

universidad  
verdad

A stylized graphic of a keyboard with the word 'universidad' above and 'verdad' below. The keys are represented by white outlines on a teal background.

N° 23

---

DESCENTRALIZACION

---

UNIVERSIDAD DEL AZUAY



UNIVERSIDAD VERDAD



REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Nº 23

Diciembre 2000

**UNIVERSIDAD DEL AZUAY**

**Dr. Mario Jaramillo Paredes**

Rector

**Lcdo. Galo Fajardo Zúñiga**

Vicerrector

**Eco. Carlos Jaramillo Orellana**

Decano General Administrativo

**Ing. Francisco Salgado Arteaga**

Decano de Investigaciones

**UNIVERSIDAD-VERDAD**

Revista de la Universidad del Azuay

Director

**Dr. Claudio Malo González**

Consejo Editorial

**Dr. Napoleón Almeida Durán**

**Dr. Oswaldo Encalada Vásquez**

**Arq. Diego Jaramillo Paredes**

La responsabilidad por las ideas expuestas en esta revista corresponde exclusivamente a sus autores.

Se autoriza la reproducción del material de esta revista y se pide citar la fuente.

Canjes y donaciones: Biblioteca "Hernán Malo González" de la Universidad del Azuay

Av. 24 de Mayo 7-77 y Hernán Malo

Apartado Postal 981

Teléfono 881333

Cuenca-Ecuador

## **CONTENIDO**

NOTA DEL EDITOR	7
CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN Claudio Malo González	9
DESCENTRALIZACIÓN EN UN PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Galo García Feraud	27
BICENTRALISMO EN EL ECUADOR Marco Antonio Guzmán Carrasco	49
DESCENTRALIZACIÓN Y LABOR MUNICIPAL Alejandro Serrano Aguilar	117
DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN Javier Muñoz Chávez	127
CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN I Benigno Malo Valdivieso	141
CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN II Benigno Malo Valdivieso	169



## NOTA DEL EDITOR

Una de las polémicas que se dieron en las ex colonias españolas y portuguesas luego de la independencia fue la de la organización de los nuevos estados con los sistemas federal, a la manera de Estados Unidos, o unitario siguiendo el patrón vigente en Francia, en otros términos la concentración de poderes y capacidad de toma de decisiones en la capital o importantes niveles de autonomía en las unidades políticas en las que el estado se dividía. Algunos países como México, Brasil y Venezuela optaron por el federalismo, otros por unitarismo. En el Ecuador se dio la polémica y Benigno Malo Valdivieso fue el más sólido defensor del federalismo, pero se consolidó el unitarismo cuando García Moreno accedió al poder, debido a que en el año inmediatamente anterior, 1959, llegó nuestra patria al borde de la disolución contando con cuatro gobiernos diferentes.

Los vicios del unitarismo sintetizados en la palabra centralismo, excesiva concentración de poder en la capital con la consiguiente ineficiencia en las decisiones y lentitud administrativa, se han dado en niveles preocupantes en el Ecuador con los consiguientes reclamos de las provincias que se sienten disminuidas en sus intereses. Los problemas en nuestro país tienen características especiales pues tenemos una bicefalía de hecho en la medida en que Guayaquil se ha convertido en la ciudad más poblada y principal centro de la actividad económica, en contraposición a Quito que es la capital política, concentrándose en las dos provincias cerca de la mitad de la población. La excesiva desigualdad entre las veintiún provincias en nada facilita procesos descentralizadores, peor aún el muy elevado número de cantones.

En esta entrega se aborda la problemática centralismo descentralización desde varios ángulos. La enorme concentración económica en dos provincias es realmente un problema, pero de ninguna manera obstaculiza la eficiencia administrativa que preconiza la descentralización en unidades

territoriales pequeñas y poco pobladas. Sin negar que los resultados dependen de la calidad de las personas, es necesario que las leyes que regulen la organización territorial del estado sean lo más claras posibles pues, los vicios del centralismo se agudizan si es que hay confusiones y, peor aún, contradicciones jurídicas. Las bondades de la administración de cercanía superan con creces a las de distancia, pero las ventajas de la segunda para determinados grupos impiden la concentración de procesos. Reproduce esta entrega dos artículos de Benigno Malo Valdivieso que, pese a haber sido escritos en 1856, tienen enorme actualidad.



# **CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN**

*Claudio Malo González*



Siendo el estado un espacio territorial cuyos habitantes se encuentran regidos por las mismas leyes y sujetos a la autoridad del mismo gobierno, a la unidad territorial se añade la unidad jurídica organizativa. El concepto soberanía<sup>1</sup> ha sido considerado un elemento definitorio de las condiciones de un estado, esto es la vigencia de leyes y el ejercicio de autoridad sin intervención de países extranjeros. A lo largo de los tiempos y en diversos espacios los sistemas de organización gubernativa han variado. En las monarquías absolutas el poder gubernativo recaía en el rey a quien la divinidad delegaba esta tarea. En los sistemas democráticos proviene del pueblo que, mediante mecanismos claramente establecidos, delega para su ejercicio a determinadas personas.

Dada la extensión territorial y el número de personas que forman parte de un estado es prácticamente imposible que una sola persona ejerza las acciones gubernativas, por lo que es necesario que se cuente con grupos de ciudadanos encargados de esta gestión, con diversas jerarquías y con atribuciones establecidas con la mayor claridad posible. Centrándose este trabajo en la organización territorial administrativa dentro de un contexto democrático, se pretende abordar el problema de la distribución de autoridad entre quienes forman parte del sector público, la misma que puede tener diferentes niveles, grados y formas de legitimidad.

---

<sup>1</sup> Los avances de la integración entre estados en los últimos decenios ha planteado reconsideraciones al concepto tradicional de soberanía, pues mientras mayor es la integración, cada estado renuncia a una serie de formas de ejercicio de autoridad dentro del concepto tradicional de soberanía.

## División territorial

En estados extensos y poblados, la administración de la unidad política mayor requiere divisiones territoriales y autoridades que, con menores facultades que las del gobierno global, administren los recursos del sector público y prestan los servicios que requieren las colectividades. Las atribuciones de las autoridades seccionales puede provenir de delegación de las centrales, lo que se denomina **desconcentración**, en cuyo caso se trata de administración dependiente, o de elecciones populares que es la **descentralización** y que da lugar a la administración autónoma. El grado de autonomía de los organismos seccionales puesto de manifiesto en competencias, atribuciones y poderes genera gobiernos centralizados y descentralizados, en mayor o menor escala.

Las democracias modernas plantean las alternativas federal y unitaria para la organización de un estado. En el primer caso varios estados soberanos se unen para formar uno más poderoso, al hacerlo renuncian a parte de su soberanía en favor del gobierno general, pero en la que mantienen gozan de plena libertad para organizarse en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial. Un ejemplo claro es el de Estados Unidos, país en el que -aparte de las leyes federales válidas para todos- cada estado tiene su propia legislación existiendo, por ejemplo, la pena de muerte en unos y no en otros. Todos los estados de este país admiten el divorcio como forma de disolución del contrato matrimonial, pero la dificultad de sus trámites y los tiempos requeridos para su consumación difieren en cada uno de ellos; el estado de Nevada es el que más facilidades ofrece para este trámite lo que da lugar a que, parejas que quieren divorciarse y cuentan con medios económicos suficientes, se trasladan por un espacio corto de tiempo a ese estado y finiquitan sus gestiones, siendo el nuevo estado civil aceptado en todo el país. El sistema federal es la máxima expresión de la descentralización con sus ventajas -en mi criterio mayoritarias- e inconvenientes.

El sistema unitario parte de un solo estado soberano que, para facilitar la administración delega atribuciones a autoridades de cada circunscripción territorial, existiendo además, aunque con limitaciones, administraciones autónomas. El clásico ejemplo de autonomías reducidas es el de los municipios cuyo peso y poder decisorio es menor en relación con el gran poder central. Las leyes son las mismas en todo el país, siendo la capacidad de legislar municipal muy restringida a través de las ordenanzas en el Ecuador.

En nuestro país la división territorial está hecha en provincias cantones y parroquias. Existen actualmente veintidós provincias y doscientos catorce cantones. Sirve la misma para el sistema dependiente y el autónomo. En el primer caso la máxima autoridad provincial es el Gobernador que es de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo y que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución vigente es el **"Representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia"**. En los cantones hay un jefe político con funciones similares aunque notablemente disminuidas.

En el régimen seccional autónomo los Consejos Provinciales están integrados por un Consejo Provincial cuyo número de consejeros varía según la población de las provincias y un Prefecto quienes son elegidos por voto popular. Esta institución tiene setenta años de existencia. Cada cantón está dirigido por un Concejo Municipal y un Alcalde, también de elección popular. Las parroquias son entes menores, hasta hoy dirigidas por un teniente político nombrado por el Poder Ejecutivo, y a partir del año dos mil se elegirá una junta parroquial.

Uno de los problemas que suscitó largas polémicas luego de la independencia en los nuevos países que surgieron de las colonias españolas fue el de si se optaba por el sistema federal, a la manera de los Estados Unidos de Norte América, o por el unitario a la manera de Francia. En nuestro país se dio también

la polémica siendo uno de los más lúcidos defensores del sistema federal el cuencano Benigno Malo Valdivieso. Transcribo un párrafo de uno de sus artículos escrito en 1856:

**"Solo a la sombra del principio federal pueden crecer y desarrollarse las formas republicanas y democráticas, porque el poder central en disolución digámoslo así, se precipita a los fondos más bajos de la sociedad. Allí el municipio, el cantón o el condado, la parroquia; administra la cosa pública, legisla, gobierna con tanto más interés, cuanto conoce mejor todas las necesidades locales. Mientras más pequeño es el Estado más parte toman en él los ciudadanos, y más se democratiza el poder público. El gobierno central, reasume todas las voluntades en la del gobierno general y todo los intereses en los de la capital."**

### **Administración de cercanía y de distancia**

Los problemas que debe resolver el sector público son de variada dimensión. Algunos, como defensa nacional y relaciones internacionales, tienen que ser afrontados de manera global; otros con enfoque local. Una de las desviaciones administrativas conocidas como centralismo consiste en que el gobierno central asume en exceso la solución de problemas locales con la consiguiente lentitud e ineficiencia. Los procesos de descentralización en los sistemas unitarios pretenden corregir estos defectos partiendo de un hecho real: las ventajas de la administración de cercanía sobre la de distancia, entre las que sobresalen las siguientes:

**Conocimiento inmediato y directo de los problemas** y de sus urgencias que permite tomar las acciones del caso con la celeridad necesaria, considerando la importancia que tiene para quienes habitan en el área correspondiente. Desde la distancia muy frecuentemente el conocimiento que se tiene de los

problemas es impreciso<sup>2</sup>. Las ideas y actitudes relacionadas con las urgencias de sus soluciones, al carecer de importancia vital, generan negligencia.

No existiendo recursos suficientes para solucionar al mismo tiempo todos los problemas, un buen gobierno depende de la acertada **priorización**. Desde la cercanía es más fácil y realista saber cuál es la obra o gestión más importante en función de las aspiraciones de la comunidad y de las preferencias que cada colectividad puede tener, así como de las facilidades que se ofrecen para la ejecución de tareas.

Es más factible y eficaz el **control de la colectividad** para la ejecución de obras y para el desempeño de las autoridades locales en sus funciones. Partiendo del viejo refrán popular "el ojo del amo engorda al caballo", las personas que se van a beneficiar de las obras, al estar en contacto directo con su ejecución, asumen la vigilancia de las mismas y pueden denunciar de manera inmediata irregularidades, en caso de que se cometan<sup>3</sup>. La **democracia participativa** se hace realidad desde la administración de cercanía. Los ciudadanos no se limitan a votar cuando se convoca a elecciones: desde la cercanía pueden plantear con más facilidad sus iniciativas y hacer llegar sus reclamos, lo que pesa en la toma de decisiones y en la realización de obras.

Las personas se sienten vitalmente involucradas con las obras hechas desde la cercanía, las consideran como propias. El término, ciudadano que se refiere a personas que forman parte de un estado es vago y abstracto. En la administración municipal quienes vivían en la jurisdicción correspondiente se

---

<sup>2</sup> Una de las manifestaciones aberrantes del centralismo ha sido la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) que manejaba el catastro rural de todo el Ecuador, incluido el levantamiento predial desde Quito siendo de sentido común que el mejor conocimiento de los costos de la tierra agrícola se conocen mejor en los propios lugares.

<sup>3</sup> De un tiempo a esta parte se habla insistentemente de "contraloría social" como de participación de la comunidad en la vigilancia de la gestión pública. Este sistema, laudable por cierto, es posible en la administración de cercanía.

denominaban vecinos, palabra concreta y que hace referencia a una relación más directa.

En cualquier sistema administrativo es muy importante la **gestión individual** para lograr que avancen con agilidad los trámites necesarios y requeridos por la ley. En la administración de cercanía es más fácil realizar estas gestiones pues la movilización a las oficinas correspondientes es rápida y requiere no mayor esfuerzo, siendo factible insistir si es que no hay la agilidad que se espera. En la administración de lejanía la realización de gestiones es mucho más complicada ya que es necesario realizar largos viajes que conllevan pérdidas de tiempo y erogaciones de dinero para transporte y residencia en el lugar extraño. La insistencia se vuelve, a veces imposible, dada la distancia, lo que obliga a las personas a recurrir a intermediarios con la consiguiente dependencia y costo.<sup>4</sup>

El problema se agrava debido a que el vicio de la burocratización se complica día a día en la capital. En parte por mantener innecesarios puestos de trabajo, en parte para halagar el ego del burócrata convertido en tiranuelo de escritorio, se alargan y complican innecesariamente los trámites para mortificación de los ciudadanos, especialmente de provincias, que se ven obligados a realizar cada vez con más frecuencia las humillantes peregrinaciones a la capital. Estas innecesarias complicaciones son, frecuentemente, mecanismos para alentar la corrupción ya que es necesario "pagar" para que se realice con presteza lo que no requeriría mayor tiempo.

En nuestros días existe en el mundo un clamor por la **modernización** del Estado, lamentablemente en nuestra patria se ha circunscrito esta tarea a la privatización de servicios que innecesariamente mantiene el Estado muchas veces pérdida. Si la razón de ser de la modernización es la mayor eficiencia en la

---

<sup>4</sup> En el Ecuador el centralismo ha sido tan duro que algunas instituciones privadas ubicadas en provincias, como fábricas, se han visto obligadas a establecer sus gerencias en la capital o a tener oficinas paralelas que resultan más baratas que los gastos sistemáticos y permanentes de movilización.



prestación de servicios para beneficio de los ciudadanos, la descentralización y la desconcentración son factores fundamentales pues, es evidente que desde la cercanía la prestación de servicios es más directa, rápida y de mejor calidad.

## **La Descentralización en la Constitución de 1998**

La Constitución de 1978 en su versión inicial hacía poca referencia a la descentralización. Reformas realizadas en 1996 amplían esta sección e introducen una variable según la cual las transferencias del Estado al régimen seccional no pueden ser inferiores al 15% del Presupuesto Nacional. La Constitución de 1998 introduce cambios profundos sobre la concepción misma de descentralización en el artículo 226:

**"Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.**

**En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.**

**La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla."**

Este artículo cambia el concepto de descentralización de las anteriores constituciones en los siguientes aspectos:

1. Se establece de manera explícita cuáles son las áreas del estado no descentralizables -que son pocas- pudiendo descentralizarse todas las demás.

- 2.- Se determina con claridad que, si algún organismo de régimen seccional asume competencias que han estado en manos del gobierno central, esta transferencia se hará con los recursos equivalentes, eliminando el peligro de que el gobierno se deshaga de obligaciones trasladando la carga económica de las mismas a Municipios y Consejos Provinciales. Se supera la vieja idea de que la descentralización se limita a que el estado transfiera más fondos sin que existan obligaciones a las que están destinados.
- 3.- Se establece que el estado no puede negarse a la descentralización cuando es solicitada por un organismo seccional, si es que demuestra tener capacidad operativa. Con este criterio no se entiende a la descentralización como una graciosa concesión del estado al régimen seccional, sino como un derecho que puede ejercerlo o no. Para el ejercicio de cualquier competencia hay que demostrar capacidad, así la descentralización se convierte en un reto para la administración seccional que si quiere asumirla debe prepararse para ello.

Uno de los argumentos más esgrimidos por los defensores del centralismo es el de la falta de capacidad o preparación de los organismos de régimen seccional para asumir tareas y obligaciones de cierta importancia. Ello ocurre, a veces, porque al no tener la oportunidad de emprender en tales o cuales actividades no se da la preparación requerida. Para la falta de capacidad existe una solución evidente y efectiva: la capacitación a la que se puede acceder destinando parte de los recursos de las organizaciones o recurriendo a ayudas y apoyos de otras, siendo la capacitación a través de la enseñanza la mejor de todas las posibles inversiones ya que sus resultados se transforman en efectos permanentes y altamente multiplicadores.

Si los organismos de régimen seccional están dispuestos a asumir responsabilidades y tareas amparados en esta norma constitucional y trasladar de los reclamos a la práctica la

descentralización, deben empezar robusteciendo la capacitación. Para que este artículo cumpla con los propósitos con efectividad, es imprescindible que sea en la ley de descentralización sea en las de régimen provincial o municipal se establezca un organismo equilibrado, que califique la capacidad operativa de la organización seccional: que solicite asumir las competencias correspondientes.

**Art. 229: *Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de recursos naturales.***

La división política administrativa del Ecuador se caracteriza por su extrema desigualdad. Sin considerar a la provincia de Galápagos y a las de la región amazónica que por sus características geográficas e históricas peculiares son poco pobladas, en la costa y la sierra hay provincias como la del Guayas que tiene 2.463.423 habitantes, frente a la del Carchi con 141.992 habitantes. En el caso de los cantones las desigualdades son mucho mayores, Guayaquil tiene 1.531.229 habitantes y San Fernando, en el Azuay 4.309 habitantes<sup>5</sup>.

En estas condiciones se corre el riesgo de que obras de interés que rebasa la jurisdicción de un cantón o una provincia se realicen sólo en parte porque ninguna de las unidades está dispuesta a asumir la totalidad de la misma. En estos casos es importante que se aliente la asociación para realizar conjuntamente tareas, lo que redundaría en beneficio de un mayor número de ciudadanos. La fragmentación excesiva y la planificación local, se corregiría mediante este tipo de acuerdos y asociaciones.

**Art. 231 Inc. 2: *Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán conforme a la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas Insatisfechas,***

---

<sup>5</sup> Los datos fueron tomados del Censo de 1990.

**capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.**

Cada organismo seccional generará sus propios recursos, destacándose por su importancia los provenientes de los impuestos a los predios urbanos y rurales. Siendo ellos insuficientes, se requiere de una participación en el presupuesto nacional de acuerdo con los criterios señalados en este artículo. Es importante el último ya que constituye un reconocimiento a la eficiencia y transparencia administrativas. Podría darse el caso negativo de que organismos seccionales poco cuidadosos se valgan de las limitaciones económicas nacidas de esa mala administración para solicitar más recursos y que, los que lo hacen bien merezcan menos atención del estado.

Recaudar tasas e impuestos debidamente, no son medidas populares inmediatistas, por lo que de hecho se han dado casos de municipalidades que, en búsqueda de una popularidad transitoria, pongan poco empeño en la eficiencia recaudativa o mantengan imposiciones bajas con la idea de que, para satisfacer necesidades de obras y servicios es más cómodo recurrir a las arcas fiscales.

En el artículo 232, numeral 5 **"Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe"** con el fin de evitar tratamientos preferenciales o discriminatorios de los poderes centrales a determinados organismos de régimen seccional, incentivando de esta manera la eficiencia en la autogestión."

El Artículo 233 se refiere a los Consejos Provinciales, introduciéndose las siguientes innovaciones:

Para superar la práctica permanente en la mayoría de las provincias consistente en que la gran mayoría, si no la totalidad, de Consejeros Provinciales sean ciudadanos de la capital provincial, por ser el centro urbano más poblado, se establece que la mitad más uno de sus integrantes será elegida por votación popular y el resto designados por los Concejos Municipales de la Provincia, siendo oriundos de cantones

diferentes a los elegidos por voto popular lo que implica una práctica de descentralización a nivel provincial. Se pretende con esta disposición que un amplio sector de la provincia tenga representación directa, lo que es tanto más importante cuanto el inciso tercero de este mismo artículo establece que:

**"El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en esta ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales."**

La disposición que circunscribe la ejecución de obras a áreas rurales pretende superar competencias con miras electorales entre los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales, haciendo que estos últimos proyecten buena parte de sus recursos a las capitales en donde se encuentra el mayor número de votantes en perjuicio de las áreas rurales cuyo número de electores cada día tiende a ser menor en relación a las ciudades.

