

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993 / 9-46

Equipo de Coyuntura, CAAP

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992 / 47-65

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una aproximación cuantitativa / 67-78

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

“Agenda para el desarrollo” del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996 / 81-116

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente / 118-136

Alberto Acosta

Modernización del Estado: Justificativos, orientaciones y contenido / 137-162

Pablo Lucio Paredes

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

José Sánchez Parga

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado / 185-195

José V. Troya

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

Juan B. León

Cuestiones del Estado / 217-229

Alberto Graña

LIBROS / 231-232

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

Germánico Salgado

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios / 255-265

Germán Rojas / Francisco Lara

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90 / 269-291

Manuel Chiriboga

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción de banano / 293-302

Rafael Guerrero

CRITICA BIBLIOGRAFICA

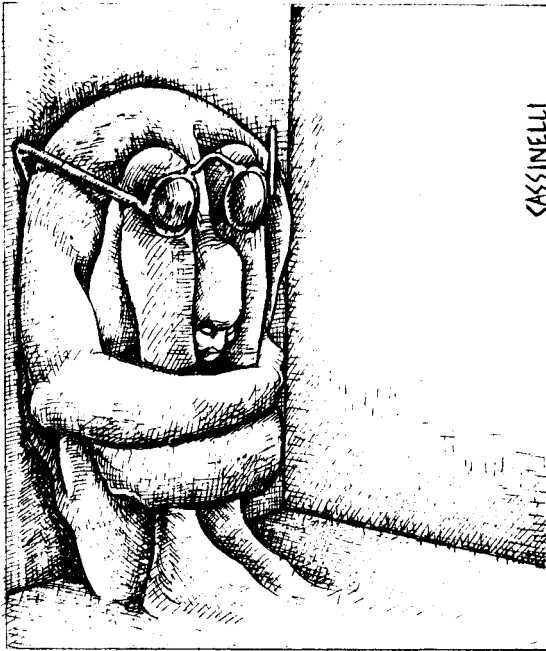
Sobre populismos y economías / 303-313

Pedro Páez

BIBLIOTECA



FLACSO
Ecuador



Según la constitución, la actividad empresarial del Estado puede solo excepcionalmente y por ley ser “delegada” y no “transferida” a la iniciativa privada.

EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACION CON REFERENCIA AL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO

José V. Troya J. (*)

El proyecto de Ley de Modernización del Estado propuesto por el Ejecutivo al Congreso presen-

ta algunos puntos de interés que han sido objeto de variados y numerosos comentarios. Me referiré

(*) Ex-Superintendente de Bancos, 1981-85. Profesor de Derecho Tributario y Finanzas Públicas de las Universidades, Central del Ecuador, Católica de Quito y Monterrey de México.

únicamente al marco constitucional, por la trascendencia que comporta y a la descentralización, aspecto sobre el que se ha opinado menos.

1.- La Constitución vigente (art.46) consagra la existencia de cuatro sectores de la economía, el público, el de economía mixta, el comunitario y el privado.

El principio de libertad de empresa (art. 19, n 11 y 12) no es irrestricto, se encuentra condicionado a la eficiencia y a la justicia social (art. 45), y obviamente a la estructura económica prevista en el mencionado art. 46 que prevé un ámbito exclusivo para la actividad empresarial del Estado, el mismo que solo excepcionalmente puede ser “delegado”, por ley, no “transferido” a la iniciativa privada. La Constitución de 1945 de efímera vigencia, tenida como socializante, consagra la libertad de empresa pero condiciona al interés social (art. 141 n. 12, 13 y 14) y contiene una disposición muy amplia y muy importante sobre la economía (art. 146) en la que se acentúa lo social y el rol

