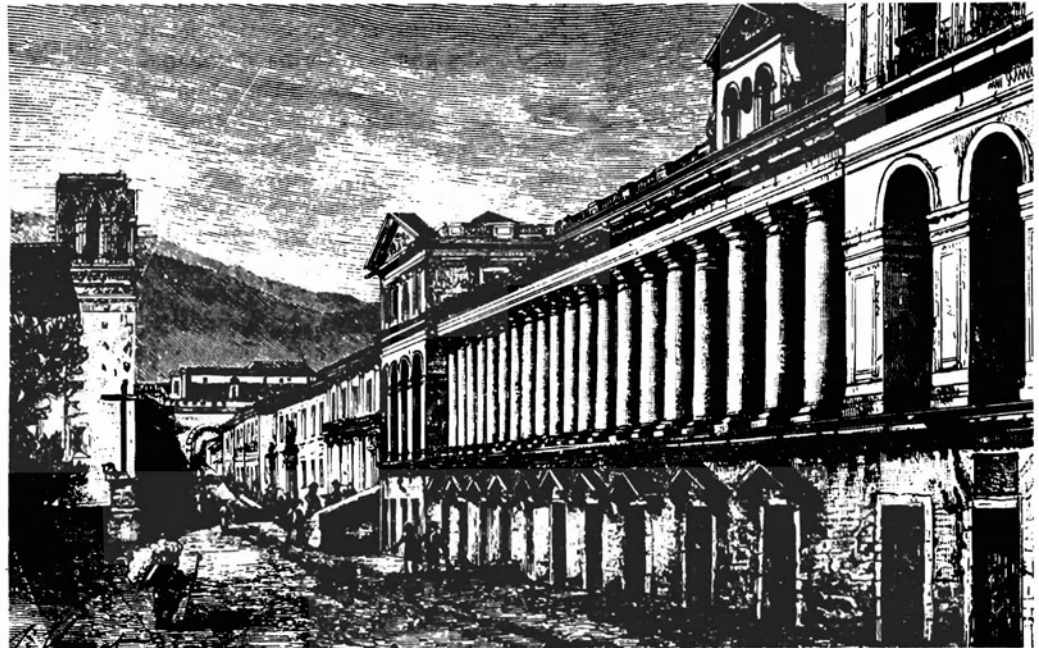
Fernando Carrión H. Investigador del Centro de Investigaciones Ciudad. Quito-Ecuador.

Patricio Velarde S. Sociólogo, investigador del Centro de Investigaciones Ciudad. Quito-Ecuador.

El municipio en ciudades intermedias ecuatorianas:

Dependencia política y crisis administrativa

Fernando Carrión H.
Patricio Velarde S.



El municipio ecuatoriano debe ser considerado como el típico organismo descentralizado territorialmente, pero sometido al poder del Estado, contando teóricamente con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural), bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y educación; así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras, es decir, funciones y atribuciones propias a la gestión intraurbana de las ciudades.

1. El municipio en la estructura política-jurídica del Estado¹

El Estado ecuatoriano reconoce constitucionalmente al municipio como una entidad autónoma, descentralizada y con un conjunto de funciones y atribuciones particulares y legalmente establecidas. Teóricamente, el municipio forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional, subordinado al orden político constitucional.