En el artículo 234, se establece de manera expresa que los Concejos Municipales podrán **"planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad."**

De esta manera se establece, al menos como posibilidad, que los municipios, cuya gestión esencial es la de la organización del espacio, tengan atribuciones en asuntos de tránsito acabando con el monopolio que en este ámbito tenía la policía nacional a través de los Consejos nacional y provinciales de tránsito, que tomaban medidas que no respondían a un conocimiento inmediato y directo de la realidad espacial y que, frecuentemente, entraban en conflicto con la planificación municipal.

**Artículo 235: *En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones***

***se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.***

Con la idea de robustecer la democracia participativa, se estableció este artículo en la Constitución. En los debates sobre este tema en la Asamblea Nacional Constituyente, se cuestionó la conveniencia de trasladar a unidades menores político administrativas como son las parroquias, las atribuciones y capacidad de decisión propias de los cantones, cuyo número se considera excesivo. Otro factor de cuestionamiento fue el peligro de la burocratización.

Además de robustecer la democracia participativa al dar mayor fuerza legitimidad a los integrantes de estas juntas mediante la elección popular, se consideró que los integrantes de la misma debían ser los voceros autorizados de cada parroquia ante los Concejos Cantonales correspondientes, los que establezcan las prioridades en cuanto a obras necesarias y los que organicen la participación social consistente en aportes, sobre todo en trabajo, de los habitantes de cada parroquia, recinto o caserío. En ningún caso se juzgó conveniente que estas juntas asuman la ejecución de obras.

Considerándose poco necesarias las tenencias políticas - extensiones del poder central- al suprimirlas, se pensó que los sueldos de las mismas debían ir al Presidente de la Junta Parroquial, al igual que el del secretario que pasaría a desempeñar las mismas funciones en esta institución autónoma. Los demás integrantes de la Junta -que no deberían pasar de tres- deberían desempeñar sus funciones ad honorem. Consideró además la asamblea que las leyes correspondientes debían establecer con detalle las funciones de estos organismos parroquiales.

Contempla la Constitución la posibilidad de regímenes especiales cuando estén de por medio factores ecológicos- que ameriten regulaciones especiales, entre ellas las de poblamiento de determinadas áreas territoriales, al margen de lo establecido

en el numeral 14 del artículo 23 que consagra el "***Derecho a transitar libremente en el territorio nacional y escoger su residencia.***"

También se consagra la posibilidad de crear distritos metropolitanos que constituyen un caso de excepción a los principios generales de régimen seccional autónomo.

### **Consulta Popular y Revocatoria del Mandato**

La consulta popular es un mecanismo que, en cierto sentido, refleja el más puro ejercicio de la democracia en la medida en que la ciudadanía se pronuncia de manera directa sobre problemas y temas concretos. Por su naturaleza, lo deseable es que en una democracia representativa consultas de esta índole tengan lugar muy de tiempo en tiempo y sobre temas concretos, de otra manera se correría el riesgo de que los países y las circunscripciones seccionales vivan en permanentes consultas. El artículo 106 de la Constitución traslada este sistema a la administración seccional. Hace referencia a la posibilidad de recurrir a la consulta popular para asuntos que, sin ser de carácter nacional, tengan especial importancia para áreas seccionales:

***"Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.***

***Podrán, así mismo, solicitar que se convoque a consulta popular los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción."***

Se puntualiza luego que ninguna consulta nacida de iniciativa popular podrá versar sobre temas tributarios. Dada la

complejidad de este tema y al abuso que de él puede hacerse, es indispensable que para su práctica existan regulaciones legales específicas en las que se establezcan los requisitos específicos, como lo pide el artículo 107. Es conveniente que se señalen que factores deben concurrir para que las circunstancias puedan ser calificadas como **"de carácter trascendental atinentes a su comunidad que justifique el pronunciamiento popular."** Se corre el riesgo de que algunas disposiciones que pueden ser especialmente importantes para una municipalidad, sean contrarias a normas generales propias del país.

La revocatoria del mandato es un complemento al sistema democrático de elección popular, debiendo obedecer a causales más específicas y legitimarse mediante pronunciamientos ciudadanos en las urnas. El artículo 109 de la Constitución dice al respecto:

***Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.***

***Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.***

La iniciativa para que ésta revocatoria se lleve a la práctica, debe provenir de por lo menos un treinta por ciento de los ciudadanos empadronados en la jurisdicción correspondiente. Si tiene que ver con incumplimiento al plan de trabajo, podrá solicitarse luego de transcurrido por lo menos un año de gestión y antes del último de ejercicio de funciones. Si se trata de actos de corrupción, en cualquier tiempo.

Lo que hoy se denomina "rendimiento de cuentas" en la función pública, si la situación es extremadamente grave, puede llegar a revocatorias de mandato. La exigencia de que los candidatos presenten planes de trabajo ante los Tribunales electorales, es importante en cuanto quienes aspiran a las



dignidades deben ser realistas en sus propuestas y no dejarse dominar por tendencias populistas que, más que a la realización de planes, apuntan a formas de captar el poder sin que importe si lo prometido se cumple o no.

En el caso de alcaldes y prefectos, la solicitud de revocatoria es coherente, no es igual en el caso de diputados ya que se tiende a que ellos se concreten más a las tareas de legislar y fiscalizar al gobierno central y no a que se conviertan en gestores de las provincias y cantones en mengua de los intereses globales. El inciso tercero del artículo 135 prohíbe a los diputados ***"ofrecer tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado"***.



**DESCENTRALIZACIÓN EN UN PROCESO DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL**

*Galo García Feraud*



## 1. Lo jurídico y multidisciplinario

Cuando se trata de temas constitucionales, en los que se debe ofrecer el aporte de la técnica jurídica así como de los aspectos formales que corresponden al manejo de la forma conceptual a la que llamamos derecho, paralela y principalmente se debe considerar aquellos aspectos que importan a la sociedad en un momento determinado, como puede acontecer con los problemas que se califican como estructurales.

A pesar de que el tema constitucional es un aspecto privativo o, por lo menos preferencial, de aquellos profesionales que se han dedicado al estudio de las materias constitucionales, sus asuntos interesan a todos los que pertenecemos a la orden de abogados, ya que la Constitución es el elemento más elevado de la organización jurídica y de la sociedad políticamente organizada. De él se derivan todas las materias jurídicas. La Constitución implica el reflejo de viejas y nuevas experiencias en una técnica jurídica que pudiéramos llamar constitucionalista, empero el tecnicismo jurídico especializado no niega la pertinencia de la opinión de un conjunto interdisciplinario o multidisciplinario, porque los contenidos y necesidades se desprenden de una alimentación y retroalimentación social.

## 2. El problema estructural

Un conocido constitucionalista, el doctor Milton Álava Ormaza, en su columna del diario El Universo, en diciembre de 1990, se refirió al centralismo como un problema estructural, al que debía abordarse y superarse con responsabilidad. Textualmente "**...por desgracia la tesis federalista, autonomista o descentralizadora no ha sido planteada consistentemente por ningún partido o movimiento político, sino que sólo se ha manifestado coyunturalmente y, lo que es peor, sólo se**

**ha recurrido a ella como mecanismo de presión psicológica para obtener las rentas que circunstancialmente el gobierno nacional niega o retacea a las provincias. Superado el reclamo se lo archiva hasta la subsiguiente demanda de recursos seccionales que no tarda en formularse. Y, la dirigencia política posterga indefinidamente la solución de éste que es el mayor problema estructural que tiene que resolver el Estado ecuatoriano".**

El doctor Jorge Zavala Egas, Profesor de Instituciones Sociales y Políticas en la Universidad católica de Santiago de Guayaquil y autor de una obra titulada "Manual de Derecho Constitucional", en extensa declaración en el diario "El Telégrafo", edición del 24 de noviembre de 1994; sobre la Reforma Constitucional textualmente explicó:

**"La Constitución es, desde el punto de vista formal la norma de mayor rango jerárquico en nuestro ordenamiento Jurídico y, en consecuencia, ello obliga a que todas las demás, genéricamente conocidas como secundarias, se adecúen a ella, y, fundamentalmente, que no puedan contradecirla, so pena de invalidez. Se vive en nuestro Estado de Derecho la supremacía constitucional y, por ende, Ecuador es un Estado Constitucional. Esa es la razón para que aquello que un País considera esencial para su estructura y desarrollo se lo eleve a la categoría de norma constitucional, pues de esa forma se previene la posibilidad de que sea objeto de tratamiento diferente por parte de leyes, reglamentos u otras normas jurídicas expedidas por los poderes políticos del Estado. Luego, si se considera que la descentralización y regionalización son técnicas esenciales para viabilizar el desarrollo del Ecuador deben adquirir el nivel norma constitucional".**

### **3. Pertinencia constitucional del tema**

Como se observa, si se trata de un problema estructural de primerísima importancia, la descentralización, como medio para

superar el desequilibrio nacional y propiciar el desarrollo armónico de la República, debe ser tratada en la Constitución; esto para asegurar el conjunto de principios y normas que puedan asegurar las bases de las leyes que sobre la materia se deban expedir.

Desde luego, esto no es antitécnico. El tema de la centralización o de la descentralización es consustancial a la organización del Estado. Lo demuestra la obra del doctor Ramiro Borja y Borja, en torno a la Teoría General del Derecho y del Estado, en la que trata -entre otros asuntos- sobre la eficacia del derecho constitucional y la norma constitucional en el tiempo y en el espacio.

Cuando el doctor Borja y Borja se refiere al orden jurídico y el espacio, entra directamente al tema de las limitaciones espaciales y especiales de la vigencia de las normas jurídicas, y aborda la centralización y descentralización, aspecto que concierne tanto a la organización del Estado así como a la manera como ha de comportarse el gobierno en determinadas áreas.

Frente a la centralización y descentralización, el doctor Borja se encarga de aclarar que podemos referirnos a la administración ejecutiva, a la función legislativa y a la materia judicial, de tal manera que estos dos sistemas es posible tratarlos cuando nos referimos a la forma de organizar los estados.

Entre los conceptos sobresalientes de la obra del doctor Borja que merecen reproducirse de manera puntual en el asunto, citamos los siguientes:

**"Entre los extremos de la centralización o descentralización caben varios grados en una y otra. Una de las dos tiene que llegar hasta cierto punto para que el Estado se lo califique de centralizado o descentralizado".**

Al respecto, es preciso subrayar que, cuando se ha discutido últimamente sobre la centralización y descentralización, algunos

han expresado que la descentralización sólo puede ser del gobierno y del Estado y que, por lo tanto, lo que se debe descentralizar es el gobierno.

Debe recordarse que el proyecto que el Presidente de la República presentó al Congreso Nacional propone como reforma que el Ecuador tiene un gobierno que se organiza en forma descentralizada; el congreso al discutir el artículo primero de la Constitución y aprobar el segundo segmento de reformas constitucionales, ahora pendiente de su publicación en el Registro Oficial, se inclinó por la tesis del Estado descentralizado.

Esta es una manera de enfocar, desde el primer artículo, el tema planteado por el doctor José Santos. Rodríguez, cuando pedía que diga desde el primer inciso, que el Ecuador es un Estado unitario y descentralizado y, que su descentralización tenía que ver no sólo con la materia administrativa sino también con el aspecto económico y financiero para que pudiera darse el desarrollo armónico del país.

Retomando la obra del doctor Borja y Borja, debo hacer énfasis en el párrafo que señala que **"si se da la descentralización, los órganos del estado se distinguen, unos porque representan directamente a la nación y, otros que representan a los sectores a través de los cuerpos sectoriales que encierra"**.

**"En un Estado absolutamente centralizado o unitario -dice el Dr. Borja- todas las normas generales se expiden por órganos centrales. En uno descentralizado, las normas generales que además de la norma fundamental hipotética y de la Constitución rigen sobre una sociedad encerrada en la que lo forma, no pueden provenir sino de un cuerpo formado por esa sociedad, órgano local u órgano especial"**.

Como se ve, según lo explica el Profesor Borja, un Estado descentralizado admite gradación en su calidad característica y, naturalmente, es importante tomar en consideración que al



hablar de centralización y descentralización, estamos remitiéndonos a un universo muy grande, cualitativa y cuantitativamente en el orden de las características y de las profundidades, todo lo cual arroja una significativa diversidad.

Descentralización significa trasladar atribuciones hacia la autonomía, reconocer la autonomía no la dependencia; mientras tanto, desconcentración significa, mantener la jerarquía y la dependencia del inferior al superior, y hacer una cierta atribución pero sin conceder autonomía. Justamente en los Estados unitarios, la descentralización va paralela al fenómeno llamado autonomía.

Como se indica anteriormente, el profesor Borja manifestó que: **"repugna a la índole del Estado descentralizado, que todas las normas generales fundadas directamente en la Constitución puedan dictarse para que rijan en todo el Estado sin considerar la existencia de otras sociedades dentro de lo que forman: si a las normas generales que ocupan los dos grados superiores, de derecho positivo, corresponde por ámbito el territorio todo, esto es el Estado unitario. El descentralizado supone que la totalidad o parte de las normas generales Inmediatamente inferiores que a la Constitución se dicte, están dadas por órganos locales"**.

Siguiendo las explicaciones de Borja y Borja corresponde señalar, además, que dada la complejidad del ordenamiento jurídico, se forman tres grados para la descentralización:

- A. El grado en que la única norma central es la Constitución.
- B. El grado en que dicho ordenamiento consiste en la Constitución y normas generales inmediatamente inferiores.
- C. El grado en que se compone de la Constitución y las normas generales que en ella se funden y recaigan sobre cuanto no reserve para normas generales, porque lo demás se atribuye a las normas locales.

Con estos antecedentes, Borja desarrolla el concepto de la autonomía y dice que, en concordancia con las explicaciones

anteriores, *"se conceptúa a la autonomía como la clase de descentralización que cabe en los estados unitarios"*.

Con la explicación institucional fundada en la obra del doctor Borja y Borja, publicada en 1977, es posible reconocer órdenes jurídicos parciales, sin que se rompa la unidad o la respetabilidad que marca la jerarquía del orden jurídico que él señala.

La pirámide del ordenamiento queda perfectamente intocada en la medida en que las normas parciales se conforman con la norma constitucional y con las normas legales de vigencia nacional.

Más adelante, el constitucionalista sale del aspecto administrativo-ejecutivo y llega al legislativo y dice: **"De la expuesta unicidad del órgano legislativo se exceptúan los estados a que caracteriza la descentralización, en cuyo más alto grado provienen de órganos locales, la cual procede en los grados segundo y tercero"**.

Todo esto nos demuestra que estamos hablando de un tema jurídicamente pertinente. No estamos remitiéndonos a una tesis que no calza dentro de la técnica jurídica ni es ajena a una institucionalidad que naturalmente tiene que ser consecuente con otros aspectos fundamentales que interesan al legislador o al constituyente, en el momento de dar una respuesta a las necesidades de coordinación objetiva de la vida nacional.

#### **4. La Constitución y la distribución territorial del poder**

La teoría centralista implica una tesis respecto del ejercicio del poder. La hipertrofia de esa teoría en la práctica genera la situación indeseada del centralismo.

A su vez, la descentralización como método y sistema para el ejercicio de atribuciones en uno o más sectores funcionales o territoriales, a los que se concede una mayor o menor

autonomía, implica también una tesis y una práctica respecto del ejercicio del poder.

Esta es la cuestión que causa mayor preocupación a quienes consideran que es necesario conservar un poder único y centralizado, cuyo paternalismo sirve para afirmarse en el poder y mantener el control mediante beneficios y estímulos concedidos a discreción. En esta línea pudieran encontrarse no sólo algunos futuros de los gobiernos de turno o eventualmente de futuros gobiernos, sino también un importante sector de la tecno burocracia que se reserva una significativa y trascendental cuota de potestades, que les asegura preeminencia en el ejercicio de la gestión pública.

Don Alberto de Guzmán Garcés, distinguido consultor ecuatoriano, pronunció, una conferencia en Lima sobre **"El nuevo Municipio y su rol en la Descentralización"** y realizó un planteamiento que se refiere a la relación de la descentralización con el poder.

**"Existe, dijo, De Guzmán, una diversidad de enfoques de la descentralización".**

De Guzmán Garcés, explica que no era propósito de su ponencia disertar sobre esos enfoques, sino más bien definir un punto de partida para poder entender el papel de la gerencia y del desarrollo institucional.

**"Para esos fines prácticos -dice- se entenderá por descentralización, una forma organizativa que se centra en la redistribución del poder para ejercer competencias y funciones propias en los distintos niveles de una organización y, para lo cual se otorgan facultades discrecionales para decidir sobre el uso de los recursos generados por cada nivel como propios o redistribuidos del conjunto de la organización".** "Así, vista la descentralización, este es un tema que se refiere al poder, es el poder el factor central que define las relaciones entre los diversos niveles organizativos. Poder que se distribuye y que se legitima en el

## **ejercicio de unas competencias y en el uso discrecional de unos recursos para el logro de determinados objetivos".**

Es consecuencia de todo esto, que el proceso de descentralización, dice de Guzmán Garcés, tiene hoy por hoy como un prerequisite, la profundización de la democracia representativa en los niveles locales, lo que en términos prácticos busca asegurar de la mejor manera que los recursos que sean trasladados para el ejercicio de mayores competencias al nivel local, respondan en todo lo que se pueda a los legítimos intereses mayoritarios de la ciudadanía. Dentro de esta visión integradora de la descentralización, son las competencias y los recursos los elementos que permiten organizar el esquema de funcionamiento de un modelo descentralizado de la gestión pública. Aclaro: Como se aprecia, también por estas consideraciones la descentralización es una cuestión necesaria de rango constitucional. Contra esta afirmación no resultan felices y apropiados los argumentos del bicentralismo o tricentralismo, si por este camino quisiéramos desarrollar un estudio de apertura para el equilibrio nacional.

Ya lo ha explicado el constitucionalista Dr. Álava Ormazábal: El bicentralismo esgrimido para indicar que de este tema no debe hablar Guayaquil y su gente, no es un argumento que sirva para negar la necesidad de descentralización, porque ésta no busca solucionar los problemas de una determinada provincia de la Costa más o menos desarrollada, sino consagrar y aplicar en la práctica un sistema que permita el desarrollo cualitativo y cuantitativo de los más diversos sectores deprimidos y sembrar en el país un desarrollo armónico que de paso al vigor de toda la geografía, en el marco de una justicia social nacional.

Por otra parte, la aseveración de que en el país se vive un marcado bicentralismo, seguramente identifica y confunde el significado de ese vocablo con bipolaridad o tripolaridad, etcétera, calificativos éstos que no se refieren al ejercicio del poder que está centralizado en la constitución, en la ley y en sus reglamentos, y mucho más en las resoluciones administrativas y beneficios financieros, sino al peso que determinados puntos

geográficos van cobrando por la acción de sus hijos y pobladores y por la laboriosidad que hace brillar y constituye necesariamente así un polo de atracción.

Desde luego, la virtud o la calidad de un polo de atracción es un tema que habrá de considerarse, no porque esto constituya un título jurídico de poder formal, que no lo es, sino por la necesidad de estimular otros centros que requieran crecer, para configurar soluciones alternativas y atractivas en el reparto nacional, porque las grandes concentraciones humanas, en considerable número de casos, registran un índice alto en la escala de las necesidades insatisfechas.

## **5. Lo que establecen las Constituciones**

A. Citando el caso de la Constitución de Colombia, el artículo primero de ella dice que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en las entidades territoriales.

Dicho artículo describe claramente el estado-república descentralizado. Luego, en el Art. 300, cuando se trata del Régimen Departamental indica que el Departamento tiene capacidad para reglamentar sus propias funciones, o sea, expedir normas para sus propias funciones. Cada Departamento puede hacer un estatuto general para sí mismo.

Veamos otras disposiciones:

El Art. 339.- Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

El Art. 356.- Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

El Art. 357.- Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a la iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

PARÁGRAFO.- La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002.

El Art. 306.- Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

B. En la Constitución peruana encontramos lo siguiente:

Art. 188.- La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.

Art. 189.- El territorio de la República se divide en Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos en cuyas circunscripciones se ejerce el Gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

Art. 190.- Las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos

contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción.

En ambos casos procede el Referéndum, conforme a la Ley.

Art. 191.- Las Municipalidades Provinciales y Distritales, y las delegadas conforme Ley, son los órganos de Gobierno local. Tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Corresponden al Concejo las Funciones Normativas y Fiscalizadoras; y a la Alcaldía, las Funciones Ejecutivas.