del Estado. Sin embargo no existe en esta Carta Política- que fue vivamente impugnada por las fuerzas económicas conservadoras-, nada respecto de un sector de la economía reservado exclusivamente al Estado. La Constitución de 1946, que es una de las que mayor vigencia ha tenido (desde 1946 hasta 1963), contiene normas sobre la propiedad y la función social (art. 183) y sobre la libertad de empresa (art. 187 n. 10) más, no alude al papel del Estado en la economía, dándose un paso atrás en este orden. La Constitución de 1966-1967 que presenta un grado importante de elaboración, es de corte más social que la de 1946. Regula la propiedad (arts. 47-60) y la economía (arts. 85-93). Es muy importante el art. 59 que dice: “El Estado se reserva el derecho de explotar determinadas actividades económicas, para suplir, fomentar y complementar la iniciativa privada, sin menoscabo de los intereses legítimos de esta”, constituye un antecedente del actual artículo 46 n.1. La norma del indicado art. 59, es imprecisa, pues, se refiere a “determinadas activi-

dades económicas”, sin precisar cuales. Además, la reserva a favor del Estado, es supletoria de la actividad privada. De este modo se consagró el principio de subsidiariedad del Estado, tan en boga para algunos sectores ideológicos.

Con posterioridad a la vigencia de la Carta que nos rige, han surgido voces que impugnan el sistema del art. 46, y particularmente la existencia de un sector de la economía “de propiedad exclusiva del Estado”. Los impugnadores han propiciado la reforma de la Constitución.

De lo expuesto se deduce que, el desarrollo constitucional ha producido el modelo consignado en la disposición indicada y que, si bien existe una corriente inconstitucional, el mismo se encuentra vigente, hasta que se enmiende la Carta Política, propósito de difícil consecución.

El Proyecto de Modernización del Estado, en el inciso final del art. 6, en la medida que faculta al Presidente de la República, delegar o trasladar a la iniciativa pri-

vada las áreas de explotación económica reservadas al Estado, es francamente inconstitucional. En efecto, trastocándose el contenido del numeral 1 del art. 46 de la Constitución, se convierte en norma general lo que es la excepción, al facultarse ad libitum, al Presidente de la República, modificar el modelo que sobre la materia ha consagrado la Carta Política. Los defensores del Proyecto están concientes del hecho, tanto que son los mismos que han impugnado la Carta Política y han procurado, o al menos enunciado, su reforma. Lo que hoy pretenden, en forma poco ortodoxa, es orillar la disposición constitucional, lo que es inaceptable.

Tiene también carácter inconstitucional, aunque de manera menos franca, la norma del inciso tercero del art. 11 del Proyecto que prohíbe la creación de nuevas empresas, entidades u organismos del sector público que se dediquen a actividades económicas. A pesar de que tal prohibición sería sobrepasada con la expedición de una ley posterior, riñe



con la libertad de empresa de que goza, entre otros, el Estado.

2. Es evidente que el Proyecto de Modernización persigue sustancialmente la privatización, y que los otros propósitos, cuales son la descentralización y la racionalización del Estado apenas quedan enunciados. En el art. 2 del Proyecto, que trata del ámbito de

la Ley, se prevé, seguramente con el argumento de que gozan de autonomía, que las entidades del régimen seccional, podrán a su arbitrio, incorporarse o no al proceso de modernización. Esto puede producir una disfunción, pues, solo una parte del Estado, en el sentido lato de la palabra, estará necesariamente dentro del proceso. Tal exclusión es particularmente grave en lo que respecta a la descentralización, dentro de la cual es imprescindible la participación de los entes seccionales, a los que hay que robustecer, confiriéndose varias de las atribuciones y cometidos del Estado Central y haciéndoles partícipes de los ingresos públicos.

El art. 8 del Proyecto contempla la descentralización, y la desconcentración de las funciones públicas y atribuye al CONAM, Consejo Nacional de Modernización del Estado, la supervisión y control de las políticas de descentralización que tienen por objeto la delegación del poder político, económico y administrativo desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales.