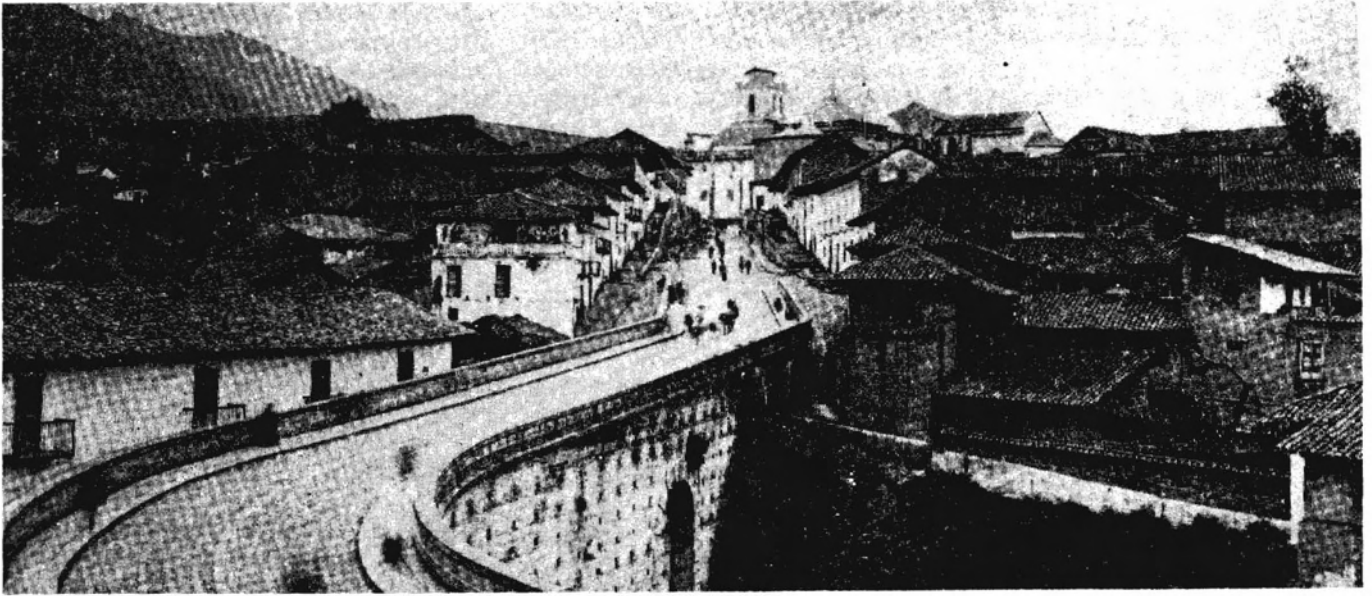
La administración pública y las actividades que se desarrollan dentro de las tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) del poder del Estado, se encasillan en todos los organismos públicos. Así, en la función ejecutiva se encuentran los organismos encar-

gados de realizar la gestión del Estado, pudiendo ser del tipo centralizado o descentralizado².

Se deben distinguir los organismos que componen la administración descentralizada, bajo sus dos formas básicas: funcional y territorial, siendo esta última la que incluye al municipio como una institución descentralizada territorialmente.

1. Este artículo se realizó con base en las conclusiones de la primera fase del proyecto para Ecuador: "Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina": Los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados. Participa también en este estudio Jacqueline Villagómez.

2. Tinajero, Francisco. *Régimen Municipal Ecuatoriano*, Derecho Municipal Iberoamericano, IEAL, 1985, pág. 254.



Vista fotográfica de Quito (Fotografía de 1900).

La descentralización administrativa constituye una figura por la cual el Estado ha encargado la gestión de una o varias de sus actividades públicas a ciertos organismos separados del poder central. Los fines específicos de los organismos descentralizados son parte de los fines del Estado; en consecuencia, éste, como primer responsable de la realización de sus fines, debe observar que cumplan a cabalidad con las tareas que les ha confiado. De esta realidad, se deriva la potestad estatal de controlar el desarrollo de las actividades de los organismos descentralizados, lo que el derecho alemán llama "la inspección estatal"³.

2. Descentralización y competencia municipal

El municipio ecuatoriano debe ser considerado como el típico organismo descentralizado territorialmente, pero sometido al poder del Estado, contando teóricamente con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural)⁴, bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y educación; así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, entre otras, es decir, funciones y atribuciones propias a la gestión intraurbana de las ciudades⁵.

Las funciones señaladas en el Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal definen un espectro muy amplio de responsabilidades, tanto que, podríamos decir de los municipios ecuatorianos lo que al decir de Lordello de Mello ha dicho de los brasileños: tienen la posibilidad de "hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada"⁶.