Art. 197.- Las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales.

Así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a Ley.

Sus bienes y rentas propias se establecen en la Ley. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales. No los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia.

Art. 74. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

Art. 192.- Las municipalidades tienen competencia para:

3.- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.

C. Entre tanto, la Constitución ecuatoriana en su artículo 53 dice que sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos (competencia tributaria) por acto legislativo de órgano competente.

En esto último aquí pudo decir "Congreso" o "Cámara de Representantes". ¿Por qué usa esa fórmula genérica, "órgano competente"? La respuesta: es porque en la Constitución del

Ecuador se reconoce la competencia legislativa también para el Consejo Provincial y para el Concejo Cantonal.

Entonces cuando el artículo 53 vigente, dice cuáles órganos tienen potestad tributaria, estamos reconociendo que los órganos seccionales, también tienen competencia tributaria. Por su parte, el artículo 124 da facultad legislativa a los Consejos Provinciales y a los Municipios, facultad que se manifiesta en las ordenanzas.

Debo reconocer que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en un reciente fallo de casación sostiene la tesis contraria, abundando en argumentos para lograr una interpretación restrictiva, aunque anteriormente y por distinto camino, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de la potestad tributaria, se inclinó a favor de la Municipalidad de Guayaquil en su controversia con la Cemento Nacional.

Apunto que algunos administrativistas del país han reclamado, diciendo que es una barbaridad que la Constitución vigente diga lo que expresa el artículo 124. Cuando se ha discutido recientemente este problema, más han pesado los argumentos de la ortodoxia que las corrientes que se mantienen atentas a la contribución vernácula y a la posibilidad de nuevas experiencias que, luego convertidas en ciencia, hagan la ortodoxia de un próximo futuro, en lo que sería el resultado de la práctica social científica.

A veces, no reparamos que la ciencia de hoy y sus consecuentes doctrinas son el resultado de las rupturas en diversas etapas de la historia.

## **6. Disposiciones operativas**

Una constitución de la República o cualquier ley pueden tener disposiciones operativas y programáticas. Recalco que las disposiciones operativas son aquellas que se dan y tienen que cumplirse sin necesidad de un desarrollo jurídico ulterior, mientras las disposiciones programáticas son las que sirven para



consagrar la declaración o programa y luego desarrollarlos en un proceso legislativo o reglamentario ulterior.

En nuestro país, ordenar con disposiciones programáticas en la Constitución de la República para atender problemas urgentes; significa postergar, porque si no se tiene un verdadero interés político esas disposiciones van a morir en la retórica.

En esa línea del pensamiento, el constitucionalista chileno muy destacado que visitó el Ecuador con motivo de la reforma en estudio, el doctor Cumplido, al dictar una conferencia en la Comisión de Reformas Constitucionales, advertía que lo peor que puede hacer un país, un Gobierno y un Congreso, es redactar una Constitución declamatoria o retórica, que no contenga los elementos positivos y efectivos para llevar las soluciones a la práctica.

Por eso, cuando se habla de la descentralización, naturalmente se forman distintas opciones. Aquellos que desean hacer la descentralización con declaraciones y disposiciones operativas, de cumplimiento inmediato, sin necesidad de desarrollo ulterior en un programa legal; aquellos que no desean que se haga ninguna descentralización, y aquellos que dicen sí a la descentralización, pero mediante un proceso de desarrollo legal que lo califican de prudente.

Desde luego, no podemos propugnar que en el Ecuador siempre debemos copiar disposiciones de otros países, pero se observa que para algunos temas lo hemos hecho, antes y recientemente y, a lo mejor, seguiremos copiando algunas disposiciones que la inteligencia y la experiencia de otros países han brindado.

En ese sentido, creo que la mejor copia que hemos tenido en el país -sin que ello nos avergüence- es el Código Civil. Nunca hemos sentido vergüenza de alabar el pensamiento jurídico de Napoleón, de Justiniano o de la gente que trabajó con Napoleón, de Andrés Bello y de los que incorporaron esas disposiciones en-

el Ecuador, ya que a veces los países incorporan en su legislación lo que otros han estudiado o vivido con sabiduría.

Menciono esto porque estamos en una época en que el constitucionalismo de Latinoamérica se comporta vernáculamente. A lo mejor, sin ser irrespetuosos con la sistemática constitucional se han adoptado reformas que han avanzado en el pensamiento de cómo deben entenderse las soluciones.

## **7. Fragilidad de la decisión política**

Es necesario recordar que el 31 de marzo de 1994, el Presidente de la República, transitando sobre la retórica conceptual que se contiene en la Ley de Modernización, planteó el Reglamento dentro del cual constaba el Capítulo relativo a la descentralización y desconcentración.

No obstante ese Capítulo, si hubiera mediado una gran decisión política, habría permitido llevar adelante muchas acciones descentralizadoras, (a lo mejor para muchos hubiera sido bueno que eso acontezca y entonces no estaríamos queriendo ahora que la constitución de la República contenga disposiciones operativas). Han pasado meses y lo que decía el Reglamento, no ha sido demostrado a través de actos prácticos.

Por lo contrario, cuando el Gobierno repasó sus propias postulaciones, en cuyos alcances -al parecer- no había reparado, y una vez que en el país se generalizó el debate sobre la descentralización con motivo de la propuesta presentada en la Comisión de Reforma Constitucional y el informe final con dos alternativas que la propia Comisión emitió sobre este asunto, el Ejecutivo retrocedió en el nuevo Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, contenido en el Decreto sustitutivo publicado en el Suplemento al Registro Oficial N° 581 de 2 de diciembre de 1994, en el cual se hicieron variaciones en el orden de colocación de los artículos, y se introdujeron cambios para restringir lo que -sobre esta materia- anteriormente decía el

Reglamento seguramente porque se consideró que se había avanzado más de lo que se creía posible en descentralización.

Así, por ejemplo en el artículo 34 del nuevo Reglamento se señala que para la desconcentración administrativa será necesario consultarle al Ministro de Finanzas para que examine y apruebe los documentos pertinentes para la desconcentración económica sujetándose a los principios definidos en la Ley General de Presupuestos del Sector Público, cuya vocación de control central es ampliamente conocida en el país.

En el artículo 33 del nuevo Reglamento, al señalar los objetivos del proceso de descentralización, se suprime la referencia a la gestión de recursos tributarios; y, en los nuevos artículos 35 y 36 se suprimen los plazos que el anterior Reglamento había señalado para la presentación de los planes y programas de desconcentración, esto porque algunos habíamos manifestado en las columnas de opinión que los plazos estaban corriendo y que no se había avanzado en la práctica, cuando ya estaba vencido el plazo de 60 días que daba el anterior artículo 30 y estaba por vencer el plazo de un año que antes daba el artículo 28 del anterior Reglamento.

Todo esto evidencia que en las altas esferas oficiales se ha contraído sustantivamente el propósito de la descentralización.

## **8. La unidad nacional y la descentralización**

Se ha afirmado equivocadamente que la descentralización atenta contra la unidad nacional, lo cual ahora sería más grave - si fuera cierto-, ante el reiterado peligro que representa nuestro conflicto con el Perú.

Repito, no es cierta tal contraposición, más bien la descentralización sería un mecanismo para vigorizar el país y evitar los resentimientos y diferencias internas, porque la unidad con postergaciones y resentimientos no es unidad.

Para tratar el tema, repito en esta ocasión lo que he expresado anteriormente:

En las actuales circunstancias resulta útil referirnos a algunos asuntos básicos que interesan al país. Entre ellos, la firme convicción de la existencia de la nación ecuatoriana, como una realidad histórica de múltiples raíces.

Somos el resultado de una rica variedad de fraternidades y culturas aborígenes a las que se unieron los factores hispánicos. Varias contaban milenios en la hora de la conquista y en el desarrollo de la colonia, que dio paso a la formación de un evidente mestizaje.

Por eso, al tiempo de constituirnos en Estado soberano, uno de los esfuerzos constituyó la afirmación de una personalidad nacional que se levante sobre bases ciertas para fundamentar su propia y diferente especificidad.

La unidad no es ni pudo ser un resultado artificial sino un valor a perseguirse por razones de fondo al tener la conciencia de que aún, reconociendo nuestra identidad hispanoamericana por la serie de características que nos asemejan, la nación ecuatoriana, heredera de la Presidencia y Audiencia de Quito - unidad territorial administrativa creada por el reconocimiento de los factores históricos y geográficos de la era precolombina-, contaba y cuenta con suficientes factores que sí permiten el perfil de su especificidad.

Sin embargo, no ha sido fácil consolidar el criterio de la existencia del Estado Nacional, por algunos hechos históricos que antecedieron a la República, por nuevos fenómenos estructurales y por la trascendencia de diversas culturas y fraternidades a las que no siempre se valoró.

Justamente este último factor, al no ser apreciado debidamente, agudizó los resentimientos indígenas y en algunas ocasiones se equivocó el diagnóstico social, siendo así que, por otro lado, la realidad histórica del Ecuador, como nación, se

fortalece en la medida en que se reconocen las diferencias y peculiaridades, se las valora y se les da la alternativa.

En suma sí hay un acervo histórico común, unas maneras de ser, cosmovisiones que nos identifican, problemas y esperanzas, que, a despecho de nuestras diversidades, nos recomiendan la unidad, pero la unidad no tiene razón de ser si no constituye un valor y si no tiene unos propósitos. El valor de la unidad, entre otras razones radicará en el reconocimiento de los factores humanos, intelectuales y espirituales que nos unen sin prepotencias ni sometimientos abiertos o disimulados. Y, los propósitos de la unidad están dados principalmente por el fortalecimiento de la comunidad de comunidades, en el total y sus partes, conquistando la realización del pueblo ecuatoriano en sus virtudes y talentos, haciendo que su cuerpo crezca en su totalidad y armoniosamente, sin desproporciones, sin desequilibrios, porque sólo así, cuando todas las partes del cuerpo social se han desarrollado, es cuando la fuerza de la unidad va a producir los mejores efectos.

No se puede predicar sobre la unidad nacional si no se encuentran las soluciones concretas y operativas para respetar lo específico de cada comunidad, como es el caso de las fraternidades autóctonas a las que debe atenderse por los caminos de la acción intercultural. No se puede predicar la unidad nacional si no se reconocen las distinciones culturales que también ofrecen los distintos grupos de mestizos y blancos, si no se desarrollan las ciudades menores para ofrecer una respuesta a la emigración de los campos.

No podemos agigantar distancias en el desarrollo, si es que queremos fortalecer la unidad nacional por los caminos del equilibrio, la justicia, la eficiencia y la democracia.

La acción de cada una de las comunidades, sin paternalismos, en una experiencia administrativa más genuina y cercana, es mejor que la tutoría para enseñar a caminar a los pueblos, sin privarlos de las opciones para que también alcancen los beneficios y la riqueza del conocimiento.

El ex Presidente doctor Osvaldo Hurtado Larrea, en un análisis objetivo siguiendo la línea de los estudios que le han dado merecido prestigio, en la Introducción del Libro "Descentralización y Gobiernos Municipales", expresa:

**"La concentración del poder y de la administración en el gobierno central no permite atender los problemas y las demandas de las provincias y de las regiones, a las que el gobierno regatea sus derechos marginándolas en la atención de sus necesidades. Una ampulosa tecno burocracia y el enjambre de instituciones capitalinas empeoran las crónicas ineficiencias de la administración pública, la que, en razón de su distancia geográfica, se enajena de los problemas del Interior del país".**

**"También se plantea la descentralización como un medio para democratizar la sociedad. Un gobierno centralista minimiza las particularidades regionales y locales, a las que intenta uniformarlas bajo un denominador común marcado por el centro metropolitano, mientras un régimen descentralizado las valora y promueve".**

**"La prolongada crisis económica latinoamericana, y... la aguda escasez de recursos sufrida le ha impedido al estado ampliar la infraestructura física y los servicios públicos y ni siquiera mantenerlos en un adecuado nivel de operación. Por ambos motivos, los gobiernos nacionales pierden contacto con los problemas populares de todos los días..."**

**"Si, por las razones y fenómenos anotados, van a multiplicarse las responsabilidades de los municipios conviene promover su fortalecimiento, para lo cual será necesario mejorar su capacidad de gestión e Incrementar sus recursos económicos. Lo primero Implica la realización de Intensivos programas de capacitación y modernización administrativas, a fin de superar las ineficiencias municipales que actualmente limitan su capacidad de acción. Para lo segundo hace falta una reforma fiscal que**

**otorgue a los gobiernos locales un mayor acceso a los ingresos públicos, pues en general los municipios latinoamericanos tienen una muy baja participación en las rentas nacionales, en comparación con los otros continentes; y sin recursos propios y seguros la autonomía municipal y la descentralización se convierten en una simple declaración retórica".**

El Alcalde Metropolitano de Quito, Dr. Jamil Mahuad, al exponer ordenadamente las áreas que corresponden al crecimiento de Quito y de su población, reveló que la municipalidad capitalina contaba con un cuerpo de funcionarios y asesores de la más alta competencia, con títulos universitarios nacionales y del exterior, muchos de ellos en postgrados, en una suerte de feliz conjunción de conocimientos y servicios. Al referirse a este tema, el doctor Jamil Mahuad indicaba que esto le permite a la municipalidad presentar planes y proyectos en el lenguaje y con las modalidades que el reino de la tecnocracia ha impuesto en el mundo de las agencias internacionales y naturalmente en nuestros centros de planificación y desarrollo.

Bajo esta perspectiva, con manifiesta transparencia, reconoció cómo esto es imposible en otras municipalidades, todo lo cual determina que buena parte de los programas de ayuda externa se quedan en la Municipalidad a su cargo, en una situación inadecuada que el país debe superar. Por esa razón el Alcalde destacó que su Municipalidad había creado el Instituto de Capacitación Municipal y que este Instituto ha firmado convenios con varias Universidades y Politécnicas con sede en Quito y Cuenca, para difundir la capacitación en disciplinas tan necesarias.

Una descentralización que distribuya funciones, responsabilidades y recursos, que propicie la formación de funcionarios competentes, dando paso al respeto para todos los sectores de la República, sería una descentralización pertinente en una Reforma Constitucional, donde la unidad se fortalezca por el crecimiento equilibrado en la geografía nacional.





# **BICENTRALISMO EN EL ECUADOR**

*Marco Antonio Guzmán Carrasco*



El centralismo, centralismo, bipolaridad o como quiera llamarse a la situación de desequilibrada concentración de recursos económicos humanos, políticos, administrativos, en dos polos del país es uno de los problemas más delicados que éste debe afrontar; tiene muy graves proyecciones, y puede, sin no se lo soluciona rápida y eficientemente, generar situaciones de tensión altamente inconvenientes para la unidad y el destino nacionales. El contribuir a esclarecerlo, con objetividad y seriedad, como lo busca la Universidad del Azuay, realmente merece bien de la patria, como decían nuestros clásicos.

Tratar sobre el bicentralismo resulta delicado; se podría decir que, en cierta manera, aun peligroso: quien lo hace corre el riesgo de suscitar disgusto en las ciudades en las que trabaja o con las que mantiene inmediato contacto: Quito y Guayaquil, o en las otras del país, o tanto en éstas como en aquellas.

Por fortuna, luego de haber leído las reseñas respecto a la manera en que se ha abordado aquí, en Cuenca, un tema de similar delicadeza -nuestro problema territorial- con pragmatismo y objetividad extraordinarios, quien examine asuntos de parecidas características se siente animado a hacerlo con iguales orientaciones.

Al conversar con ustedes sobre este tema voy, pues, a mencionar, sin temores, cifras y apreciaciones que buscan simplemente contribuir al esclarecimiento de una cuestión que reviste interés para Cuenca, para Quito y Guayaquil, para todo el país; y que no tienen el intento de anear a nadie -persona u organismo- en particular, sino el de cooperar para la identificación de adecuadas soluciones que beneficien al país y procuren su desarrollo armónico, equilibrado y permanente.

## **Fuentes y manifestaciones del poder**

En primer lugar, cabe señalar que el poder tiene varias manifestaciones o fuentes. El de las fuerzas o grupos económicos constituye una de ellas; para algunos, la principal. Hay, sin duda, un poder político; otros diversos, aunque vinculados con aquél, son el administrativo, el burocrático. También existe un poder sindical. No menos importantes son el de opinión, entre ésta, el religioso; el de las Fuerzas Armadas. No quisiera profundizar un examen respecto a los centros de localización geográfica de esos poderes. Diría que, en cierto modo, se alternan o reparten fundamentalmente entre Quito o Guayaquil.

Me atrevería, de todas maneras, de un lado, a pensar que la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas presentan una base más amplia, quizá de raíces más populares y auténticas; y, de otro, a aseverar que; en las actuales condiciones del mundo, el poder económico suele condicionar al político y al administrativo, y, en alguna medida, al de opinión.

Sin embargo, es indudable que en la formación del poder de la opinión juegan papel preponderante otros factores. La Universidad del Azuay, la ciudad de Cuenca, los intelectuales del país pueden influir en grado determinante para configurar el poder de la opinión nacional.

Cómo no poner de relieve, en este aspecto, la fuerza que pueden tener serias investigaciones de las características de ésta y otras que realicen las universidades cuencanas, o los planteamientos y opiniones de personas como Monseñor Luna Tobar, o los señores Rector y Decanos, o las de Alejandro Serrano, que con tanto acierto se ha referido esta tarde al rol de las municipalidades en un auténtico proceso de descentralización.

## **Regionalismo y ocultamiento de realidades**

En algunas ocasiones, ha solido usarse del tema territorial o de cuestiones que tienen impacto regional o local para soslayar otros problemas igualmente acuciantes. Eso puede ocurrir. Por ejemplo, es posible que se enfatice en la centralización de recursos en Quito o Guayaquil, para diluir consideraciones respecto a la pobreza que afecta a la gran mayoría de la población ecuatoriana o a la dramática concentración de recursos en muy reducidos grupos económicos centrados en las dos ciudades o en una de ellas.

Yo me voy a referir a uno y otros temas. Procuraré hacerlo con la mayor objetividad, aunque no suele ser posible en los humanos lograr la absoluta.

Quisiera poner de relieve, ante todo, que la mención de cifras y apreciaciones en torno la concentración de recursos en Quito y Guayaquil no implica ánimo de ataque alguno contra esas ciudades o sus habitantes, la gran mayoría de los cuales no son beneficiarios de aquella concentración. (Piénsese, por ejemplo en quiénes son los de la construcción de ciertas vías faraónicas abiertas en una u otra ciudad o sus contornos). Quito y Guayaquil, igual que Cuenca, son verdaderos vértices de la nacionalidad ecuatoriana. Todas las ciudades, poblaciones, regiones de la Patria tienen excelsitudes que coadyuvan a forjarla y engrandecerla.

Los análisis que siguen buscan, como dije, contribuir a la adopción de soluciones prácticas y eficientes que contribuyan a lograr un desarrollo equilibrado, armónico y sostenido del país y todas las circunscripciones de él. Tal es mi propósito. Ese es un imperativo cuyo alcance debemos procurar todos los ecuatorianos.

## **Aspectos de la exposición**

En mi exposición haré, en primer lugar, a manera de tesis, una breve referencia a algunos problemas generales que afectan al país. Dentro de ellos, aludiré a la generalizada pobreza que predomina en el Ecuador y a la concentración de recursos en muy reducidos grupos de la población nacional. Después, enunciaré cifras que permitan ubicar, con sentido general, a los sectores, grupos o zonas más afectados por la pobreza y a los beneficiarios de la concentración de riqueza que se da en el país. Ampliaré, por último, la referencia a los problemas generales del Ecuador, suscitados o agravados por la concentración de recursos en las ciudades principales.

## **Pobreza e inequidad**

Los porcentajes de la población agobiada por la pobreza o sumida en la miseria han aumentado en el país en los últimos años. Han crecido el desempleo y el subempleo. Se ha incrementado la concentración de riqueza en muy pequeños grupos. Es progresiva la inequidad en la distribución del ingreso. La situación tiende a agravarse, a tomarse regresiva. Y varias reformas que se pretenden introducir en la Constitución o en las leyes buscan facilitar esas consecuencias.

## **Problemas estructurales**

En definitiva, nuestra sociedad afronta una serie de problemas estructurales vinculados entre sí -y agravados en los últimos años- que frenan el desarrollo del país y pueden llevarlo a un verdadero estallido.

La limitación medular y generadora de otras esenciales estriba en la muy desigual e injusta distribución del ingreso y la riqueza, a la que se aludió.

Un elemento que refleja y al mismo tiempo acentúa tal desequilibrada distribución es el abismo, cada vez mayor, entre la calidad de vida y las oportunidades de trabajo que se dan en el campo y los que se presentan en el sector urbano, así como los fuertes déficit de inversión y producción en el agro.