Se trata de un enunciado que debe ser desarrollado. A este propósito la ley, respetando el marco constitucional que ampara a los consejos provinciales y a los municipios, debe normar todo el proceso, entendiendo que en el fondo de lo que se trata es de implantar un nuevo modelo de distribución del poder público, que sin atentar al régimen unitario del Ecuador, crea un sistema equitativo que permite lograr un desarrollo equilibrado, lo que al mismo tiempo comporta la modernización del Estado Nacional integrado por todos sus estamentos.

Para configurar este nuevo Modelo es menester considerar aspectos generales, constitucionales y de procedimiento.

2.1 En conformidad al art. 122 de la Constitución Política, los consejos provinciales y los municipios, gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. Para que la autonomía, sobre todo la económica, sea efectiva, es necesario arbitrar los medios, a fin de que los entes seccionales

no dependan, o dependan en el menor grado posible, del Estado Central. Por lo tanto el Modelo que se refiere al tema, procura, así mismo en lo posible, lograr semejante propósito.

Para el debido desarrollo del país, se debe fortalecer la vida seccional. Actualmente ocurre que solo algunos polos, básicamente Quito y Guayaquil, han alcanzado un determinado nivel. Existe a no dudarlo, una brecha enorme entre las diferentes circunscripciones territoriales.

Uno de los problemas que más se ha señalado últimamente, es el referente al tamaño del Estado y a la necesidad de su modernización. Se sustenta que es necesario reducir su tamaño, mediante la transferencia de parte de sus cometidos al sector privado. Pueden ser necesarias, en casos determinados, las privatizaciones, las cuales se han de hacer, previo análisis y siempre que efectivamente sean imprescindibles. Lo que no se señala y puntualiza es el hecho cierto de que el Estado, no tanto debe deducirse, cuanto

descentralizarse. A este efecto es necesario transferir a los entes seccionales, varias de sus competencias. Semejante propósito tiene varias implicaciones, no únicamente económicas. Se requiere crear una nueva "cultura" que acepte tal modificación. Obviamente, además, se precisa que exista una voluntad política de hacerlo. El Modelo pretende aportar a la obtención de este cambio, en una de sus faces, la financiera.

Hay que reconocer, paladinamente, que de aceptarse la redistribución del ingreso que propone el Modelo, el Estado Central se reducirá, en tanto que los entes seccionales crecerán. Así se coadyuvará a un desarrollo más equilibrado. Sin embargo, esto no basta siendo necesario el que los nuevos ingresos sean empleados debidamente por los entes seccionales. De no ocurrir aquello, la aplicación del Modelo fracasará.

Lo que el Estado Central no debe dejar de cumplir es con la planificación y con el control. La pla-

nificación ha de ser participativa, es decir, ha de surgir del aporte de todos los estamentos interesados en ella, entre los cuales destacan los entes seccionales. A pesar de ello, una vez que se haya adoptado un plan, hay que preservar en él. La función planificadora del Estado Central tiene que afinarse y adquirir el relieve necesario. El control es imprescindible. Precisamente porque se dotarían de recursos cuantiosos a los entes seccionales, es necesario que el Estado Central efectúe una labor rigurosa de control sobre el gasto. La Contraloría General del Estado, dentro de su quehacer, ha de establecer un enfoque acorde al Modelo que se propone.

2.2 El modelo financiero del régimen seccional autónomo tiene sus límites y condicionantes en expresas disposiciones constitucionales.

El inciso 1 del art. 102 de la Carta Política según queda dicho, consagra de modo expreso la "autonomía funcional, económica y administrativa" de los consejos

provinciales y de los municipios. La autonomía lo es respecto de los entes públicos y privados, singularmente del Estado, entendido éste en forma estricta, como aquella parte del sector público que no incluye a consejos provinciales y municipios. La autonomía funcional y administrativa, ha de cumplir sus propios cometidos de modo independiente, sin sujetarse a condicionamientos, con voluntad propia, con decisiones libres. La autonomía respecto del gasto de inversión significa que estos entes, dentro de su ámbito, han de resolver qué obras o servicios han de brindar y cómo han de hacerlo.

La autonomía lo es también económica, a fin de que sea verdadera. Ello connota que los entes seccionales han de tener recursos propios de tal modo que, no estén sujetos a dependencia financiera.