3. Otto Gonnawisen. *Derecho Municipal Alemán*, IEAL, Madrid, 1967, pág. 243.

4. "El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado (...)". Art. 1. Ley de Régimen Municipal.

5. El Art. 1 de la Ley de Régimen Municipal establece que su fin primordial es la búsqueda del "bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales" comprendidas dentro del cantón (Art. 121 de la Constitución).

6. Según el Art. 15, de la LRM, son funciones primordiales del municipio las siguientes:

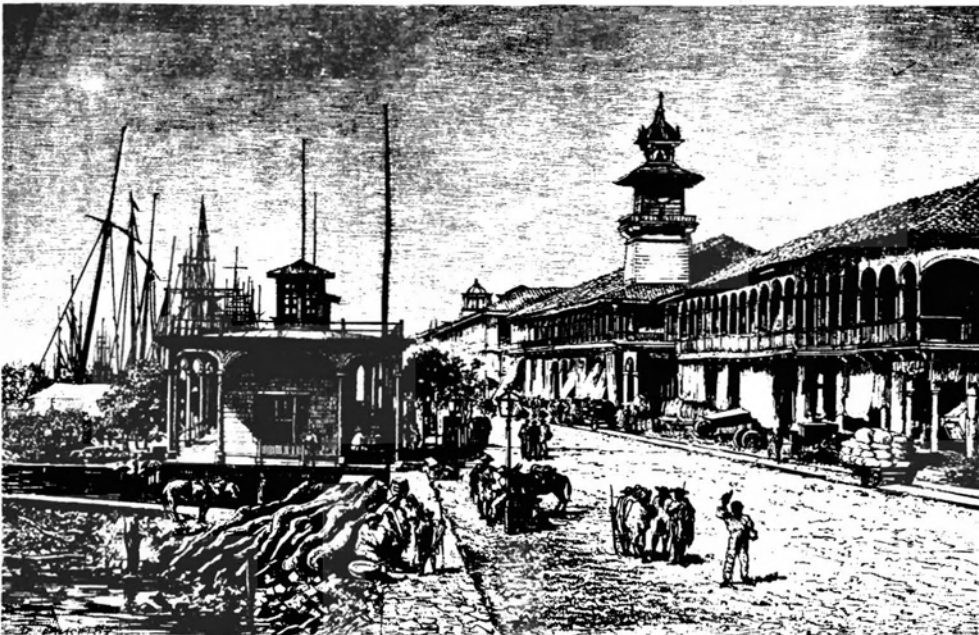
- a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado.
- b) Construcción, mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
- c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos.
- d) Dotación y mantenimiento de alumbrado público.
- e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio.
- f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.
- g) Control de construcciones.
- h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
- i) Servicio de cementerios.
- j) Fomento de turismo.
- k) Servicios de mataderos y plazas de mercado.

Sin embargo, aunque el Estado reconoce el principio de autonomía política, jurídicamente establecido en la Constitución Política y en la Ley de Régimen Municipal (reformas de 1982), los gobiernos locales no han podido escapar al asedio de un Estado centralista y concentrador.

La realidad en que se debaten los municipios desdice de la imagen legal: históricamente ha sido superada por la ampliación de la demanda social, la restricción de la oferta estatal, la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, el agudo proceso de urbanización que vive el país, y la propia caducidad de las

complejo institucional articulado, que proviene de la amalgama de las distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil. Por tanto, los roles que competen a los municipios ecuatorianos, se encuentran superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana.

Este complejo institucional articulado es la base y asiento del denominado "poder local" que se presenta bajo una multiplicidad de formas. Esto ha dado lugar a que algunos estudiosos piensen más bien en la presencia de varios poderes locales y consiguientemente en la inexistencia de un solo poder local.