A ello se añaden los desniveles, sobre todo en el aspecto de existencia de fuentes de trabajo, entre Quito y Guayaquil y las pequeñas poblaciones y ciudades intermedias. El flujo de una, desproporcionada magnitud de recursos nacionales hacia esas dos urbes y la concentración de riqueza, así pública como privada, en determinados sectores, muy reducidos, de las dos ciudades primadas, hace que la situación se mantenga y agrave.

### **Elementos que acentúan el problema**

La progresiva concentración de recursos humanos y económicos en Quito y Guayaquil y, subsidiariamente, en tres o cuatro urbes más, acentúa las corrientes migratorias del resto del país -particularmente del sector rural- hacia esas ciudades, y provoca el acelerado crecimiento de sus barrios marginales y una verdadera explosión de los índices de desocupación en aquellas.

La situación antedicha engendra sentimientos de frustración y desesperanza, que -ante la percepción del acentuado enriquecimiento de unos pocos- pueden fácilmente convertirse en rencor social y manifestarse en tendencias a conductas violentas y con frecuencia delictivas. Ello determina un ambiente de inseguridad general, que parece ser creciente.

Correlativamente, se suscitan insuficiencias de mano de obra y recursos en el sector rural, así como un déficit progresivamente mayor de producción y abastecimiento de alimentos básicos para el mercado interno.

El incremento de la deuda pública -sobre todo de la real o aparentemente externa-; nuestro problema territorial, que demandará; mientras subsista, una inevitable y cuantiosa

dedicación de recursos públicos; el crecimiento, desmesurado del aparato burocrático, que los requiere también; la evasión tributaria y la fuga de divisas al exterior; todos esos factores y algunos otros drenan recursos que podrían dedicarse al desarrollo y dificultan en grado notable la solución de los problemas referidos. A ello se une la defectuosa organización del poder público.

El retraso tecnológico que se presenta en Ecuador, que es cada vez más profundo con relación a los países desarrollados y aun frente a muchos del llamado Tercer Mundo, agrava esa situación.

En lo regional, la falencia económica, técnica y administrativa de las entidades locales, es una manifestación específica de la situación de desmedro de la periferia y, al mismo tiempo, la acentúa. A su vez, las limitaciones en la capacidad de acción de estas entidades se profundizan, tanto por la indefinición de sus respectivos ámbitos de actividad, como por la dispersión y duplicación de esfuerzos y de gastos en que incurren.

En suma, en el país se ha configurado un estado de cosas que lleva a aumentar la pobreza, a generar desaliento, a desvanecer todo horizonte de progreso en el sector rural; y a determinar, en tres o cuatro ciudades mayores, y fundamentalmente en las dos primadas -Quito y Guayaquil- dramáticos contrastes entre pequeños sectores -de alta y concentrada riqueza- y grandes barriadas, pródigas en inhumanas lacerias de todo orden e irreales espejismos de futuro mejor, que se concretan en casos cada vez menos generalizados.

¡Realmente es difícil no admitir que resulta proclive a estallido un país en que se den tales contrastes!



## **Pobreza, generalizada; grupos de poder económico altamente concentrados**

Para los años 90, casi el 80% de la población ecuatoriana afronta -en términos de necesidades insatisfechas- condiciones de marcada pobreza; más del 45% se encuentra en la miseria. En el campo, el panorama resulta aún más sombrío: 91% de la población rural se halla en situación de pobreza; alrededor del 60% está sumida en la miseria o la indigencia.

Dicho en otros términos, de los aproximadamente 11 y medio millones de habitantes que tiene el Ecuador, cerca de nueve millones se hallan en niveles de pobreza; y casi 5 millones son indigentes. En frases aún más directas, al momento, en Ecuador 4 de cada 5 personas son pobres; lo son 9 de cada 10 campesinos, 6 de los cuales están sumidos en la indigencia<sup>1</sup>.

Frente a ello, la concentración de riqueza en reducidos grupos de población ha aumentado.

Mientras, el 0% de la población que tenía más altos ingresos se apoderaba, en 1975, del 34.2% del ingreso-generado en los sectores urbanos, **para mediados de los noventa, ese estrato tomaba el 40.3%**. Se había retornado, en porcentaje de concentración de riqueza en el grupo más rico de la población, a la situación que imperaba en los años 65.

En crudo contraste con las cifras de concentración de recursos en el decil más alto, el 20% de la población de mayor pobreza apenas accedía al 5% del ingreso que se obtenía, para los años 1990, en dicho sector.

Los ingresos mensuales urbanos medios por hogar del diez por ciento de la población que percibe mayores recursos eran 16.11 veces más altos que los correspondientes a los ingresos medios de los hogares que se hallaban en los estratos más bajos. Superaban en 5.16 veces a los ingresos medios del 70% de la población, que se encuentra en estratos intermedios.

La clase media se ha abatido. Su situación es peor que hacia mediados de los sesenta. Mientras el 70% de la población que conforma los estratos intermedios tenía, para 1975, una participación de cerca del 63% en los ingresos, **ese porcentaje descendió, para 1993, al 54.7%**, aún por debajo del 56.3% de mediados de los sesenta. Tal menoscabo vino en beneficio de los sectores más altos de población.

Pero esas cifras -que deben llamar, ya de sí, a profunda preocupación- no revelan la total magnitud del problema, pues, no consideran, en modo específico, ni la situación del sector rural, ni la que se da en la cúpula del decil de más altos ingresos: los seis mil accionistas que controlan el 90% del capital de las empresas sujetas al control de la Superintendencia de Compañías; las doscientas personas naturales -o quizá menos- que dominan el sector financiero ecuatoriano.

Ello se debe, de un lado, a que muchas estadísticas y estudios fijan específicamente su atención en los sectores urbanos -empleo, desocupación y subocupación, por ejemplo-, y, de otro, a que si bien se han dado algunas facilidades para estudiar la distribución de la pobreza, se dificulta cada vez más el análisis de la concentración de la riqueza: se ocultan datos, se acude a la distorsionada aplicación de principios de reserva, de secreto bancario y societario, de privacidad, etc. Una tendencia -que hay que tener presente, para evitar que se imponga- es a prescindir de la elaboración de esas informaciones.

*Y hay que señalar que, más que los ejecutivos de las entidades correspondientes, lo hacen los burócratas o tecnócratas de mediano o bajo nivel, obsesionados por ciertos tabúes de reserva o sigilo extremos respecto a simples datos estadísticos, que no se dan en ningún país del mundo.*

En todo caso, el capital accionario de las empresas modernas, la nueva riqueza nacional, como alguna vez la calificó el doctor Gustavo Ortega Trujillo, parecería estar, en definitiva, controlado por un grupo de personas que representan, en el

mejor de los casos, menos del uno por ciento (alrededor del seis por diez mil) de la población nacional.

*La concentración aludida, posiblemente se acentuaría si se correlacionan datos concernientes a empresas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Compañías y cifras correspondientes a entidades privadas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos. Y tal vez se marcaría aún más si se considera no sólo a inversionistas que tienen paquetes accionarios en varias compañías, sino en diversos holdings formados por iguales o similares grupos de personas, bajo denominaciones distintas para cada holding. Como elemento importante para la apreciación de este asunto, cabe tener presente que en el sector financiero el grupo de control -que no llegaría quizá a las doscientas personas- forman seguramente parte de aquel grupo de seis mil accionistas que ejercerían control sobre el universo societario vigilado por la Superintendencia de Compañías.*

¡Quién sabe cuál es el ingreso promedio de quienes constituyen la cúpula del decil de más elevados ingresos de la población ecuatoriana! ¡Quién conoce cuántas veces mayor es el ingreso promedio de esas personas frente al de la que integra los deciles menos aventajados de la población económicamente activa!

(Vale la pena recordar que la PEA del Ecuador cifraba en torno a los cuatro millones de personas, mientras la total gira alrededor de los doce millones de personas).

## **Mecanismos de agravamiento de la desigualdad**

Para tener una idea más aproximada sobre lo defectuoso de los mecanismos de distribución de los recursos del país, la amplia difusión de la pobreza y la más acentuada concentración de recursos en grupos muy pequeños, así como sobre algunas de sus causas, vale la pena mencionar que la participación de los salarios en el producto interno bruto ha experimentado

acentuados descensos en los últimos años. En contraste, se ha incrementado la remuneración del capital. Los salarios reales bajaron -a cifras constantes- de cuatro mil sucres, en 1979, a mil novecientos en 1991, si bien se han recuperado levemente, casi simbólicamente, en los dos últimos años. En 1980, la participación de los salarios en el Producto Interno Bruto cifraba en torno al 33%. Para 1992, había descendido a magnitudes del orden del 12%.

En aberrante contraste con el empobrecimiento general, se ha registrado una muy notable elevación del consumo de artículos suntuarios, superfluos, por parte de los grupos de ingresos más altos de población, y un aumento significativo de la importación de esos bienes, que afecta al balance de pagos del país, mientras el costo de la canasta familiar se torna cada vez más inalcanzable para los sectores pobres e inclusive los medios, cuyas necesidades básicas insatisfechas aumentan.

En efecto, de las encuestas a hogares realizadas por el INEC se desprende que en los grupos de ingresos más elevados, alrededor del sesenta por ciento de los consumos se destina a bienes suntuarios, la mayor parte de ellos importados; en tanto que en los sectores medios y pobres tienen que juntarse los ingresos de tres o cuatro de los miembros de una familia para cubrir una magra canasta familiar, así como para acceder a vivienda y vestidos muy modestos, en unos casos, míseros en otros. El 83% del total de los hogares del país tienen niveles de consumo de subsistencia.

En varios cantones de la Sierra, sobre todo en las zonas de altos porcentajes de población indígena, o del cordón fronterizo, o en los sectores secos o aislados de Manabí, Guayas, Esmeraldas, la población afronta condiciones de vida realmente infamantes, como se detallará más adelante.

En tal contexto, los sectores más ricos de la población están, con frecuencia hipercapitalizados, en su actividad económica; utilizan maquinaria y equipos que no se usan a toda su capacidad, sofisticaciones no justificables en el medio. Mientras

tanto, los estratos populares y medios, y, sobre todo, el sector informal soportan una notoria subcapitalización, que poco hace el Estado por superar, y de la que, al presente quiere, inclusive oficialmente, desentenderse.

Sin embargo, dentro de este panorama desconsolador, los sectores atrasados, tanto rural como urbano de la economía, proporcionan el 53.3% de los empleos, mientras los sectores modernos ocupan el 47.7% de los trabajadores, aun cuando manejan porcentajes del orden del 88% de los capitales disponibles<sup>2</sup>, y se benefician de la diferencia entre la participación de los rubros de salarios y de los de rendimiento de capital, según antes se mencionó.

### **Perspectivas poco alentadoras**

Si se mantienen las tendencias de generalización de pobreza y concentración de recursos en grupos reducidos de población que se han acentuado en los últimos años, así como la orientación neoliberal de la economía, la situación antes descrita se agravará, en los siguientes.

Según cifras que menciona el Ec. José Moncada Sánchez, para los años 2010, el diez por ciento de las personas de más altos ingresos en el país se apoderarían del 50% del producto interno bruto (en lugar del 40.3% actual), y, correlativamente, la participación de los sectores populares y medios descendería. Los integrantes del decil superior tendrían un ingreso promedio cuarenta veces mayor que el que pueda alcanzar el 20%, más pobre de la población<sup>3</sup>.

### **Identificar sectores y zonas perjudicadas y beneficiarios**

Resulta indispensable modificar esa situación. Para hacerlo con acierto, es útil identificar sectores y zonas que resultan los beneficiarios o los más perjudicados por ella.

Como punto de partida para la apreciación comparativa de las cifras que se mencionarán a lo largo de la presente exposición, cabe tener en cuenta que Quito y Guayaquil llegan a concentrar el 27% la población total del país y casi el 48% de su población urbana. Pichincha y Guayas tienen una población que supera el 34% de la total del país.

Cuando no se mencionan en forma expresa fuentes de las cifras que se citan, vale tener presente que ellas constituyen parte de un análisis más amplio, que se efectúa en mi libro "Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador", publicado por la Corporación Editora Nacional a mediados de 1994, en el que se mencionan con precisión aquellas fuentes.

### **Abismos entre lo urbano y lo rural**

Cuando dentro del panorama ya de sí desolador que antes se ha esbozado; se analizan indicadores específicos de calidad de vida que se dan entre quienes viven en el sector urbano y los que moran en el campo se llegan a configurar verdaderos abismos de diferencia en calidad de vida y, sobre todo, en perspectivas de progreso.

Índices de mortalidad infantil que duplican y en ciertas zonas rurales triplican los del sector urbano; desatención de los niños al nacer, que suele ser hasta siete veces más acentuada en el campo; insuficiencia en la provisión de energía, decuplicada, en términos generales, en el agro, aun cuando en ciertas zonas llega a ser treinta veces más grave que en Guayaquil; falencias en abastecimiento de agua potable o en eliminación de excretas que resultan, en muchas zonas rurales, veinte veces o, en determinados lugares, cuarenta veces más acentuadas que en las ciudades primadas; índices de analfabetismo que en algunas zonas rurales son, asimismo, veinte o treinta veces más altos que en las dos ciudades principales:

Todo ello guarda relación con inexistencia de modernas fuentes de trabajo en el campo, pues, en los sectores urbanos y

específicamente en las ciudades primadas se concentran cerca del noventa por ciento de las empresas y de las actividades que ellas generan, así como porcentajes similares del circulante y el crédito.

## **Vulnerabilidades del desarrollo regional**

Un elemento que contribuye significativamente a la persistencia de varios de los problemas antes aludidos, es la circunstancia de que no haya llegado a instaurarse en el país una concepción orgánica del desarrollo regional, que permita un crecimiento equilibrado de los diversos sectores y zonas del país.

En la actualidad, muchas funciones de las municipalidades: de los consejos provinciales, de las entidades de desarrollo regional, del gobierno central, resultan repetitivas y abarcan ámbitos funcionales y territoriales respecto a los cuales no siempre hay una clara diferenciación. Eso induce a que se dupliquen obras o tareas, o no se las realice, en la confianza de que la otra entidad va a efectuarlas.

Agrava la situación el hecho de que unas y otras instituciones tienden a disputarse cierto tipo de actividades u obras; por ejemplo, viera en los centros poblados, complejos deportivos, mercados, clubes barriales, escuelas en tales centros. Limitado énfasis, y, sobre todo, muy poca coordinación se dedican al desarrollo rural. Aquella actitud suele, en muchos casos, tener fundamentalmente en mira la obtención de rédito político para los personeros de las mencionadas entidades, que puede predominar por sobre los requerimientos de desarrollo integral de la provincia y el país.

Adicionalmente, en su mayoría, las entidades seccionales no recaudan ni disponen de rentas suficientes para atender las funciones que les asignan las leyes; en el aspecto financiero, han llegado a depender en modo desmedido de asignaciones, muchas veces erráticas, del Gobierno Central; y, presentan graves falencias administrativas y técnicas, que, básicamente,

proviene de aquellas dos causas. Esas limitaciones se dan en forma más acentuada en los cantones y provincias en los que prima la población rural.

Los Consejos Provinciales se hallan, además, afectados, por una notoria indefinición de las funciones que les confiere la ley que actualmente los rige. La Ley de Régimen Provincial es repetitiva y no responde a una concepción real y actualizada de desarrollo integral del país. Sienta énfasis más bien en que dichos organismos realicen obras de infraestructura o presten servicios básicos que ya corresponde atender a otras instituciones, y, en lo que concierne al sector urbano, específicamente a los municipios.

En la práctica, por distorsiones en la aplicación de las leyes respectivas, algo similar ocurre con las entidades regionales de desarrollo.

Por su lado, la Ley de Régimen Municipal confiere a las municipalidades una amplia gama de funciones que no están en capacidad real de cumplir, y que les induce a orientar sus recursos en forma predominante y a veces casi exclusiva a las zonas urbanas, en las que se concentran influencias y posibilidad de obtención de votos.

### **Base de solución: crear fuentes de trabajo en las áreas rurales**

El atractivo -a la postre falso- que las ciudades más grandes, y sobre todo Quito y Guayaquil, suscitan en la población de otras zonas -aún más que por la disponibilidad de servicios básicos, de los que ellas tienen déficit cada vez más acentuados- sin duda está dado por el supuesto de que en ellas existen importantes fuentes de trabajo y oportunidades de empleo.

En la realidad, si bien éstas son grandemente superiores a las que se ofrecen en el resto del país, resultan totalmente insuficientes frente a la demanda que genera el incremento de la población (determinado, fundamentalmente por los flujos



migratorios), lo que torna aquel supuesto en un espejismo, que a la larga conduce a incrementar una desocupación urbana y un sector informal realmente explosivos.

### **Imperativos nacionales**

Promover el desarrollo del sector rural, generar índices sustancialmente mayores de empresas productivas y fuentes de trabajo en éste, así como en las poblaciones pequeñas y ciudades intermedias del país; y, descentralizar y desconcentrar la actividad pública que persiga tales objetivos constituyen verdaderos imperativos nacionales para neutralizar los índices crecientes de desocupación, insuficiencia de alimentos y tendencia a la inestabilidad y la violencia sociales en las mayores ciudades del Ecuador.

### **Un interrogante sustancial**

Cabe aquí un interrogante sustancial ¿Será posible que el solo estímulo a las capacidades creadoras del individuo y la sociedad, con miras a lograr el incremento de la producción y la productividad, así como la operación de las solas leyes del mercado pueden permitir una solución a los problemas antedichos? ¿Será dable que la adopción de unas cuantas medidas administrativas de desconcentración permitan una real solución de esos problemas, si no se tienen en cuenta otros elementos económicos e históricos que configuran la sociedad ecuatoriana? ¿La privatización de empresas públicas permitirá, de sí, que un número más amplio de ecuatorianos -que, como se ha visto están mayoritariamente sumidos en la pobreza- puedan participar en la titularidad del capital de las correspondientes compañías? ¿No podrá agravar los mecanismos de concentración de riqueza o de dependencia externa, si no se toman medidas que aconseje el examen de nuestra realidad económica y social?

*Los acontecimientos suscitados en torno a ciertas privatizaciones, el intento de adoptar desmedidos incrementos de tarifas a servicios básicos o de utilizarlo para presionar la privatización de EMETEL, concurren a demostrar que el Gobierno del Presidente Durán Ballén y del Economista Dahik están utilizando los planteamientos de modernización del Estado y de privatización de las empresas públicas, como un medio de robustecer a los grupos nacionales de poder económico altamente concentrados, en simbiosis con ciertas transnacionales.*

## **DESORBITADA CONCENTRACIÓN DE FUENTES DE TRABAJO Y DE EMPLEO EN QUITO Y GUAYAQUIL**

Cerca del 90% de las fuentes de trabajo y empleo que generan las empresas modernas se concentran en Pichincha y Guayas, o, con mayor precisión, prácticamente en Quito y Guayaquil.

La relación que, respecto a la existencia de fuentes de trabajo, se presenta entre las capitales de provincia y cabeceras cantonales y aquellas urbes resulta desoladora. La situación del sector rural es abismalmente peor. Las tendencias de concentración tienden, en muchos casos, a agravarse.

*Frente a alguna apreciación de que este amigo de ustedes podría citar estadísticas elaboradas con sentido centralista, quisiera señalar que las cifras que menciono a continuación constan de últimas publicaciones o documentos oficiales autorizados por los señores Superintendente de Compañías, Superintendente de Bancos, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; e invitar a que comprobemos esas cifras en los documentos oficiales emanados de las mencionadas entidades, que tengo a disposición de ustedes.*

*Parece realmente difícil y antojadizo que se pueda calificar a los doctores Gustavo Ortega Trujillo, Ricardo Muñoz Chávez, Raúl Zapater Hidalgo, distinguidos guayaquileño, cuencano y*

*riobambeño, en su orden, como burócratas quiteños, calidades que tampoco tiene el expositor.*

*Un solo hecho deja sin base cualquier equivocada apreciación sobre un supuesto centralismo mío: mi verdadera obsesión, mientras fui Gerente General del Banco de Desarrollo del Ecuador, por lograr que los recursos crediticios del Banco se distribuyeran en forma equitativa, proporcionada -en todo lo que fuere posible- a la población que habitaba las circunscripciones de las diferentes entidades seccionales, aunque para ello el Banco tuviera que ayudar en la preparación de estudios, dedicar esfuerzos a la capacitación personal, a objeto de equilibrar las posibilidades de muchas de esas entidades.*

*Una alentadora prueba de la forma en que se apreció mi actitud son las condecoraciones que tuvieron la generosidad de otorgarme ciudades como Cuenca, Loja, Babahoyo, Riobamba, Azogues, numerosas municipalidades de todas las regiones del país, sectores campesinos, con motivo del desempeño de aquellas funciones.*

## **Distribución geográfica de las empresas formales**

Según la más reciente información publicada por la Superintendencia de Compañías, alrededor del 93% de las sociedades anónimas se encuentran en las provincias de Pichincha y Guayas.