En un país unitario como el Ecuador solo el Estado tiene a través del Legislativo la potestad tributaria, es decir la facultad de crear tributos, entendiéndose por tales

los impuestos, las tasas y las contribuciones de mejoras. Ante esa realidad, la única forma de lograr la autonomía económica es mediante la participación de los entes seccionales autónomos en los recursos públicos que no pertenecen única y necesariamente al Estado central, sino a todo el Estado, entendiéndose como tal, al que incluye dentro de sí a consejos provinciales y municipios.

La Constitución no regula, no cabe que lo haga, la forma concreta en que se ha de producir esa participación. Para ello está la ley, la cual ha de delinear un sistema que sustente la autonomía funcional y financiera, es decir que sea suficiente a fin de que consejos provinciales y municipios cumplan cabalmente sus cometidos. La participación ha de ser proporcionada con referencia a las necesidades y cometidos del Estado Central. La participación por tanto, no es una concesión, sino un derecho que dimana de la autonomía. La participación en los recursos públicos puede ser de variada índole. Puede consistir en tributos que la ley crea para

ser aplicados por los entes seccionales; puede consistir en una participación en los tributos que aplica el Estado Central; puede consistir en fondos alimentados con ingresos específicos. Todos estos arbitrios se han utilizado y utilizan, aunque en muchos casos en forma inadecuada, dentro del sistema ecuatoriano.

La suficiencia de los recursos lo es en relación a las atribuciones y deberes de los entes seccionales que debe determinar la ley. Si la política del Gobierno, según se ha manifestado públicamente, y según se ha consignado en el proyecto de Ley de Modernización del Estado, es de descentralizar, encargando a los consejos provinciales y a los municipios, algunos cometidos del Estado, tal descentralización conlleva transferencia de recursos adicionales a las entidades del régimen seccional, que deben determinarse en forma puntual.

El inciso 2 del art. 122, dispone que las rentas de los entes seccionales no

pueden ser inferiores a las que tenían a la época en que se puso en vigencia la Constitución y que las mismas debían incrementarse de acuerdo con la ley. De este texto se infiere que la magnitud de los recursos seccionales no puede depender de lo que el Gobierno Central estime adecuado, sino de lo que la ley establezca. Además, esa magnitud ha de incrementarse. El incremento no puede aceptarse como algo puramente nominal, ha de ser real, enjugándose las cifras del factor inflacionario.

El art. 71, en concordancia con el art. 125 b), excluye a las entidades del régimen seccional del presupuesto del Estado. El art. 2 de la Ley Presupuestos del Sector Público, recoge este enunciado y



reconoce que esta Ley no alcanza al régimen seccional. No cabría enervar la norma constitucional, incluyendo en la ley, disposiciones que la contraríen, que afecten la autonomía de los consejos provinciales y de los municipios.

El art. 91 estatuye que las políticas determinadas por el CONADE y los planes económicos y sociales aprobados por el Presidente de la República son obligatorios para el sector público. Hay que anotar que al caso no se hace salvedad alguna, por lo que cabe concluir que los entes seccionales sin perjuicio de su autonomía y en uso de ella, se han de someter a las políticas y planes nacionales. Bajo este respecto, la autonomía no es ilimitada.

El art. 113, así mismo, sin salvedad alguna, libra a la Contraloría General del Estado el control de los recursos y bienes públicos y la normatividad y consolidación contable. Las entidades del régimen seccional forman parte del sector público y son sujetos al control. Ninguna otra autoridad

puede efectuar el control a las entidades seccionales, pues, en la Constitución no se reconoce una función de control compartido.

En conclusión, queda en claro que los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, administrativa y económica, que esa autonomía tiene como límites la política y la planificación nacionales y el control hacendario que compete a la Contraloría; y, que el orden presupuestario del Gobierno Central no debe lesionar la autonomía seccional.