La realidad en que se debaten los municipios desdice de la imagen legal: históricamente ha sido superada por la ampliación de la demanda social, la restricción de la oferta estatal, la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, el agudo proceso de urbanización que vive el país, y la propia caducidad de las estructuras municipales.

estructuras municipales. De allí que en la gestión de la sociedad local se perciba cada vez más la injerencia de nuevas entidades y órganos estatales, diluyendo lo que privativamente es competencia municipal.

Las características del proceso de acumulación-urbanización, junto a las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, ha dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática de las sociedades locales, determinando que la gestión de nuestras ciudades no sea de exclusiva competencia del poder municipal.

Por el contrario, este proceso ha sido conducido a definir una instancia de administración y gestión que la contiene y la supera, y que por lo pronto denominaremos

Algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud: durante la década de los setenta, en plena dictadura militar, se crearon una serie de instituciones financieras estatales como el Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales mediante corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, etc.).

A ello se suma la presencia de gobiernos seccionales provinciales (consejos provinciales), y fortalecimiento de organismos financieros de carácter seccional como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. (para citar el caso de la vivienda). Del mismo modo se desarrollan, al amparo de la propia Ley de Régimen Municipal, entidades productoras de servicios y equipamientos antes privativas de los municipios, como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (IETEL, MOP), etc.

En la etapa democrática, durante el gobierno derechista de Febres Cordero (1984-1988), la ejecución de obras públicas, por parte de las denominadas Unidades Ejecu-

toras⁷, con fines político clientelares, evidenciaban la injerencia del gobierno central sobre la autonomía y competencias municipales. En la actualidad, ésta se refleja, una vez más, a raíz de la creación, en Guayaquil, de la Empresa Provincial de Agua Potable (EPAP-G), por parte del gobierno socialdemócrata de Borja Cevallos, en agosto pasado.

Las críticas y justificaciones provenientes de los gobiernos centrales respectivos, se basan en la ineficiencia e inoperancia de los municipios, sobre todo cuando éstos han sido contrarios al partido de gobierno, permitiendo, a la vez, observar el límite adicional con el que se tropieza el clientelismo a nivel municipal⁸.

La situación por la que atraviesan los municipios ecuatorianos refleja los cambios en la relación gobierno central-gobierno local, que se manifiestan desde el tardío proceso de modernización capitalista que vive el Ecuador a partir de la década del 60 y con más fuerza desde la coyuntura petrolera iniciada en 1972. Se utiliza el proceso de descentralización de los órganos administrativos funcionales para lograr un proceso de centralización territorial que menoscaba el poder de los organismos seccionales y define la relación clientelar intraestatal desde la cima del poder central.

En esta característica de la organización estatal se sustenta un doble proceso articulado de centralización-descentralización en el que se inscriben, por un lado, la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos seccionales en beneficio del poder central y, por otro lado, las modificaciones de hecho de las funciones municipales: el municipio va dejando de ser el organismo encargado de la regulación y desarrollo de la estructura urbana y la sociedad local, y va asumiendo un nuevo rol: *el de intermediario del poder central y catalizador y canalizador en el amortiguamiento de los conflictos sociales regionales y locales*.

La reducción de las competencias municipales se ha producido como consecuencia de la refuncionalización de roles y actividades de los distintos organismos propiciadas por el mismo Estado, esto es, generándose un proceso inverso de centralización territorial, conduciendo a que las entidades municipales se especialicen internamente en la realización de determinadas obras específicas como el agua potable y la vialidad⁹.

Este movimiento contradictorio ha significado en la práctica un desarrollo significativo del clientelismo político, tanto al interior del Estado como hacia la sociedad civil, convirtiéndose en un elemento adicional de la crisis del municipio. El clientelismo intraestatal es condición previa para el clientelismo hacia la sociedad civil: la posibilidad de ejecutar obras depende de la capacidad de negociación de los recursos con el poder central.