Si se examina un universo más amplio, es decir, el que comprende a compañías anónimas, de economía mixta, de responsabilidad limitada, y sucursales de compañías anónimas extranjeras sujetas al control de la Superintendencia de Compañías, el porcentaje de tales sociedades que se encontraba en Pichincha y Guayas en los últimos tres años gira en torno al 89%.

Cifras del orden del 88% de las ventas de las empresas sujetas al Control de la Superintendencia de Compañías se

realizaron en dichas provincias. Alrededor del 87% del personal ocupado por las referidas compañías se concentró en Pichincha y Guayas.

*La situación para el caso de las compañías de responsabilidad limitada, que, se supone, tienen bases de capital y número de socios menores que las anónimas, no difiere significativamente. Para los dos últimos años -1992 y 1993- de los cuales publica datos la Superintendencia del ramo, entre el 81 y el 82% de tales compañías operaban en estas dos provincias.*

La inversión extranjera realizada en empresas sujetas al control de la Superintendencia de Compañías se concentra en más del 92%; en las dos provincias.

### **Situación que no ha cambiado**

*Los grados de concentración de las compañías mercantiles no han cambiado sustancialmente desde la década anterior, según se desprende de cifras de esa época, de las que cabe citar las de un año intermedio de esta década. Más bien se han incrementado.*

*Las compañías de capital con domicilio en Quito y Guayaquil llegaban, en 1984, al 89.4%. El 86% de las ventas de las compañías se realizaban en esas dos ciudades.*

### **Tendencia que se agrava**

Si se examinan los datos sobre constitución de nuevas compañías o aumento de capital de las ya existentes, se tiene que concluir que la tendencia concentradora se agrava. Alrededor del 90% de las compañías constituidas en los últimos años se han organizado en Pichincha o Guayas; en 1993, el 95% capital social total de las nuevas compañías correspondía a las organizadas en esas provincias; más del 89% del monto total de

aumentos de capital se ha efectuado, en 1992, en compañías domiciliadas en las dos provincias; el porcentaje ha subido al 92%, en 1993.

En lo que concierne a las compañías anónimas, de las 2464 constituidas en 1993, 1834 (74.43%) se formaron en Guayaquil; 497 (20.17%), en Quito; un 94.60% en las dos ciudades. De los 869 aumentos de capital efectuados por esas compañías, alrededor de 450 se realizaron en el Puerto Principal; cerca de 340, en Quito. (Desde luego, cabe señalar que las compañías de esta última ciudad tienen, en promedio, mayores montos de capital).

### **Patrimonio y activos bancarios**

Para completar la visión panorámica que aspiramos a suministrar respecto a la concentración regional de recursos económicos privados, cabe señalar que, en cuanto a las entidades bancarias privadas, los activos de las que tienen su matriz en ciudades distintas a Quito y Guayaquil cifraban, para 1993, en apenas alrededor del 6% del total de las que operan en el país; y su patrimonio no llegaba al 5% de ese total. (Las cifras correspondientes a los bancos con domicilio principal en Cuenca significan el 3.02% del activo y el 2.29% del patrimonio totales de los bancos privados).

En cambio, los trece bancos que tienen su sede o domicilio principal en Guayaquil concentran, al 31 de marzo de 1995, el 58.65% de los activos que manejan todos los bancos que operan en el país, y el 54.92% del patrimonio total de esos bancos. Once bancos constituidos en el Ecuador, con sede en Quito llegan a tener el 30.78% de los activos totales de los bancos privados del país, y el 36.89% de su patrimonio.

## **Afiliados al IESS**

La concentración de las fuentes de trabajo y empleo en las ciudades primadas se refleja, también, por ejemplo, en la distribución de afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para 1982, el 56% de los afiliados al IESS reside en los dos centros. Para los años 90 y 91 ese porcentaje sube a magnitudes del orden del 68%.

## **La producción informal**

Pudiera decirse que la producción de sectores informales no ha sido tomada en cuenta en las estadísticas precedentes. Posiblemente Cuenca y el Azuay, lo mismo que otras ciudades y regiones, puedan demostrar una importante producción de empresas individuales. Sin embargo, es evidente que, aunque no existen estadísticas confiables a este respecto, las proporciones más altas de producción informan también se concentran en Guayaquil y Quito. Las bahías, los vendedores y productores ambulantes, los precarios talleres que abundan en esas dos ciudades, mucho más que en otras, resultan pruebas de ello, aunque quizá no puedan expresarse en datos estadísticos que permitan señalar porcentajes precisos de la distribución por provincias y cantones de esa producción.

## **Un ejemplo de las dramáticas diferencias en fuentes de trabajo**

De todas maneras, como elemento para tener idea de las diferencias de fuentes de empleo entre las dos ciudades primadas -Quito y Guayaquil- con otras del país, cabe mencionar, que mientras los montos del total de remuneraciones que se pagan anualmente en Pichincha o Guayas, en el sector manufacturero y en el minero, según datos del INEC, superan los 160 mil millones de sucres, en Bolívar, por ejemplo, se cubren por tal concepto 46 millones de sucres; esto es, 3478 veces menos.

## **Muy poco financiamiento para actividades en zonas periféricas**

Al examinar otros indicadores de situación económica, que refluyen en la generación de empleo y fuentes de trabajo, se anota que en Pichincha y Guayas se confiere el 75.6% del valor de los créditos de bancos privados, para 1990, el 75.01%, para 1991, y el 75.51% en 1993. Sólo Guayas capta, en esos años, el 45.16%, el 46.35% y el 44.33%, respectivamente, de los créditos de los bancos privados, Pichincha, el 28.5%, el 28.7% y el 31.19%, respectivamente.

En otro ámbito de obtención de recursos, en el año 1989, en Quito y Guayaquil se confirió el 89.5% de los créditos de compañías financieras privadas; porcentaje que, para los años 1990 y 1991 supera el 90.5%. Para 1993, se aproxima al 80%. El 100% de los créditos de compañías de intermediación financiera se otorgan en las dos ciudades principales.

Si se considera el crédito concedido por el Sistema Financiero Nacional Consolidado, que comprende Bancos Públicos y Privados, compañías financieras públicas y privadas, intermediarias financieras, Asociaciones Mutualistas y el Instituto de Crédito Educativo, se concluye que el 77.06% del valor de los créditos que se dan en todo el país es conferido en Pichincha y Guayas.

## **Ocupación en el sector turístico**

La ocupación en el sector turístico no corresponde a la potencialidad ni a las necesidades de las diferentes zonas del país.

Según informaciones aparecidas en la edición de Martes Económico de marzo de 1994, cabe resaltar que en Pichincha y Guayas **se concentra el 65.45% del personal ocupado en los establecimientos registrados en la Corporación Ecuatoriana de Turismo** (38.13% y 27.32%, respectivamente), mientras, frente a

esas cifras, se observan índices desproporcionadamente bajos de personal ocupado en establecimientos que atraen y mantienen el turismo en provincias de acentuado potencial turístico como Azuay (6.03%), Manabí (3.82%), Imbabura (3.74%), Esmeraldas (2.72%), Galápagos (2.26%), Chimborazo (1.39%), Cotopaxi (0.75%), Pastaza (0.43%).

De conformidad con datos del Ministerio de Finanzas, el-87% de las licencias para funcionamiento de empresas de servicio turístico conferidas en 1991 y casi el 60% de las correspondientes a 1992 se otorgaron en las dos provincias primadas.

### **Ingresos de instituciones seccionales muy pequeños y desigualmente distribuidos**

Al comparar el total de los ingresos que, en el último año del que se publica, en forma completa, tal información consolidada (1992), obtuvieron los consejos provinciales y las municipalidades del país frente al total de los ingresos del Estado y las entidades del sector público, se encuentra que **los de las entidades del Régimen Seccional Autónomo apenas significan el 6.91% del total del Sector Público**. De esa cifra, 5.18% corresponde a las municipalidades, y 1.73%, a los consejos provinciales.

La proporción es misérrima, si se la parangona con la que se asigna a las entidades locales en los países desarrollados. Generalmente ésta supera el 30% en tales países y en algunos de ellos, rebasa del 40%, y llega inclusive al 50% (en Dinamarca, por ejemplo).

La situación se agrava, si se consideran las sumas que se destinan a entidades regionales para actividades que no se realicen en Quito o Guayaquil.

191 municipalidades -excluidas Quito y Guayaquil- perciben apenas el 2.31% de esos ingresos; 18 consejos provinciales –sin



contar entre ellos a los de Pichincha y Guayas- obtienen el 1.11%.

En suma, las entidades seccionales autónomas que no corresponden a la que, en la terminología de Prebish, resultaría el centro económico del país, alcanzan apenas el 3.42% de los ingresos del sector público nacional.

Si se tiene en cuenta, además, que, tradicionalmente, los Consejos Provinciales de Pichincha y Guayas realizan una cantidad significativa de trabajos en las ciudades de Quito y Guayaquil, tendría que concluirse que tan sólo cifras del orden del 2.7%, o quizá del 3%, de los ingresos del sector público son manejados por las entidades seccionales autónomas en forma que se destinen a zonas que no corresponden al territorio de las ciudades primadas.

### **Contraste con las cifras totales asignadas a provincias**

Lo reducido y parvo de los porcentajes de ingresos del sector público que reciben las entidades autónomas del régimen seccional contrasta con las proporciones que reciben las provincias a través de otros organismos o medios. Para 1992, aunque el 63.65% de los egresos efectivos del Presupuesto General del Estado eran de carácter no provincial, el 36.35% se distribuían por provincias. Parte muy alta de este 36.35% se asignaba a través de asignaciones a diputados, a entidades nacionales o regionales, a otras entidades públicas que operaban en las provincias respectivas.

Es obvio, sin embargo, que las entidades del régimen seccional autónomo tienen como lo ha señalado el doctor Alejandro Serrano, mayor legitimación, más inmediato contacto con la población, y posibilitan un mejor funcionamiento de la democracia participativa.

Desde luego, no han de confundirse las cifras de participación en los egresos del Presupuesto General del Estado

con los porcentajes de participación en los ingresos del sector público. Los primeros son sólo una parte del ingreso de las entidades del régimen seccional autónomo, como se detalla luego.

### **Detalles de ingresos de entidades seccionales de Quito y Guayaquil frente a las del resto del país**

Cuando se analizan los diferentes tipos de ingreso de las entidades seccionales autónomas según la clasificación de la información consolidada de la Contraloría General del Estado, se encuentra que, en las municipalidades, las de Guayaquil y Quito concentraban, en 1992, casi el 79% de los ingresos tributarios, y más del 74% de los no tributarios, en tanto que los correspondientes porcentajes en el caso de los consejos provinciales de Pichincha y Guayas llegaban, frente al total de los obtenidos en dicho año por dichos organismos, al 74.60% y 68,02% de los de los ingresos tributarios y no tributarios, respectivamente.

La tendencia de concentración luce, además, creciente, al examinar datos de años anteriores.

*Esas proporciones guardan, obviamente, relación con el mayor número de habitantes, la concentración de inversión tanto pública como privada ya efectuada, desde hace muchos años, en esas ciudades o provincias, que determina la elevación del precio de los inmuebles y otros bienes en ella existentes, la gravitación electoral de aquellas, etc.*

### **Mecanismos de corrección: su insuficiencia**

La tendencia debería corregirse, vía participación automática de las entidades seccionales autónomas en tributos de recaudación nacional. A ello, de alguna manera, se orientan las asignaciones o transferencias de recursos fiscales o de entidades del Gobierno Central hechas a entidades seccionales.

La insuficiencia de los mecanismos aplicados en la actualidad se pone de relieve en la circunstancia de que según la consolidación de ingresos efectivos preparada por la Contraloría General del Estado, las municipalidades de Quito y Guayaquil tienen, en el año 1992, más de la mitad de los ingresos consolidados efectivamente recaudados de las municipalidades del país, mientras las 191 restantes llegan al 44.69%.

La tendencia de concentración luce también creciente. En años anteriores, las dos municipalidades primadas alcanzaban el 47.34% de los ingresos totales de tales entidades locales.

El hecho de que, en definitiva, esas dos municipalidades reciban el 34.18% de las transferencias corrientes y el 51.95% de las transferencias de capital coadyuva al proceso de concentración, antes que, de alguna manera, contribuir a revertirlo.

La orientación del crédito público tampoco atenúa esa tendencia. Para el año 1992, Quito y Guayaquil recibieron el 53.66 del crédito público. En los años siguientes las proporciones se acentúan, si se tiene en cuenta asignaciones como las de los mil millones de sucres semanales destinadas a la ilustre Municipalidad de Guayaquil, dirigida por el señor Ingeniero León Febres Cordero, que, al parecer, se efectuaron en 1993 y 1994, según lo han mencionado reiteradamente respetables medios de comunicación del país.

En cuanto a los Consejos Provinciales, los de Pichincha y Guayas obtenían, para 1992, el 74.60% de los ingresos tributarios efectivamente recaudados y el 68.02% de los no tributarios, mientras las 18 corporaciones provinciales restantes alcanzaban el 25.40%.

## **Recaudación de ingresos tributarios internos es altamente concentrada**

En Guayas y Pichincha se recauda, desde hace varios años, alrededor del ochenta y cinco por ciento de las rentas internas; en las diecinueve provincias restantes, valores del orden del quince por ciento, según se desprende de los datos sobre rendimiento efectivo de las rentas internas del Estado, elaborados por la Dirección General de Rentas.

Guayas aporta para la recaudación de rentas internas con valores que giran en torno al 40%; mientras Pichincha se acerca al 45%; les siguen, a terrible distancia, Azuay y Esmeraldas con valores que están en torno al 3.70%; Manabí con alrededor del 2.7%. El promedio de contribución de las 16 provincias restantes para la recaudación de rentas internas es del 0.3%; Bolívar y Pastaza están en rangos de 0.03%. Las restantes provincias orientales (excepto Sucumbíos) apenas alcanzan el 0.01%.

*En los años inmediatamente anteriores a 1992, las recaudaciones de Pichincha y Guayas superaron el 87% de las rentas internas.*

## **Recaudación del IVA**

En lo que concierne específicamente al Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), según datos de la Dirección General de Rentas, en Pichincha y Guayas se recaudó, en los últimos tres años, valores del orden del 80% del total. A Guayas le correspondió cerca del 49%; a Pichincha, montos que giran en torno al 30.68%. A muy gran distancia, están: Esmeraldas, con cifras del orden del 6%; Manabí y Azuay, con valores cercanos al 3.5%. El promedio en que las dieciséis provincias restantes aporta para esa recaudación bordea apenas el 0.4%. Las cifras en las provincias más pobres y que necesitarían mayores recursos para romper el círculo perverso del subdesarrollo son misérrimas.

Si a los rendimientos del Impuesto al Valor Agregado se añaden los del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), para configurar el rubro de Impuestos sobre Bienes y Servicios, la situación no difiere mayormente. En alguna medida, empeora en Guayas y Pichincha se recaudan porcentajes del ICE que en algunos años se acercan al 90% y en otros exceden de él. Las 19 restantes provincias no llegan ni a un mísero 7% del total, pues, bajan los índices correspondientes a Manabí, Esmeraldas y Azuay.

### **Impuestos sobre la renta y utilidades**

Al analizar los porcentajes de recaudación de los Impuestos sobre la Renta y las utilidades, los porcentajes de concentración se acentúan algo más. El valor que se cobra en las dos provincias se acerca al 90% del total nacional.

Se ha dado una circunstancia especial en lo que respecta a las recaudaciones de Pichincha y Guayas.

En la provincia del Guayas, se tributaba por impuestos sobre bienes y servicios valores superiores al 49%, mientras las recaudaciones obtenidas en la de Pichincha giraban en torno al 37% del total del impuesto; datos que resultan relativamente proporcionados si se tienen en cuenta las diferencias de número de habitantes y movimiento económico de las dos provincias.

En cambio, en impuestos a la renta, en Guayas se pagaban cifras del orden del 37 ó 38% del total de la recaudación nacional, mientras en Pichincha ese porcentaje superaba el 50%.

### **Necesario redistribuir recursos**

Los hechos que se reseñan han servido de argumento para concentrar recursos del Presupuesto General del Estado en esas dos provincias; pero mantener zonas rezagadas afecta al país y también en aquellas dos, por los fenómenos de migración

desproporcionada, que rebasa las capacidades de prestación de servicios y generación de puestos de trabajo de Guayas y Pichincha.

Una adecuada distribución de recursos, que impulse el desarrollo de regiones retrasadas y permita crear en ellas fuentes de trabajo y empleo, puede no conciliar con las actuales proporciones de recaudación de tributos. Pero es imperativo romper ese círculo vicioso.

## **Los rostros de la pobreza**

### ***Condiciones mínimas de vida***

Tal vez el derecho elemental de una persona es que exista una posibilidad razonable de que no muera al nacer. Luego, deberá pensarse en que ella pueda disponer de condiciones que propicien el mantenimiento y recuperación de su salud; que tenga acceso al conocimiento; y también a servicios básicos, como la dotación de energía eléctrica, que le permitan tener un mínimo de comodidad, y, sobre todo, desarrollar su trabajo.

Atender, en forma equitativa, equilibrada y armónica, a esas necesidades fundamentales es el imperativo fundamental del Estado.

Cabe examinar, con datos objetivos, concernientes a algunas necesidades básicas, en provincias tipo, qué ocurre en el Ecuador, en las ciudades y el campo.

En el análisis se hará, muchas veces, en primer lugar, mención de carácter general respecto a provincias que afronten las condiciones menos aceptables en la atención a aquellas necesidades; después, un parangón general entre lo que ocurre en el sector urbano y lo que sucede en el sector rural; y luego, comparaciones entre lo que se observa en Quito y Guayaquil, de un lado, y en otras cabeceras cantonales o en zonas rurales, de otro.

Para evitar que se sugiera que el expositor pudiera hacer apreciaciones genéricas, imprecisas o vagas, al realizar tales comparaciones se mencionarán cantones, parroquias y lugares precisos.

### ***Atención médica al nacer***

Desde que nacen, los niños del campo afrontan situaciones mucho más duras que los de la ciudad. Las cifras de los que son alumbrados sin ninguna atención médica en la enormidad del sector rural son cuatro veces mayor, en ciertas provincias siete veces, frente a las que corresponden a niños que vienen al mundo en áreas urbanas.

En el Guayas, 14 de cada 100 niños del área urbana nacen en esas condiciones; aquello ocurre con 56 de los que vienen al mundo en el campo (4 veces más). En Pichincha, las cifras son de 12 y 43, respectivamente; en Azuay, los indicadores son 16 y 78, prácticamente cinco veces más-; en El Oro, 17 y 50 -casi tres veces más en el campo-. En Tungurahua, 8 de cada 100 niños que nacen en las áreas urbanas no tienen atención médica; pero esa cifra sube a 54 en los del campo (casi siete veces más).

Esa situación se da en Loja, respecto a 28 de cada 100 niños que nacen en el sector urbano; y a 90 de cada 100, en el campo. En Esmeraldas, las cifras son de 46 y 88, respectivamente.

Como puede observarse, las condiciones en algunas ciudades de zonas cercanas a la frontera son dos o tres veces menos aceptables que las de Quito y Guayaquil; pero las del sector rural son verdaderamente inaceptables.

Al hecho esencial antes aludido se suman otros, propios del entorno, para determinar la mortalidad infantil. También ella es más alta en el sector rural.

## ***Mortalidad infantil***

La tasa de mortalidad infantil revela, en medida importante, el déficit de condiciones higiénicas, de salubridad, de nutrición, y en muchos casos, de educación de la comunidad en que nacen dichos niños.

Al examinar situaciones concretas en Ecuador, en base a cuadros preparados por el Banco del Estado, se encuentra que, de los 20 cantones que tienen más altas tasas de mortalidad infantil para los últimos años, 14 corresponden a la región Interandina o a los declives de la Cordillera Occidental, 4 a la Costa, 2 al Oriente y 1 a la Región Insular.

Chilla, ubicado en la parte alta de la provincia de El Oro, presenta el mayor número de defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil llega allí a 147.1. Le siguen Pedro Moncayo, en la provincia de Pichincha, con 108.5, Saquisilí, en Cotopaxi, con 105.6, El Tambo, en Cañar, con 101.