2.3 El Proyecto de Ley de Modernización del Estado, entre sus propósitos persigue la descentralización. En el art. 8 aludido, se habla de la delegación del poder político, económico y administrativo del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales. Hace falta dar un desarrollo a la idea descentralizadora que per se es muy plausible y que puede propiciar un desarrollo armónico y equitativo. Al efecto, en la ley, se han de prever mecanismos para viabilizar la delegación. El proceso

descentralizador supone potenciar a los entes seccionales, ampliar sus cometidos y prever en favor de ellos la dotación de recursos suficientes que consagren su autonomía y su eficiencia.

El modelo actual, en el rubro participaciones o asignaciones del Gobierno Central, prevé la existencia de dos grandes fondos, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC y el Fondo de Desarrollo Provincial, PONDEPRO y de otros de menos importancia, numerosos e inconsultos. Varios de ellos de duración temporal. Lo deseable, y a eso apunta la propuesta, es que racionalizándose la participación, se establezca un solo fondo. Lo oportuno sería que los recursos se canalicen exclusivamente a través del FODESEC.

La magnitud de la participación a la fecha se constituiría por la sumatoria de todos los recursos que actualmente provienen de fondos, asignaciones, participaciones. Al propósito el FODESEC se alimtaría de un porcentaje de los impuestos internos del Estado o de un porcentual de los ingresos

públicos. La participación para ejercicios futuros se incrementaría o decrementaría en conformidad al comportamiento de esos rendimientos. Otro modo de determinar la participación, siempre partiendo de la magnitud actual, es prever un porcentual variable anual de acuerdo a las necesidades de los entes seccionales.

La distribución del FODESEC se realizará entre los consejos provinciales y los municipios en forma equitativa, considerando la existencia del Fondo de Inversiones Municipales FIM, del Fondo de Inversiones Provinciales FIP y de la Cuenta de Reserva de Emergencias.

La distribución entre los consejos provinciales y entre los municipios deberá efectuarse atendiendo prioritariamente el nivel de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas. En un segundo orden deben incidir los factores población y eficiencia administrativa-financiera.

Los entes seccionales, pese a su autonomía, y en el sano ejercicio

de ella, deberían someterse a limitaciones del gasto corriente impuestas por la ley; y, a limitaciones y condicionamientos en los

gastos de inversión impuestos por las políticas y planes de desarrollo nacionales.



Indice

Editorial / Artículos Las antropologías de España: Una propuesta de colaboración - Davydd J. Greenwood / El estado de las antropologías. Antropologías, folclores y nacionalismos en el Estado español - Josep María Comelles y Joan Prat Carós / **Comentarios** / Una escueta reflexión.- Colectivo EMEKI - José Miguel Apaolaza, Carmen Díez y Teresa del Valle / Comentarios sobre la situación de la antropología en el Estado español - Javier Escalera Reyes y Pablo Palenzuela Chamorro / Estado y estados de la antropología - Fernando Estévez / Replantear problemas y modelos - Joan Frigolé Reixach / ¿Qué antropologías? ¿De qué España?.- Preguntas a un texto de D. Greenwood - Juan Gamella / Causas estructurales o estrategias particulares en la configuración de la antropología en España - José Luis García G. / Comentarios en el mismo barco - Dolores Juliano / Ausencias en la antropología desarrollada en el Estado español - Angel Montes del Castillo y Javier García C. / Acerca de las antropologías y las naciones de España - Fermín del Pino Díaz / La antropología española como problema - Honorio M. Velasco **Rélicas** Respuestas a los comentarios - Davydd J. Greenwood / Lejos de los árboles. A modo de respuesta - Josep María Comelles **Ventana abierta / Abstracts / Notas bibliográficas**

Suscripciones (2 números)

	Individuos	Instituciones	Remitir a: Asociación
España	2.200 Pts.	4.500 Pts.	Madrialeña de Antro -
Europa	3.500 Pts.	7.000 Pts.	pología, Alfonso XII,
Resto del mundo	3.800 Pts.	7.600 Pts.	68-28014 Madrid