Adicionalmente, la pérdida de autonomía es otro factor detonante del proceso, cuando se observa que estos organismos "descentralizados" dependen de los recursos provenientes del Estado central¹⁰. La administración de la ciudad, tradicionalmente de competencia municipal, es asumida por el Estado central y el capital, conllevando, entre otras cosas, la adopción de políticas de privatización bajo formas de capital estatal, privado o mixto (empresas municipales).

La crisis económica se ha constituido en un factor fundamental en el proceso de centralización estatal y además de descentralización de los conflictos. En ella se verán de manera más evidente los manejos clientelares al interior del Estado y de éste con la sociedad civil, así como sus límites.

Se vive una crisis del fisco municipal producida por el descenso absoluto y relativo (inflación, privatización de beneficios y socialización de costos, altas tasas de interés, devaluación monetaria, servicio a la deuda, etc.) de los recursos municipales en un contexto de mayores necesidades sociales e históricas y de redistribución del poder municipal.

Pero es una crisis que afecta también el nivel de la estructura administrativa, esto es, la inadecuación de funcionamiento del aparato municipal.

7. Organismos "autónomos", política y financieramente adscritos a la presidencia de la República.

8. Por ejemplo, el gobierno de Febres Cordero se encontró con la oposición de la mayoría de los municipios del país; durante su administración las asignaciones presupuestarias fueron demoradas o en su defecto no se las entregó. En cambio el gobierno de Borja ha enfrentado una tenaz oposición en torno a la alcaldía de Guayaquil, dirigida por Elsa Bucaram del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que ha demandado y cuestionado la falta de recursos para el municipio porteño.

9. Los casos de los municipios de Riobamba y Santo Domingo así lo reflejan, pues destinaban más del 65% de las inversiones únicamente a estos dos rubros.

10. En los casos estudiados se detectó una enorme dependencia de recursos económicos ajenos: más del 70% de los mismos proviene de fuentes externas.



Esta crisis tiene sus repercusiones más notables justamente en los municipios de las ciudades intermedias y pequeñas, dado que en ellas se percibe un alto dinamismo y un proceso de redefinición del carácter de intermediación de sus roles en el conjunto de la red urbana.

Paradójicamente, será la misma crisis económica la que muestre las propias limitaciones del clientelismo, debido a la ampliación de la demanda social, a la escasa capacidad de respuesta estatal, y a la disminución de la legitimidad y representatividad institucional. De allí que se estarían construyendo, sobre esta base, nuevas formas de hegemonía social y política que escapan a la lógica que imprime el Estado. En esa dirección apuntan la consolidación de nuevos grupos y movimientos sociales a nivel local.

3. La administración financiera

La capacidad económica y financiera de los municipios es un factor importante de la gestión municipal. La inmensa presencia de recursos procedentes del gobierno central acosa y delimita las posibilidades de un desempeño autónomo de los municipios de las ciudades estudiadas.

Si bien durante la década de estudio, se nota un crecimiento en términos absolutos de los recursos económicos municipales, no es menos cierto que el acelerado proceso de urbanización ha hecho que tiendan a disminuir significativamente respecto a la población que deben atender. En general los municipios ecuatorianos tienen una debilidad económica crónica que se evidencia, por un lado, en su disminución relativa frente al presupuesto nacional (de 10.3% en 1975 a 8.6% en 1985)¹¹. Y, por otro lado, en la merma de los recursos con relación al crecimiento de la población urbana.

La modalidad de crecimiento basada en los recursos externos ha sido uno de los motores fundamentales en la formación de la crisis económica de los municipios, pues el presupuesto crece ficticiamente al no corresponder con su realidad inmediata.

El 71.5% de los recursos con que cuentan las ciudades intermedias estudiadas es externo (es decir, proveniente de transferencias e ingresos de capital del gobierno central), sin que genere impacto alguno en la obtención de nuevos ingresos, pero sí en el manejo de sus egresos, ensanchados vía gastos corrientes. Ello tiene mucho que ver con

la existencia paralela de una rigidez en los ingresos obtenidos y una flexibilidad en los egresos. El 28.5% de los ingresos son internos y se "diluyen" en gastos corrientes. La situación se agrava porque esos ingresos, en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año.