En un rango algo menos grave están Cayambe, en Pichincha, con 94.4, Palora, en Morona, con 92.7, Pujilí en Cotopaxi; con 92.1.

Entre los cantones en los que el índice de mortalidad infantil supera los 80 menores de un año por cada mil nacidos vivos, se encuentran dos cantones típicamente costeños: Pueblo Viejo, en Los Ríos (86.7) y Colimes en Guayas (81.3); ambos ubicados en zonas inundables y, quizá, básicamente por ello, altamente insalubres.

Vale la pena completar esta referencia al número de los infantes que mueren, en los primeros meses, de entre cada 1.000 que son alumbrados vivos, con un análisis comparativo puntual respecto a las diferencias que se dan, en algunas provincias, entre las zonas urbanas y las rurales.



Guayas tiene indicadores del 36 por mil, para el área urbana y del 63 por mil para la rural (75% de plusmortalidad, en el campo), Azuay, del 35 para la primera, y 72, para el agro. Tungurahua, 34 por mil para el área urbana y 71 para la rural (en los dos casos, más del doble). Manabí 40 y 71, respectivamente. En Chimborazo los índices son de 40, para las zonas urbanas, y 99, para el campo –casi dos y media veces-. En Esmeraldas, la proporción es de 61 y 79.

*Para tener una referencia comparativa respecto a los datos mencionados, cabe señalar que el promedio de mortalidad infantil es de 53 por mil en Ecuador, mientras en Colombia, llega a 37, y en Venezuela, a 33, según se lo menciona en el Diario "El Comercio", de 1º de enero de 1993 -Sección C, página 2.*

### **Desnutrición infantil crónica**

La desnutrición infantil crónica es otro de los indicadores de pobreza. Suele resumir insuficiencia de disponibilidad de alimentos, falencias de los suelos, defectos de educación.

Según se desprende de los cuadros relativos a desnutrición y mortalidad infantil preparados por el Banco del Estado, sobre la base de estudios de CONADE y de la Dirección de Nutrición, los 25 cantones que presentan más altos porcentajes de desnutrición infantil crónica se encuentran en la zona interandina. Las peores condiciones se presentan en Guamote (72.7%), Sigchos (72.3%), Cumandá, Saquisilí, Alausí, en los que el índice supera el 70%.

En la Costa, los cantones con más altos índices de desnutrición infantil crónica son: Pedro Carbo (50.3%), en Guayas; Eloy Alfaro y Muisne, en Esmeraldas con el 50,1%. Les siguen, en esta lista dolorosa, Lomas de Sargentillo, en el Guayas (49.9%), y San Lorenzo, en Esmeraldas (49.8%). Vienen a continuación, Paján y Colimes, con 48.8%, Pichincha y Montecristi, de Manabí, y Balzar, de Guayas, cada uno con el

48.6%; Pedernales, nuevo cantón manabita, con el 48.5%; Nobol y Santa Lucía, cantones recientes del Guayas, con el 48.4%.

Sin embargo, es importante tener en cuenta, con respecto a los antedichos datos de cantones de la Costa, que veintiuno interandinos tienen índices de desnutrición infantil crónica mayores que el 67%; veintinueve, están entre el 60 y el 69.9% (incluidos Latacunga, 66.7%, Guaranda, 64.4%, Azogues, 63.9%, Riobamba, 60.4%); seis superan el 55%, entre ellos, Ambato (59.9%), Ibarra (59.6%), Cuenca (58.4%); Tulcán (57.8%), Loja (57.1%), Quito y Rumiñahui (Sangolquí), en Pichincha, presentan índices del 52.1 y 54.4%, respectivamente.

En otras palabras, sesenta cantones de la región interandina tienen tasas de desnutrición infantil crónica mayores que los cantones costeños que peores indicadores registran en este rubro.

En doce cantones lojanos, dos azuayos, dos de Bolívar - Echeandía y Chillanes-, uno de Cotopaxi -La Maná- y uno de Pichincha -Santo Domingo- se dan índices menores al 50%. La mayor parte o todo el territorio que comprenden estos cantones se encuentra en la zona de pie de monte occidental.

Los cantones de Costa, Oriente y Región Insular no mencionados en los párrafos anteriores tienen índices de desnutrición infantil crónica menos altos.

Posiblemente, la situación descrita en este acápite se asocia con la pobreza de los suelos de la mayor parte del callejón interandino.

## **Condiciones sanitarias en el campo proclives a infección y enfermedad**

### ***Hay notables diferencias entre las ciudades principales y las medianas y pequeñas***

En el sector rural, la posibilidad de mantener la salud disminuye frente a la que se tiene en las áreas urbanas. Los índices de mortalidad por enfermedades fáciles de evitar (infecciones intestinales, pulmonares, intoxicaciones) son notablemente altos.

Varios indicadores permiten tener referencia de las condiciones básicas para el mantenimiento de la salud de un grupo de personas: agua que beben, condiciones higiénicas básicas, alimentación. En todos esos elementos, la población rural está muy desaventajada.

### ***Agua***

En general, tiene que abastecerse de agua proveniente de ríos, canales, acequias, pozos el 6.10% de la población urbana; debe hacerlo el 51.76% de la rural. *Cifra 8 veces mayor.*

Entre el agua obtenida de red pública, de carro repartidor o proveniente de ríos, canales, acequias, vertientes o pozos, la de peor calidad suele ser la última.

En la ciudad de Guayaquil el 1.4% de las viviendas urbanas debe acudir a esta última forma de aprovisionamiento de agua. En Quito, aquello sucede con el 8.3% de tales residencias. Esa situación ocurre en el 87% (62 veces más que en el Puerto) de los domicilios urbanos de la cabecera cantonal guayasense de El Triunfo; en el 45% de los de la cabecera de Palestina; el 30.6% de los del centro de Balzar. Se da en el 16.3% de las viviendas urbanas de Cayambe y en el 25.2% de las de Santo Domingo de los Colorados.

En el país, 25 de las 169 cabeceras existentes al realizarse el último Censo de Población y Vivienda tenían índices de abastecimiento de agua potable proveniente de red pública menos aceptables que los de Guayaquil, y 55 inferiores a los de Quito. El Puerto tenía un 64% de viviendas provistas con tal servicio; Quito un 83.3%. Nueve cabeceras cantonales presentaban índices inferiores al 10%. Montalvo, de Los Ríos, el 0.42%; Santa Elena, Playas, Pedro Carbo, Salinas, del Guayas, 0.8, 2.8, 4.2 y 4.7%, respectivamente; La Troncal, de Cañar, 3.7%; Francisco Orellana, de Napo, el 7.1%; Palora, de Morona, el 9.1%.

**La diferencia es sustancial con el sector rural.** Por ejemplo, el 25.5% de los habitantes del área campesina del cantón Guayaquil y el 40.9% de los habitantes del agro del cantón Quito tienen que acudir; a los canales, acequias o vertientes, para aprovisionarse de agua.

En el sector rural, de 14 de los cantones del Guayas, ese índice oscila entre el 62.9% y el 95% (La Victoria, en Urbina Jado, Yaguachi Viejo, con la segunda cifra), y aún alcanza al 97.6% (J. Aguirre, de Daule; zona rural de Palestina). En la provincia de Pichincha, en el campo de Cayambe; el indicador llega al 53.2%; y en el de Santo Domingo, al 83%.

Tal situación se presenta en más del 90% de las viviendas rurales de varias zonas de Laja: El Rosario, de Chaguarpamba, 94.3%; Ciano, de Puyango, 92.5%; periferia de Zapotillo, 99.7%; Limones, de ese cantón 99.6%.

En Manabí, se proveen de agua de ríos, acequias y pozos, más de un 95% de las viviendas de: Julcuy, Membrillar y La Unión, en Jipijapa; Campozano y Lascano, de Paján; la periferia de la cabecera cantonal de Pichincha y su parroquia San Sebastián; San Pablo, del cantón Sucre.

Rebasan tal porcentaje, en El Oro: Morales, en Portovelo; Capiro, en Piñas; en Zaruma: Guanazán y Guizhaguina; en el cantón Las Lajas, Paraíso y La Libertad.

En Esmeraldas obtienen agua de las mentadas fuentes entre el 96% y 98% de las viviendas de S. F. de Onzole, S. D. de Onzole (Eloy Alfaro); Bolívar, Daule, Galeras, San Gregario de Muisne; Cube y Chura, de Quinindé; Alto Tambo, Carondelet y Urbina, de San Lorenzo. El 100% de las viviendas en L. V. Torres, cantón Eloy Alfaro, Salima, de Muisne, y Cachaví de San Lorenzo tienen que proveerse de agua en ríos, acequias, canales o pozos.

En la provincia de Tungurahua, se registran porcentajes como los antedichos (sobre el 95%), en Montalvo parroquia del cantón Ambato; en Piriguilí, de Mocha; Chiquicha de Pelileo; y San Andrés y San José de Poaló, de Píllaro.

### ***Eliminación de aguas servidas***

Elemento básico para mantener la salud es la eliminación de aguas servida. Y, en relación con este rubro, la disponibilidad de servicios higiénicos. Las cifras para uno y otro caso, son similares. Por ser de más fácil comprensión y mayor impacto, se aludirá con mayor detalle a las segundas.

Los datos del último Censo de vivienda establecen que, en general, el 6.14% de la población urbana del país reside en viviendas que no tienen ninguna forma de eliminación de aguas servidas y que en el 5.51% de las viviendas del sector no hay ningún servicio higiénico. Eso, sin duda, es casi una monstruosidad en los tiempos actuales, pero en el sector rural, tales cifras generales suben al 56.45% y al 52.45%, en su orden; esto es, entre 9 y 10 veces más.

Si se examinan casos concretos, se puede apreciar esa realidad en forma más inmediata y compararla con lo que sucede en las, dos ciudades más grandes.

En la ciudad de Quito alrededor del 3% de las viviendas no cuentan con ningún, servicio higiénico ni letrina. En Guayaquil, 4.6% de las viviendas se hallan en esa situación:

En el sector urbano de Pedro Moncayo (Tabacundo), ese hecho se registra en el 22.2% de las viviendas, lo que ocurre en el 21.9% de las de Cayambe, es decir, alrededor de siete veces más que en Quito.

En lo que corresponde a la provincia del Guayas, las viviendas de las cabeceras urbanas de Balao, Palestina, Urbina Jado, Baquerizo Moreno, afrontan dicha circunstancia en porcentajes que van del 16.2% al 31.8%; es decir, entre casi 4 y 7 veces más.

Tal estado de cosas se da en casi el 35% de las viviendas del sector rural de Quito (10 y media veces más), y en más del 63% y 73% de las del sector campesino de Tabacundo y Cayambe (21 y 24 veces más).

En el sector campesino de doce cantones de la provincia del Guayas, la situación llega a ser entre 10 y 16 veces más grave que en la ciudad de Guayaquil. En Santa Lucía, Balao, Daule, Naranjal, El Triunfo, Samborondón, entré el 54.5% y el 57.8% de las viviendas del sector rural no tienen ningún servicio higiénico. En Balzar; Durán, Urbina Jado, Pedro Carbo, Palestina, Colimes, el hecho afecta a porcentajes de viviendas que están entre el 63.5% y el 74.1%. En la zona rural cercana a Guayaquil, el indicador bordea el 75%.

Hay zonas campesinas de Esmeraldas, Cañar, Cotopaxi, Loja en que esta carencia se observa en un porcentaje de viviendas que supera el 90%.

Eso ocurre, por ejemplo, en Puerto de Bolívar (Eloy Alfaro, Esmeraldas, 98.3%), Salima, Muisne, (99%), Ancón, de San Lorenzo, (90.2%), Tambillo y Tululbí (San Lorenzo 95%).

También sucede en la periferia de Loja (90.6%), Chantaco (94.6%), San Lucas (91.5%), Colaizaca, de Calvas (95.4%), Utuana (90%), El Rosario, de Chaguarpamba (97%), Santa Rufina (93%), periferia de Espíndola (95.6%), Jimbara (93.9%), Santa Teresita (97.7%), 27 de Abril (94.9%), periferia de Macará (95%), La Rama (94.5%), periferia de Paltas (92%), La Tingue (100%), San Sebastián, de Saraguro (96%), Nueva Fátima (96%).

En Cotopaxi, Sigchos llega al 87%; pero Angamarca, Chugchilán, Guangaje, Zumbahua superan el 95%.

En Chimborazo, San Gerardo de Paicaguán, del cantón Guano, Cebadas, Palmira, de Guamote, la periferia de Alausí, Achupallas, la zona rural de Huigra, Pistishí, Tixán, en Alausí, Cubujés y Licto, en Riobamba se acercan al 95%.

Mencionar porcentajes de insuficiencia entre el 50 y el 80% en sectores rurales tomaría casi todo el tiempo destinado a esta conferencia.

-Sí cabe, en cambio, señalar que, en el país, 138 cabeceras cantonales tenían, a la época del último censo, índices de eliminación de aguas servidas por alcantarillado, inferiores a Quito; y 74, menos aceptables que el de Guayaquil. Esta llegaba a un 55.2% de viviendas que disponían de tal servicio. En la Capital el indicador subía al 69%. Pero en 10 cabeceras cantonales, que coinciden con las deficitarias en aprovisionamiento de agua potable por tubería, que ya se han mencionado, los índices eran del 0.2, 0.7, 0.9, 1.2% hasta 9.1%.

### ***Cuidado de la salud***

Un elemento importante para el cuidado y la recuperación de la salud es la atención de médicos y personal auxiliar. ¿Qué ocurre con ello en varias provincias representativas?

En las zonas urbanas de la provincia de Pichincha se cuenta con 21 médicos y 20.9 enfermeras por cada 10.000 habitantes. En Guayas, las proporciones son de 14 médicos y 20.6 enfermeras por la antedicha cifra de habitantes. En Azuay, con 29 médicos y 13 enfermeras; en Manabí, 13 y 17, respectivamente; en Loja, 17 médicos y 29 enfermeras; en Los Ríos, 9 médicos y 14 enfermeras; en ese orden.

Pero en los sectores rurales de esas provincias, las relaciones son: Pichincha, 4 médicos y 3.8 enfermeras por cada 10.000 habitantes; Guayas, 3 médicos y 3.5 enfermeras; Azuay, 4 y 3, respectivamente; Manabí, 2 médicos y 2 enfermeras por cada 10.000 habitantes; Loja, 3 médicos y 4 enfermeras; Los Ríos, 2 médicos y 2 enfermeras.

Para graficar mejor esas cifras cabe mencionar que en el sector urbano del Guayas hay 1 médico para cada 7.30 habitantes de los sectores urbanos; y 1 por cada 3.125 en los rurales. En Pichincha, 1 médico por cada 450 personas, en las ciudades y 1 por cada 2.700 campesinos. En el Azuay, 1 médico por cada 340 habitantes citadinos y 1 por cada 2.700 personas del sector rural. Las cifras en Manabí son 1 médico por cada 800 habitantes de sectores urbanos, frente a 1 por cada 5.600 campesinos. En Los Ríos hay un médico por cada 1.173 personas que habitan los sectores urbanos, frente a 1 por cada 6.564 campesinos. ¡Qué puede hacer un médico en tales condiciones!

## **Más altos déficit de educación y energía eléctrica en sector rural**

### ***Concentración de recursos energéticos en torno a Guayaquil y Quito***

En muchas zonas rurales los índices de analfabetismo son veinte y a veinticuatro veces más altos que en las ciudades principales. La insuficiencia de energía eléctrica es treinta veces



más acentuada que en Guayaquil. Falta de luz espiritual y material para el campo.

## EDUCACIÓN

Derecho esencial de una persona es su acceso al conocimiento. El elemento mínimo indispensable es la alfabetización. El analfabetismo resulta, en esta época, prácticamente una negación absoluta de ese derecho.

### ***Analfabetismo***

Si bien la privación de elementos mínimos de educación formal no se ubica en el rubro de inexistencia o déficit de servicios básicos de carácter material o físico, sin duda alguna constituye en elemento que refleja y al mismo tiempo genera pobreza.

En el país en general, los indicadores de analfabetismo son 4.86%, en el sector urbano; y 17.42%, en las zonas rurales, en el que la tasa es más de tres veces y media más alta.

Las cinco provincias que mayores índices de analfabetismo presentan son: Chimborazo (22.9%), Cotopaxi (19.9%), Bolívar (18.9%), Cañar (17.5%), Imbabura (16%). Les siguen, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas, con porcentajes del 13.7, 13.6, y 13%, respectivamente, vienen luego, Pastaza, Napo y Tungurahua (12.4, 12.2 y 12.1%, en su orden).

En el sector rural de la Sierra la situación es más penosa que la que se desprende de los datos precedentes, que conciernen a la población total de esas provincias. El 32% de los campesinos de 10 años y más de edad en Chimborazo; alrededor del 25%, en Cotopaxi e Imbabura, y algo más del 22% en Cañar y Bolívar, esté en condición de analfabetismo absoluto. El analfabetismo femenino oscila entre el 30 y el 40% en Cotopaxi, Chimborazo e Imbabura.

Al analizar situaciones concretas, se puede apreciar con más crudeza las diferencias existentes entre Quito y Guayaquil, de un lado, las pequeñas y medianas poblaciones, y el campo de otro.

En la ciudad de Quito, el índice de analfabetismo entre los hombres mayores de diez años llega al 2.4%; y entre las mujeres alcanza el 5.1%. En Guayaquil, esas cifras son del 2.6% y el 4%, respectivamente.

En el sector rural del cantón Quito, tales índices son 3 veces más altos que en la urbe (7.9%, para los hombres, y 14.4%, para las mujeres).

En el sector rural del propio cantón Guayaquil, los índices de analfabetismo para los hombres (10.4%) son 4 veces mayores que en el Puerto Principal, y en el caso de las mujeres (12.7%), lo superan en más de tres veces.

En el resto de la provincia del Guayas, veinte cabeceras cantonales -sector urbano- tienen índices de analfabetismo urbano masculino notoriamente más altos que el del sector urbano de Guayaquil (2.6%). Los valores son 4 veces más elevados, en El Empalme, Samborondón, Santa Lucía (11%); 5 veces mayores, en Balzar, Pedro Carbo, Palestina. La cabecera cantonal de Colimes tiene un índice de analfabetismo masculino (14.9%) casi 6 veces mayor que el de la ciudad de Guayaquil.

En lo que respecta al sector rural del Guayas, entre los habitantes del agro de Palestina, el índice de analfabetismo masculino (29.9%) es 10 veces mayor que en el Puerto Principal. En mujeres llega al 35.1%. Urbina Jado, Daule, Samborondón, Colimes, Santa Lucía tienen 7 veces más analfabetos varones (de 18 a 19.7%) que la ciudad de Guayaquil; en Pedro Garbo y Balzar (21.6, 23.2%) el índice es 8 veces mayor que en el Puerto.

Mientras en la ciudad de Quito el índice de analfabetismo es el 2.6%, en las demás cabeceras cantonales de Pichincha, sube. Es el doble en Machachi y Santo Domingo (4.7 y 5.1%). Para las

mujeres, el indicador se acerca al triple en Cayambe (14.2%, respecto al 5.1% de Quito).

En cuanto a los sectores campesinos de Pichincha, el analfabetismo de los hombres del sector rural de Tabacundo (15.6%) es entre 6 y 7 veces mayor que el que para aquellos se registra en la ciudad de Quito (2.4%), y en el campo de Cayambe (20.5%) es, en promedio, casi 9 veces más alto.

El índice de analfabetismo femenino en los sectores rurales de Pedro Moncayo -Tabacundo- (29.1%); y Cayambe (40.1%) es entre 6 y 8 veces más alto que el de las mujeres que viven en la ciudad de Quito.

Y hay casos extremos: en Cangahua, cantón Cayambe, bastante cerca de Quito, los índices de analfabetismo son del 28.5%, para hombres y del 55.5%, para mujeres; en Otón, tales indicadores llegan al 25.3% y el 44.4%, respectivamente.

Las referidas diferencias entre los índices de analfabetismo de las ciudades de Quito y de Guayaquil, frente al resto de cabeceras cantonales de las provincias de Pichincha y de Guayas, respectivamente, y aún más frente al sector rural de ellas, revela una situación que, sin duda, es grave. Pero lo es más que en el país haya zonas en las que los niveles de analfabetismo superan el 50%.

Eso ocurre con sectores campesinos de Chugchilán (53.50%), lo de Guangaje (56.02%), en la provincia de Cotopaxi; de Achupallas (52.47%) y de Tixán (62.85%), en la provincia de Chimborazo. En Tixán, el analfabetismo de las mujeres llega al 73.34%; en Guangaje es del 66.82%.

En Cacha, sector en que se originó la estirpe de los últimos Shyris, el indicador de analfabetismo llega al 44.33%; y en la zona campesina de la parroquia Santiago de Quito, lugar de Chimborazo en el que se realizó la primera fundación española de la que hoy es la capital del país, llega al 46.97%.

Zumbahua e Isinlivi, en Cotopaxi, presentan, en el sector campesino, índices del 49.79% y el 46.14%, respectivamente; Imantag y la periferia de Cotacachi, en Imbabura, rebasan el 49%. En algunas zonas rurales de Esmeraldas los índices del analfabetismo van más allá del 40%. Mataje, en el cantón San Lorenzo, tiene el 48.2% de analfabetismo en varones, y el 60.2% en mujeres; Anchayacu, en Eloy Alfaro, llega al 49.3% y 54%.

En cañar, el 40.29% de los campesinos de la parroquia General Morales (Socarte) son analfabetos, y están en tal condición el 49.16% de las mujeres; en Zhud, dichos indicadores suben al 40.84% y el 51.34%.

En varias parroquias de Manabí, la tasa de analfabetismo para mujeres supera el 30%: 34%, en Guale y Lascano del cantón Paján; 34% en Julcuy, de Jipijapa, 31.3% en La Unión y 30.8% en San Pablo, del cantón Santa Ana; 31.4% en Noboa, de 24 de Mayo.

En Tungurahua, el 32.4% de los campesinos de Pilahuín, son analfabetos, y afrontan esa desventaja el 49% de las mujeres; en Pasa, los índices llegan al 28.9% y al 47.8%, en su orden.

En el Paraíso de Celén, del cantón Saraguro, los indicadores llegan al 34.4% y 37.7%, respectivamente. En Selva Alegre y Urdaneta, del mismo cantón, los índices de analfabetismo para hombres son del 26.1% y 1.23%; y para mujeres del 30.7% y 35.6%.

En la culta Azuay, las tasas de analfabetismo para mujeres llegan al 33.4% en San Cristóbal, de Paute; al 32.7%, en la periferia de Nabón; al 31.9% en San Juan, de Gualaceo; al 28.5%, en Quingeo, del cantón Cuenca.

### ***Otros niveles de educación***

Para completar brevemente esta imagen, precisa señalar las diferencias en niveles de educación. Las personas que alcanzan

formación secundaria en el sector rural son el 24% de los que lo tienen en las zonas urbanas; y las que han adquirido educación superior en los sectores rurales resultan apenas el 10% de las que gozan de él en los urbanos. Los porcentajes casi no hay variado, si se considera a quienes actualmente están siguiendo cursos universitarios o superiores (del 24% se pasa al 25.79%; del 10.05% al 10.20%).

En cuanto a cursos de postgrado, quienes lo siguen y habitan en el sector rural son tan sólo el 7.75% de sus congéneres en el urbano.

De alguna manera explica la situación descrita en este acápite el hecho de que en las zonas urbanas se concentran el 70% de planteles, el 83% de los profesores y el 88% de los alumnos (CEPAR, Frónesis).

## SERVICIO ELÉCTRICO

Un 4.46% de la población urbana del país no dispone de servicio eléctrico. Eso, obviamente, limita las posibilidades de desarrollo de ese grupo. Pero en el sector rural, el 46.21% de la población está privada de ese importante beneficio. La deficiencia en el sector rural es, pues, diez y media veces mayor que en el urbano.

En la ciudad de Guayaquil, el 2.6% de las viviendas no disponen de servicio eléctrico.

Todas las cabeceras cantonales del Guayas -excepto Durán- presentan importantes diferencias con esta cifra. En Playas, Balao, Santa Elena, Naranjal, Daule, el déficit es dos veces mayor. En Balzar, Palestina, Pedro Carbo y Colimes, **es entre 6 y 7 veces más alto que el de Guayaquil.**

En el sector rural del Guayas, la situación es sustancialmente más grave. En el **área rural del propio cantón** de Guayaquil, la insuficiencia **es más de 7 veces mayor** que en el Puerto

Principal. En los **campos de Urbina Jado, Baquerizo Moreno, Palestina, Pedro Carbo, El Empalme, Colimes, Balzar la deficiencia es entre 25 y 32 veces mayor que en Guayaquil.**

En lo que respecta a Pichincha, la situación presenta menos contrastes entre las cabeceras cantonales: Machachi y Sangolquí (2.1% y 3.5% de déficit) así como Santo Domingo (7.4%), tienen mejor servicio que Quito (83% de déficit); la diferencia entre la capital y las cabeceras cantonales de Tabacundo y Cayambe no es mayor. También en el sector rural, Rumiñahui y Mejía tienen mejor servicio (86% y 83%) que el agro del cantón Quito (59.1%).

Sin embargo, la diferencia de niveles de insuficiencia entre el sector urbano y el sector rural del propio cantón Quito es casi de siete veces.

### **Las otras provincias**

Ancón de San Lorenzo, Tululbí, Chura, Cube, en la provincia de Esmeraldas, virtualmente no tienen servicio eléctrico. Telembí presenta graves deficiencias. En el Azuay, Cochapata y El Progreso, en Nabón, la periferia de Pucará, Pijilí, tienen déficits superiores al 90%. Guanazán en El Oro, (99.5% de deficiencia), prácticamente no cuenta con este servicio. La carencia es del orden del 90% en Pueblo Viejo, Guare, Urdaneta de la provincia de Los Ríos.

En Manabí tienen graves deficiencias 10 de Agosto del cantón Sucre, Lascano y Campozano de Paján.

En la provincia de Loja, San Sebastián de Saraguro, carece en absoluto de este servicio. Virtualmente no lo tienen Limones (0.7%) y Cazaderos en Zapotillo; Yamana, en Paltas, El Rosario, en Chaguarpamba.

En el Cañar, más del 80% de viviendas no gozan del servicio en las áreas rurales de Gualleturo, General Morales, Ingapirca.

En Cotopaxi, las áreas rurales de Chugchilán, Guangaje tienen insuficiencias del 99% del servicio eléctrico; las de Isinlibí, del 95% y Zumbahua del 90%.

Si se examina el tema, analizándolo desde el punto de vista de **magnitudes de energía suministrada a los sectores urbanos y los rurales**, y no tan sólo de personas o viviendas servidas, se tiene una perspectiva complementaria.

En general, del total de megavatios horaque, según las estadísticas del Instituto Ecuatoriano de Electrificación, INECEL, y del Instituto Ecuatoriano de Energía, INE, se distribuyeron en el país el año del último Censo Nacional de Población y Vivienda, el 78.54% se destinaron al sector urbano; y apenas el 21.46% al sector rural.

Desde luego este último porcentaje no permite tener, una idea real en cuanto a calidad de vida, puesto que las estadísticas totales de suministro de energía de aquellas entidades globalizan los datos correspondientes a servicio residencial, comercial e industrial, y en algunas provincias y cantones, el consumo de electricidad industrial en el sector rural supera al del urbano, por la existencia de factorías importantes en aquél. Eso sucede, por ejemplo en Imbabura y Cotopaxi, en el cantón Santa Elena, o en Milagro.

De todas maneras, es útil precisar que **las zonas urbanas de inmediata Influencia de Quito y Guayaquil reciben el 56.51% de la energía eléctrica distribuida en todo el país**. Y aún más, **las grandes aglomeraciones de población de las provincias de Pichincha y Guayas** (incluidas Milagro y Santo Domingo de los Colorados, que no se consideran para el porcentaje antes mencionado) **se consume el 65% de los derivados de petróleo y el 70% de electricidad**.

El consumo por habitante de esos energéticos es, en tales regiones, de 3 a 5 veces mayor que el que se presenta en las demás del país.

En cuanto al consumo de energía eléctrica destinada al sector residencial, es útil tener presente que la que **reciben las viviendas urbanas de Quito y Guayaquil y las zonas urbanas de inmediata influencia de dichas dos ciudades significan el 54.41%** de la energía eléctrica de que disponen las residencias tanto urbanas como rurales del Ecuador.

Frente a ello hay parroquias, cantones y aún provincias enteras en que la disponibilidad de energía eléctrica para viviendas del sector rural es bajísima. En la provincia de Bolívar es prácticamente cero.

En lo que concierne al suministro de energía eléctrica para el sector comercial, cabe señalar que el índice de tal servicio es, en promedio, en el sector rural, el 13.26% del destinado al urbano. En ciertas provincias, los índices de servicio al sector rural son aún inferiores a tal promedio. La facturación de la Empresa Eléctrica Quito respecto a energía en categoría comercial para el sector rural, llega apenas al 8.22% de la que se registra en el urbano; la de la regional sur, llega al 1.24% del consumo urbano; la de Bolívar es cero.

Vale la pena tener presente, por último, que según la información el Instituto Nacional de Energía, la proporción entre abastecimiento al sector urbano y rural ha desmejorado, en lo que concierne a este último, frente a lo que sucedía en 1982. Para 1990 el promedio de cobertura en los sectores rurales llega al 21.5% de la que se tiene en los urbanos. En 1982, aquella relación era del 30%. Lo dicho puede deberse a que, mientras entre 1974 y 1982 se destinó un volumen más alto de recursos al suministro de energía a sectores rurales, en el último decenio, se han dedicado mayores esfuerzos para la provisión a las zonas urbanas.

### **Otros problemas nacionales básicos**

Antes de hacer un enunciado somero acerca de algunas soluciones básicas en las que podría pensarse para superar el



problema del centralismo y la desigual distribución de recursos que antes se ha examinado, séame permitido hacer una referencia a otros problemas nacionales básicos, muchos de ellos determinados por las profundas diferencias existentes entre Quito y Guayaquil, de un lado, las ciudades y poblaciones intermedias y pequeñas, de otro, y el sector rural, de otra parte.

### ***Migración hacia las ciudades principales***

En la incierta aventura de búsqueda -a veces desesperada- de mejor calidad de vida que han emprendido quienes migran a las ciudades principales, el componente de una difusa esperanza resulta desproporcionadamente más alto que las posibilidades de obtener tal mejora, dados el progresivo deterioro de servicios básicos en los barrios marginales de las ciudades grandes y la insuficiencia de generación de puestos de trabajo, frente a la magnitud de las migraciones.

Al sumarse a la descomposición de las estructuras rurales y al olvido del campo, una superficial imagen -falsa y además inconsciente o deliberadamente promovida- de que en las grandes ciudades los campesinos y los habitantes de pequeñas poblaciones podrían encontrar condiciones de vida sustancialmente mejores, se genera aún mayor miseria y despoblación del campo; se incrementan las oleadas migratorias hacia las urbes; y, se provoca en éstas deterioro de servicios, inestabilidad, violencia, descomposición social.

### ***Profunda distorsión***

En general, una distorsión perversa de la actividad política, legislativa, administrativa y económica, menoscaba la condición económica de los sectores rurales frente a los urbanos; determina la progresiva degradación de la calidad de vida de los sectores populares y medios de la población ecuatoriana; y una paralela y también progresiva concentración de parte sustancial de los insuficientes recursos de que dispone el país en sectores

minoritarios y especialmente en muy pequeños grupos de alto poder económico, que se han beneficiado de las medidas tomadas por varios gobiernos.

Esto induce o acentúa el drenaje hacia el exterior de recursos también crecidos, que aventajan, en unos casos a las empresas transnacionales, en otros; a países más desarrollados, pero también a los grupos nacionales altamente concentrados, que manejan filiales en el exterior.

### ***Desocupación, angustia e inseguridad***

Para la primera década de los años dos mil, se avizora, para Ecuador, un angustioso horizonte.

Si no se revierten o, por lo menos, se atenúan y controlan los flujos de migración campo-ciudad, sobre todo los que. Se producen hacia Quito y Guayaquil, ya para los años 2000<sup>4</sup>, habrá en el sector urbano del Ecuador un excedente de mano de obra superior al millón y medio de personas, mientras en las zonas rurales se presentará un déficit que rebase holgadamente las 500 mil personas.

La mayor parte de la mano de obra urbana excedentaria - alrededor de 900 mil personas- corresponderá a la que se denomina calificada, y radicará en Guayaquil o Quito. Cerca de 300 mil en la situación antedicha serán profesionales.

Esas proyecciones parecen quedarse cortas ante el agravamiento de los índices de desempleo y subempleo que se han suscitado en los dos últimos años.

La desocupación abierta (que fue del 4.2% en 1970) ha girado, en los últimos años, entre el 15 y el 18% de la población económicamente activa. Sumada a la encubierta bordea el 60%. Resulta un privilegio tener ocupación plena.

Los elevados índices de desocupación y subocupación unidos al deterioro de la calidad de los servicios públicos -que ha comenzado ya a acentuarse y se agravará- traerán, para aquellas ciudades, inevitables secuelas de descontento y frustración colectivos, propensión a la violencia y a sus manifestaciones delictivas, con los resultados de inseguridad y desmedro de los procesos de desarrollo de esas urbes, que tal síndrome social ocasiona.

Baste señalar, a modo de ejemplo que "según datos policiales, el 60% de los robos, violaciones, crímenes y asaltos que soportan los habitantes ciudadanos se genera", de acuerdo con información que transcribe el diario "El Comercio", "en los barrios marginales de Quito y Guayaquil"<sup>5</sup>.

### ***El fantasma del hambre***

El déficit de mano de obra en el campo será un elemento importante para la grave insuficiencia de producción agrícola que se presentará en el país para aquellos años<sup>6</sup>. Ese déficit de producción -considerada sólo la demanda de la población ecuatoriana- puede ser tan pronunciado que, para el año 2000 y aún más para el 2025, llegue a intolerables niveles de escasez de alimentos básicos, la mayor parte de los cuales se producen en la región interandina, gravemente amenazada por la erosión.

Los déficit superarían el 90%, en productos como el trigo o la avena; el 80%, en cebolla blanca; el 50%, en haba, ajo, zanahoria, manzana; girarían en torno al 25%, en fréjol, café; llegarían al 20%, en plátano; serían del orden del 7%, en papas y yuca.

### **SITUACIONES QUE ACENTÚAN LOS PROBLEMAS DE DESOCUPACIÓN Y DÉFICIT DE ALIMENTOS**

La situación de déficit de alimentos y la dificultad de obtenerlos para los sectores pobres de su población ecuatoriana,

sumidos en la desocupación, se agravará, sin duda, por el incremento de demanda externa para la producción agrícola; por los desbalances del comercio externo y la balanza de pagos, y, además, por el peso de una burocracia -privada y pública- desproporcionada y sobreprotegida, que merma recursos que deberían destinarse a inversiones que puedan neutralizar o atenuar el problema; recursos que ya son menguados -y en proporciones más altas- por la evasión tributaria de los grupos altos y la extracción de fondos fuera del país. A todo lo dicho, se unirá el inevitable drenaje de recursos que tienen que destinarse a la defensa externa.

### ***Fuga de producción agrícola***

Si no se corrigen adecuadamente las actuales tendencias, los requerimientos de un comercio exterior que, en la práctica, asigna a nuestros países el suministro de productos básicos y la producción de elementos exóticos; y, además; la incrementada demanda externa de artículos agrícolas nacionales de consumo popular, que generarán los procesos de integración subregional, así como la baja productividad agrícola y el avance de los procesos erosivos en la región interandina, de la que proviene la mayoría de los antes mencionados productos, puede aumentar en grados preocupantes la situación de desabastecimiento de alimentos básicos para los estratos de menor capacidad económica, o inducir a una fijación de precios para tales productos en niveles inalcanzables para los indicados sectores sociales.

### ***Baja productividad***

Ante las insuficiencias de espacio físico cultivable y el déficit de productos agrícolas de consumo popular básico, una alternativa importante de solución estribaría en lograr altos niveles de productividad, mediante el empleo de técnicas de cultivo apropiadas.

Lamentablemente, la baja productividad de nuestros cultivos -debida a varios factores- ha determinado que en ningún producto agrícola importante se obtenga en Ecuador ni siquiera el promedio de rendimiento por hectárea que se alcanza en los otros países influidos por la cordillera de los Andes; aunque ellos son bajos, comparados con los que se alcanza en otras regiones del mundo.

*Por ejemplo, mientras el nivel de rendimiento en cultivos de arroz es de 68 quintales por Ha. en Perú, de 56 en Venezuela, de 53 en Colombia, Argentina y Chile, en Ecuador llega apenas a 43. En trigo, tenemos un rendimiento de 15 quintales por Há. frente a 75 de Chile, 46 de Argentina, 44 de Colombia; en cebada, de 17 quintales, frente a 75 de Chile, 47 de Argentina, 46 de Colombia; en maíz, 33 quintales, frente a 184 de Chile, 87 de Argentina, 42 del Perú; en papa, 152, frente a 511 de Argentina, 345 de Colombia, 313 de Chile; en fréjol, 20 quintales en relación con 30 que se obtienen en Chile o 27 en Bolivia; en soya, 39 quintales, frente a 51 de Argentina, 44 de Venezuela o Bolivia; en algodón, 26 quintales, ante 38 en Colombia, 35 en Bolivia, 33 en Argentina y Perú.*

*Tampoco en productos., tradicionales de exportación, la situación es mejor: en café, el Ecuador tiene una productividad de 7 quintales por Hectárea, frente a 20, de Bolivia o 10 de Colombia; en cacao, alcanza 9 quintales, ante 15 de Bolivia o 12 del Perú<sup>7</sup>.*

### ***Dramática erosión en las tierras interandinas***

Además de las circunstancias no ligadas directamente con los mecanismos de producción agrícola que agravarán el problema de déficit de provisión de alimentos, la progresiva erosión de las tierras interandinas podrá constituir, para ello, un detonante de dramáticas consecuencias.

Estudios de suelos realizados por la División de Regionalización Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería

ponen de relieve la gravedad del problema de la erosión de este recurso natural en la Sierra ecuatoriana.

Según tales estudios, de un total de 5.700 millones de hectáreas de la región, porcentajes del orden del 34% de las tierras serranas se hallan gravemente erosionadas; un 45% están constituidas por suelos potencialmente erosionables, debido a su fuerte pendiente (superior al 70%) que, aunque se encontraban hasta hace algunos años cubiertos de vegetación natural -especialmente paja de páramo o vegetación de "bosque húmedo subalpino"- están siendo gradualmente despojados de ésa capa protectora, lo que acentúa el riesgo de una rápida erosión.

En consecuencia, apenas un 21% de las tierras serranas serían susceptibles de cultivo en condiciones idóneas por no afrontar problemas de erosión y encontrarse en zonas en las que, por su altura; no habría ni acentuado retardo en los ciclos de cultivo ni grave incidencia de fenómenos meteorológicos negativos, coma las heladas.

En las tierras que conforman el 34% de las ya afectadas por la erosión, el 26% de las tierras interandinas presentaba una tan severa que en ellas la cangagua o roca madre se encuentra entre 0 y 20 cm., de profundidad, por lo que, su uso resulta altamente restringido, inclusive para fines de forestación o reforestación. En el 8% de los restantes, la erosión ha determinado que el sustrato cangahuoso o roca madre se encuentre entre 20 y 40 cm. de profundidad, por lo que los cultivos pueden ser limitados a pocas especies<sup>8</sup>.

### ***Desbalance de comercio exterior***

La situación de desabastecimiento de productos alimenticios básicos que se ha señalado antes podrá tornarse realmente dramática por las muy grises dificultades -si es que no la imposibilidad- de importar artículos esenciales, que determinarán las limitaciones inherentes a una balanza comercial y de pagos

del país, notablemente negativa, como consecuencia de la disminución de los recursos hidrocarburíferos ecuatorianos exportables y de la previsible necesidad de importar derivados, así como de la pesada incidencia del servicio de la deuda externa.

Si no se ponen en producción las fuentes petroleras ya identificadas, no se descubren otras y no se dinamizan nuestras exportaciones, para el año 2000, podríamos afrontar, según estimaciones del doctor Germánico Salgado<sup>9</sup>, una brecha comercial del orden de 6 mil millones de dólares. Si se superan tales problemas, ese valor disminuiría a los 4 mil millones de dólares.

### ***Incertidumbre respecto a la producción nacional de hidrocarburos***

El grado de previsión de los requerimientos de consumo de combustibles con recursos de origen nacional incidirá notablemente en esa situación. Algunos investigadores, muy connotados, han estimado que, si no se aumenta la producción de hidrocarburos y no se controlan los niveles de consumo interno, el Ecuador tendría que dedicar a la importación neta de derivados de petróleo un valor del orden de 400 millones de dólares, para el año 2000. Si se resuelven tales problemas, los requerimientos de importación bajarían a niveles de 80 millones de dólares<sup>10</sup>.