Las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre las ciudades intermedias y pequeñas y convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra la democracia; pero también han introducido notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto de política administrativa a nivel intramunicipal. Este factor es más claramente perceptible al interior de los gobiernos municipales de ciudades intermedias¹².

Las coyunturas nacionales terminan siendo el elemento sustancial del accionar municipal, así como las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central. Ejemplos de ello son los momentos de crisis-auge económico y los procesos de democratización que vive el país. Mientras la crisis económica se la siente inmediatamente, el auge tarda en expresarse a nivel municipal.

Las posibilidades del municipio para ejecutar obras, y por tanto para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional, o de la entrega anual de los montos presupuestados¹³, de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras y de las modalidades de relación que establezca con la población.

De allí se puede colegir el establecimiento de una nueva relación clientelar: el clientelismo intraestatal como condición para definir las relaciones clientelares hacia la sociedad local. Es allí donde puede estar residiendo el nuevo rol del municipio como intermediario del poder central hacia la población y como colchón de resistencia de la población hacia el Estado.

11. Rosales Mario, et al, *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*. Ed. El Conejo-IULA, CELCADEL, AME. Quito, 1988, pág. 83.

12. No sólo que hay un proceso de centralización en términos territoriales, sino que también lo hay en cuanto a la toma de decisiones, correlativo a la centralización financiera.

13. Esta es una de las causas de que en los presupuestos del municipio de Riobamba se observen elevados "déficit" (del orden del 39% como en el año de 1986).



Las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre las ciudades intermedias y pequeñas y convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra la democracia; pero también han introducido notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto de política administrativa a nivel intramunicipal.

Si bien el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una ingente cantidad de servicios públicos y actividades, no es menos cierto que de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más que gobiernos locales, son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones. Y ello a despecho de los roles y atribuciones que les asigna su ley constitutiva.

La falta de previsión y de perspectiva a largo plazo tiene expresión en el escaso rubro de inversión en planificación (apenas representa el 2.1% del total de gastos de inversión en los dos municipios estudiados); pero también en su falta de visión interna respecto de la modernización administrativa.

La gran cantidad de recursos que se desperdician, o no se utilizan, nos demuestra que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local. Un ejemplo concreto es el municipio de Santo Domingo de los Colorados que, justamente en los años que recibió la mayor cantidad de recursos económicos tuvo los mayores saldos en el presupuesto, revelándose con ello su poca capacidad de gasto¹⁴. Ello nos está mostrando que, si bien el problema económico es fundamental, no es menos cierto que se requiere de una estructura capaz de soportarlo.

En suma, los municipios de estas ciudades limitan su acción a lo urbano, pese a su "potencial" radio de influencia dentro de lo regional, y sobre todo teniendo en cuenta que el ámbito rural definió en gran parte el origen de sus respectivas sociedades locales.

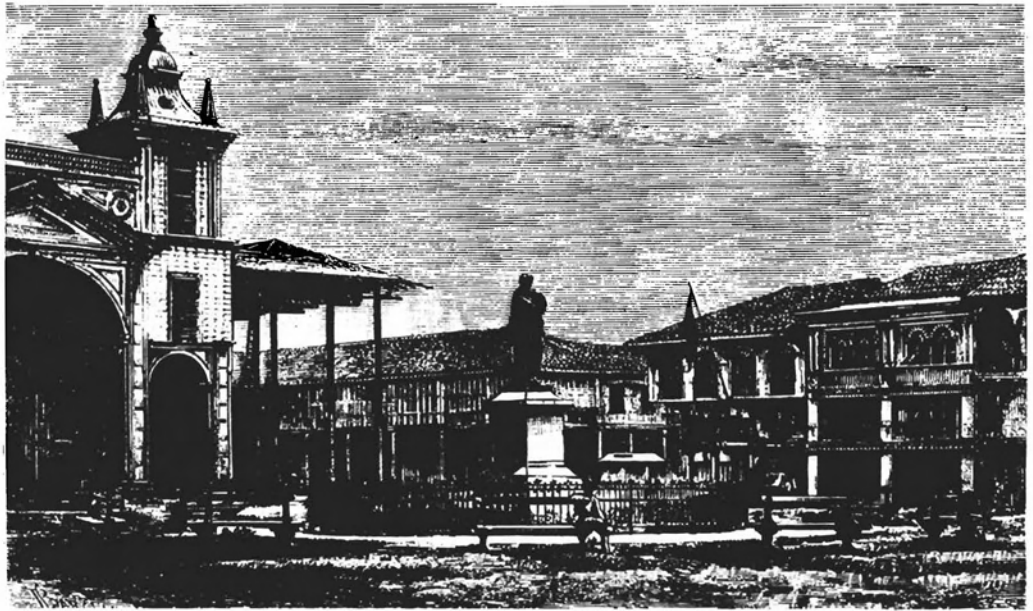
Las posibilidades de constituirse en verdaderos organismos receptores de propuestas de transformación y en la máxima expresión y representación del poder local queda entre las interrogantes a analizar posteriormente.

4. Algunas reflexiones adicionales

La carencia de rentas e ingresos municipales no define por sí misma la problemática municipal: la descentralización, la eficiencia, la autonomía, la crisis, etc., tienen otros componentes adicionales, como la relación del aparato municipal con la sociedad local y el Estado, su estructura interna, su capacidad técnica-operativa, los mecanismos de representación y participación ciudadana, entre otros.

14. El municipio de esta ciudad, llega a mantener recursos no utilizables (saldos) hasta del orden del 38% del total de los egresos entre 1982 y 1984.





La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan incoherentemente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel en gran parte se reduce a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable).

La dinámica poblacional de las ciudades estudiadas es un factor que merma la capacidad económica de los municipios y, por ende, de las posibilidades de responder ante la creciente demanda social. Pero el problema central está en la propia estructura municipal, donde se evidencian serias limitaciones en la administración de los recursos, ejemplificado en la poca capacidad de gasto.

El escenario local ha variado por el peso del Estado, sobre todo vía el gasto público y el proceso de redemocratización, en tanto han generado nuevas formas sociales hegemónicas a través de las fuerzas sociales y los partidos políticos asentados sobre las estructuras caciquiles y los cambios en la base económica.

La gestión de la sociedad local se desarrolla dentro de lo que hemos denominado "complejo institucional", lo cual significa que el municipio es un órgano más dentro de la trama de relaciones que configuran el poder local, perdiendo su rol en un ámbito más global dentro del conjunto del Estado, y transformándose en un "órgano descentralizador de conflictos".

Por otro lado, se desprende que la discusión respecto de la descentralización y la crisis municipal no es parte del núcleo central de la problemática de las sociedades locales. Al momento, es preferible intentar definir una nueva forma de gestión de la ciudad que intentar resolver esas inquietudes y seguir en la lógica de la gestión del déficit.

La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan incoherentemente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel en gran parte se reduce a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable).

Las ciudades de hoy son muy distintas y mucho más complejas a las que existían hace un par de décadas: la gestión que existe no puede seguir operando de igual manera.

En el Ecuador no se puede hablar en ningún caso de reformas profundas; lo que ha existido en esta última década es una redistribución de competencias de los distintos órganos e instituciones del Estado en que el municipio es un organismo más, transformándose en una ventanilla de oxigenación de los conflictos sociales y no en una expresión amplia de la sociedad civil.

Los niveles de representación y participación popular no se han expresado como ejercicio directo del poder de la ciudadanía; en el Ecuador, a 10 años de vigencia, la democracia sigue resumida y limitada a las instancias de "representatividad estatal". Sin embargo, el gobierno municipal continúa representando al interior de las sociedades locales una opción largamente esperada para canalizar la satisfacción de determinadas demandas de la población. ●