El Ministro de Energía Galo Abril ha proclamado, en cambio, que el Ecuador podrá disponer de importantes reservas de petróleo por cuarenta o cincuenta años. El Contralmirante Jarrín Ampudia ha objetado la apreciación y señalado que ella implica conceder que las reservas ecuatorianas serían comparativamente mayores que las de Kuwait.

Hay una acentuada controversia en torno a estas cifras; pero, evidentemente, no se llega aún a disponer de información cierta y confiable respecto a la materia: La acre y no concluida

polémica en torno a la construcción, de un nuevo oleoducto así lo demuestra.

### ***Retraso tecnológico***

El retraso científico y tecnológico -se calcula que de treinta o cuarenta años- que agobia a los centros de educación superior del país, impide diseñar y aplicar soluciones idóneas para los problemas específicos del país. En éste casi no existe investigación científica, tecnológica ni académica. Los pocos proyectos que se conciben y llega a ejecutarse van a los archivos. No hay motivación económica, ni social ni intelectual para los científicos. Los que tienen dotes para la investigación y ha podido prepararse tienden a salir del país.

### ***Sangría de recursos***

Las crecidas cantidades que deben dedicarse al pago de la deuda externa y al mantenimiento de una burocracia ineficaz y estéril drenan recursos indispensables para atender los problemas antedichos y solucionarlos.

### ***La deuda externa***

El servicio de la deuda externa ecuatoriana, que para 1992 fue superior a los 12 millones de dólares, demandaría valores que absorban una proporción sin duda excesiva de los ingresos provenientes de exportaciones ecuatorianas. Si ellas no aumentan muy significativamente, no se llegaría a cubrir, con las divisas que generen, ni la mitad de lo requerido para el pago de la deuda externa<sup>11</sup>.

De las reiteradas denuncias que han cursado varios prestantes dirigentes políticos, se puede colegir que una parte significativa de los bonos de la deuda externa ecuatoriana ha sido adquirida por ecuatorianos, integrantes del grupo altamente



concentrado que maneja la economía del país. Se ha trocado en una deuda interna, pagadera en divisas y respaldada por las presiones del Fondo Monetario Internacional y otros organismos crediticios, que manipulan a su favor los tenedores de esos bonos, que, a su vez, tienen, altas posiciones en el Gobierno Nacional.

### ***Burocracia desorbitada***

Una causa adicional para la severa disminución de recursos asignables a la inversión que incrementa la producción nacional es el desorbitado crecimiento del aparato burocrático, sobre todo del Gobierno Central, aun cuando también se produce, en grados menores, en los gobiernos seccionales y también en el sector privado.

La burocracia pública ocupa aún un personal que se estima dos o tres veces mayor que el necesario; que con frecuencia no acredita la suficiente capacitación para el desempeño de sus cargos; y, muchas veces, no tiene funciones reales que desempeñar e incluso, inventa rémoras para el normal desarrollo del servicio público.

Tanto en el sector público como en el privado, se nota la tendencia a una desorbitada sindicalización, que no tiene en cuenta los requerimientos y limitaciones del desarrollo nacional.

## **ALGUNAS SOLUCIONES PARA EL PROBLEMA DEL CENTRALISMO O BICENTRALISMO**

La configuración de acciones encaminadas a concretar una política de descentralización implica agregar frentes de trabajo y actividades a las entidades seccionales, sobre todo a los Consejos Provinciales.

Muchas acciones que en la actualidad se reservan al Gobierno Central podrían ser asumidas, con ventaja para el

servicio y los usuarios, por las entidades seccionales. Eso podría pasar en algunas áreas de la salud, de la educación, del bienestar social; de la vialidad, de la promoción de fuentes de trabajo.

### ***Incremento de recursos para entidades seccionales***

Obviamente, es posible lograr el antes mencionado incremento de actividades de las entidades locales, dentro de un racional proceso de descentralización, si se aumentan, correlativamente, los recursos de que puedan disponer dichas instituciones para afrontar aquellas acciones.

Ese incremento puede conseguirse fundamentalmente por el crecimiento de los ingresos de tales entidades y, en grado menor, por la disminución de sus gastos corrientes, sobre todo, en el ámbito de pagos de remuneración a una burocracia innecesaria o ineficiente.

El crecimiento de ingresos, a su vez, puede provenir, bien de recaudación directa de tributos que efectúen las municipalidades o los consejos provinciales, ya de incrementos de asignaciones que les entregue el Estado.

### ***Incremento de ingresos por aumento en tributos recaudados localmente***

Posiblemente, en las provincias en las que, como se ha analizado en párrafos anteriores, se concentra la mayoría de la población, así como de las fuentes de producción y empleo, se pueda alcanzar un incremento de recaudaciones de tributos que corresponda cobrar a las, entidades seccionales o en otros cuya recaudación se les asigne. Sin embargo, resulta irreal pensar que en provincias pobres sea dable lograr un incremento significativo de ingresos por tal fuente.

Piéñese, por ejemplo, en la posibilidad de que las municipalidades y los consejos provinciales tengan su cargo la recaudación y se beneficien con la producción de un incrementado Impuesto al Valor Agregado -posibilidad que han examinado varios organismos y entidades de este gobierno-.

Se ha enfatizado mucho en que, en tal supuesto, dichas entidades podrían poner mayor empeño en el cobro del tributo y, tanto por ello, como por su conocimiento del medio, conseguir más altas recaudaciones. Posiblemente, en alguna medida, eso podría ocurrir.

No obstante como ya se examinó, las proporciones más altas de ese tributo (porcentajes del orden del 80% del total) se recaudan en Pichincha y Guayas. Reservar para ellas el valor que se recauda en su circunscripción territorial sería incrementar la concentración de recursos en esas dos provincias.

Adicionalmente, cabe considerar que en zonas muy pobres, casi desérticas, en las que no hay virtualmente servicios y el movimiento económico es muy reducido, el rendimiento de ese tributo sería infinito, casi inexistente. Por fuerza de las circunstancias, los habitantes de dichos sectores suelen, inclusive, imponerse esfuerzos de ahorro para alguna vez consumir los recursos acumulados en bienes o servicios que adquieren en las ciudades o centros mayores. Eso añadiría una inequitativa concentración de recursos en las dos ciudades principales.

En cuanto a tributos sobre algunos bienes, hay que considerar que el valor de éstos suele ser más bajo en las zonas pobres.

Por lo dicho, aplicar a ultranza la tesis en examen significaría condenar a un rezago perpetuo a las zonas o sectores más pobres y retrasados.

Desde otro punto de vista; hay que tener en cuenta que, mientras la Ley de Régimen Municipal contempla para los

consejos cantonales varios tributos específicos, los consejos provinciales no son, virtualmente sujetos activos de ninguno.

Por ello, tanto en el proyecto de Ley de Desarrollo Provincial, como en la Ley Orgánica de Régimen Seccional, que fueron preparadas y analizadas en los últimos tiempos en el Banco de Desarrollo del Ecuador y el Banco del Estado, se ha previsto que beneficien a los organismos provinciales un Impuesto de Utilidad en la Compra-venta de Inmuebles Rústicos, un Impuesto sobre Actos y Contratos Específicos (que tendría alcance similar al de Timbres y gravaría fundamentalmente a la transferencia de vehículos).

Desde luego, hay que mejorar los sistemas de recaudación de tributos e incorporar mejor a la población en los esfuerzos de desarrollo.

En lo que respecta al último tópico, resulta muy importante estimular la participación colectiva, mediante procesos de organización comunitaria y de participación de la población en el suministro y mantenimiento de obras o servicios a través de actividades como las mingas o asignación de cuidado de bienes públicos a grupos que se benefician con sus servicios.

Estas actuaciones deberían tenerse en cuenta para la determinación de los niveles de contribuciones de mejoras, a fin de combinar el aporte en trabajo u otros bienes y el que se realice en dinero, a través de ese tributo, en forma justa e idónea.

### ***Asignación de recursos por participación en rentas de recaudación nacional***

En otros países, en los que se ha dado mayor y más activa participación a la sociedad civil en las actividades del desarrollo, así como en las de suministro de servicios de alcance general, los porcentajes del total del Presupuesto General del Estado o del Presupuesto Consolidado del Sector Público, en su caso, que se asignan a las entidades locales o seccionales son muy altos.

En los países nórdicos europeos, por ejemplo, esa proporción supera el 30%.

En nuestro país, como ya se señaló, no alcanza al 7%. Los valores que reciben las entidades seccionales en comparación con el Producto Interno Bruto son misérrimos.

Si se pudiera obtener que se asigne a las entidades seccionales un valor correspondiente al 20 ó 25% de los ingresos internos totales del Presupuesto Consolidado del Sector Público, podría contribuirse en grado muy significativo a los objetivos de racional descentralización y obtención de un desarrollo equilibrado y armónico del país en las diferentes zonas del territorio nacional.

### ***Distribución de rentas de recaudación nacional***

Desde luego, esta distribución tendría que realizarse en forma automática, en cortos períodos, de acuerdo con criterios objetivos. No debería incluir partidas como las de manejo directo de los señores diputados, que, además de resultar asistemática, ajena a toda planificación razonable, puede llegar a ser caótica y responder a apremios de clientelismo político o motivaciones inclusive menos admisibles.

Para efectuar tal distribución, podría pensarse en elementos como los que se enuncian a continuación. Obviamente, tendría que evitarse criterios regionalistas, y configurar apreciaciones válidas igualmente para Costa; Sierra y Oriente y sus habitantes.

En ciertos planteamientos y publicaciones se nota alguna tendencia a asignar puntajes más o menos elevados a ciertas formas de prestación de servicios públicos o algunos de éstos, en modo que se genere una indebida imagen de beneficio o postergación de una de las que se han considerado regiones tradicionales del país, frente a otra u otras, sin partir de una adecuada y objetiva apreciación de la naturaleza y proyecciones de un determinado servicio o una específica forma de prestarlo, o

aplicar consideraciones similares para poblaciones de antiguo proceso de urbanización con las que lo han iniciado en tiempos más recientes.

No puede, obviamente, compararse mecánicamente los datos concernientes a cabeceras cantonales que tienen tal calidad desde hace más de cincuenta o cien años, en las que puede haberse producido un razonable proceso de acumulación de inversión, con poblaciones de reciente formación urbana, que, por consideraciones políticas, han sido erigidas como cantones, muchas veces sin reunir los requisitos previstos por la Ley de Régimen Municipal, pocos meses o uno o dos años atrás.

### ***Proporcionada atención al sector rural***

Para lograr una racional distribución de recursos entre las instituciones locales, debería, ante todo, contemplarse cierta preferencia porcentual para las entidades que tengan a su cargo proyectos en beneficio del sector rural, en modo que, el porcentaje de recursos a ellas asignados resulte algo más alto que el de la población rural frente al total de la ecuatoriana.

Con esa orientación se buscaría crear condiciones para que puedan, en alguna medida, revertirse o al menos atenuarse las intensas tendencias migratorias campo-ciudad.

### ***Asignación de recursos en función de la magnitud de población, y, fundamentalmente de la que se encuentre en condiciones de pobreza***

Para combinar requerimientos mínimos de operatividad funcional de las entidades seccionales, con adecuada atención a la población que more en el ámbito geográfico de cada una de ellas, convendría que dentro de los porcentajes del Presupuesto General del Estado asignados, bajo la antedicha consideración, a las entidades que tengan a su cargo proyectos en los sectores

rural y urbano, se realice una distribución porcentual que atienda a criterios como los siguientes:

- Tendría que contemplarse pequeños porcentajes fijos para cada municipalidad o cada consejo provincial, en forma que con el rendimiento correspondiente pueda cubrirse lo que se podría denominar mínimo básico de sustentación, que permita el funcionamiento esencial de la entidad correspondiente.

*Para el caso de los cantones, posiblemente deberían considerarse no más de tres o cuatro categorías a tal efecto. Para los consejos provinciales, quizá dos escalas. Vale la pena tener en cuenta que, en el un extremo, hay veinticinco cabeceras cantonales que tienen menos de mil habitantes (o al menos se hallaban en tal cifra, para el último censo nacional de población o cuando fueron promovidas a tal categoría); mientras, en el otro, hay seis ciudades con más de cien mil habitantes, y dos con más de un millón. Asignar valores iguales a todos los consejos o municipalidades -aún dentro de este rubro básico- contribuiría a estimular la formación de cantones que no reúnen realmente requisitos físicos para ser tales.*

- Un porcentaje importante -quizá el 20% ó 25% del valor correspondiente- debería ser asignado en función de la población total del cantón o provincia respectivos.
- Podría pensarse en un porcentaje adicional al anterior, fijado en función de la proporción superficie cantonal o provincial- población del respectivo cantón o provincia.
- El porcentaje más alto -y con buena distancia: quizá el 40 ó 45% de aquella suma- tendría que ser asignado **en relación con la población cantonal o provincial que afronte-situaciones de pobreza o indigencia**, lo que podría medirse por situaciones objetivas de insuficiencia de servicios básicos o limitaciones físicas para el desarrollo.

### ***Distribución en función de población en situación de pobreza o indigencia***

Los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para preparar sus informes sobre los servicios básicos en las ciudades y en el campo podrían servir de importante referencia inicial para adoptar parámetros objetivos de medición de, niveles de pobreza o indigencia de la población.

Sin embargo, convendría revisar los indicadores que figuran en tales estudios, a la luz de consideraciones más ceñidas a situaciones globales reales, con el objeto de afinarlos; y, además, incluir otros parámetros, como índices de: mortalidad infantil, morbilidad por afecciones infecciosas fácilmente controlables, desnutrición infantil, analfabetismo, grados insuficientes de escolaridad o altos de deserción.

*Por ejemplo, como ya se ha anotado respecto a las valoraciones de INEC, parece excesivo que para la conexión a sistemas de servicio telefónico se asigne, en aquellos estudios, un puntaje mayor (200 puntos) que para la disponibilidad de servicio eléctrico (100 puntos), o de alcantarillado (150), o de existencia de servicio higiénico independiente (150) en las viviendas.*

*Igualmente, no luce realístico asignar 250 puntos solamente por el solo hecho de que una vivienda tenga conexión a red pública de agua potable, sin considerar la circunstancia de que la población respectiva cuente o no, durante todo el día o durante algunas horas, con provisión del líquido, o no disponga de ella por largos períodos, o sin tener en cuenta la calidad o potabilidad real del agua.*

*En tal sentido, resulta poco proporcionado que a la provisión de agua por carros repartidores se le asigne 50 puntos, aun cuando el agua llegue a los usuarios regularmente, tenga altos índices de potabilidad y costos razonables; y que se confiera 250 puntos al puro hecho de contar con una conexión a red pública*



*de agua potable, a pesar de que; como se anota, una vivienda carezca del líquido durante el verano o períodos de ese tipo o lo tenga por muy contadas horas al día, en modo irregular, y con un agua de muy baja calidad.*

*En materia de eliminación de excretas y de aguas servidas, parece indispensable establecer criterios de valoración específicos para los sectores urbano y rural, o específicamente para las zonas de población altamente concentrada o muy dispersa. En este último caso, el uso de pozos sépticos o pozos ciegos adecuadamente construidos pueda ser una solución tan idónea como la red de alcantarillado público.*

### **Otros elementos a considerarse para la medición de pobreza, en adición a los propuestos por INEC**

También tendrían que considerarse, como elementos adicionales para la medición y calificación de niveles de pobreza, datos sobre la calidad de suelos y existencia de recursos naturales, de modo que para considerar las zonas cuya población esté afectada por altos índices de pobreza, se tenga en cuenta a aquellas cuyas suelos sean de calidad muy mala o mala y no dispongan de otros recursos que puedan sustituir a la producción agrícola.

### **Límites de gasto, mínimos de inversión; incremento de eficiencia**

En forma correlativa; a un incremento de recursos, para las entidades del régimen seccional autónomo -incremento que, según lo propuesto, sería sustancial-, resultaría necesario adoptar medidas que impidan el despilfarro o la inadecuada utilización de esos recursos.

Ello impone, de un lado, pensar en límites para la asignación de recursos a gastos corrientes y, sobre todo, a pago de remuneraciones, así como en porcentajes mínimos de inversión

por sectores, y, de otro, lograr una estructuración administrativa uniforme, de la que se eliminen unidades superfluas, a fin de obtener mayores grados de eficiencia administrativa y control.

### ***Hacia una normativa común para municipalidades y consejos provinciales***

Una manera efectiva de evitar duplicación de funciones o conflicto de competencias entre consejos cantonales y municipalidades, igual que para facilitar y sistematizar su estructuración y adecuada regulación del manejo de recursos, en función de planes y programas prioritarios y viables, sería adoptar una Ley orgánica común, en la que se eliminen preceptos reglamentaristas y se deje razonable juego a la iniciativa local para que la estructuración orgánica específica se ajuste a las realidades y requerimientos que debe afrontar cada entidad.

### ***Inmediata capacitación de personal***

De todas maneras, tendría que pensarse en una intensa labor de capacitación del personal de las municipalidades y consejos provinciales, a objeto de que puedan utilizar en forma eficiente e inmediata los recursos que se han propuesto incrementar a tales entidades.

Esa labor no debería esperar modificación de leyes o cambio estructural alguno. Debería iniciarse o intensificarse de inmediato.

### ***Enunciado final***

Antes de concluir, sólo quisiera insistir en que, para bien del país y cada una de sus regiones, zonas, municipalidades, es imprescindible que dejemos de lado actitudes negativas, de ataque contra una o varias ciudades o provincias; que

examinemos objetivamente la realidad, en procura de conocerla y superarla; que nos inspiremos por la solidaridad y la unidad nacional. La idea que desarrolla el Sumo Pontífice en su última encíclica resume la que debería, en mi criterio, ser la actitud de las entidades seccionales: que, mediante el amor al país y la solidaridad sean todas uno: un solo país, un solo Ecuador, un solo anhelo para forjar una nación mejor para nuestros hijos.

---

## NOTAS

1. Ver Diario "El Comercio", domingo 19 de septiembre, 1993, notas "Aumenta la pobreza" y "La pobreza, agobiante realidad", págs. A1 y A16.- Según esa información 8'661.000 ecuatorianos serán pobres; de ellos, 4'975 estarán en la indigencia.
2. Schuld Jurgen, en Lineamientos para la transición hacia una economía no petrolera en el Ecuador, INCAE, 1993.
3. Moncada Sánchez José, *"Desigualdad y estructura productiva en el Ecuador"*, Corporación Editora Nacional, Colegio de Economistas de Quito, 1995.
4. En "El Ecuador del mañana: Una ruta con problemas", CORDES, Quito, 1991, págs. 183 a 187, 197, 198, 199.
5. "El Comercio", Quito, 8 de marzo de 1993, página A7, nota Descomposición; 9 de enero de 1993, página A4, nota Migración Creciente.
6. "El Ecuador del mañana", Capítulo IV, págs. 251 a 279, cuadros IV-13 lv-27.
7. Anuario FAO de Producción. Año 1991.

8. Esos datos todavía no han sido publicados por el PRONAREC, pero están citados por el Ing. Alberto Larrea H. en la preparación del proyecto de zonificación de crédito que se implantará en el Banco Nacional de Fomento, en virtud de un convenio con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
9. *Ibídem*, pág. 120, 127, 136, cuadros II-36, II-40, II-46.
10. *Ibídem*, págs. 102 a 104, cuadros II-27, II-28, II-29,
11. Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Refinanciamiento del Sector Público, Memoria anual 1987; "El Ecuador del mañana: Una ruta con problemas", *Ibídem*, pág, 72, cuadro II-24, págs, 129, 136, 142; cuadros II-41, II-46, II-50.

## **DESCENTRALIZACIÓN Y LABOR MUNICIPAL**

*Alejandro Serrano Aguilar*



Para comenzar esta exposición es menester ponderar la actividad que ha realizado la Universidad del Azuay en torno al tema municipal.

Desde tiempo atrás las universidades abrieron un interesantísimo campo de acción en lo que se dio en llamar "extensión universitaria". Las facultades salían del claustro en el que tradicionalmente estaban encerradas, para tomar contacto directo con la comunidad, con la ciudadanía. Había, desde luego, diversas orientaciones: una extensión que trataba de enriquecer desde los primeros años al futuro profesional con un contacto directo con la realidad; otro tipo fue la extensión política, que fue, a mi entender, una desviación de los primeros ideales que llevaron a las universidades a esta actividad.

La Universidad del Azuay abrió un frente originalísimo para su labor de extensión universitaria, al proponer un contacto directo de la Universidad como tal, ya no del estudiante, ni del futuro profesional; ya no del catedrático o del investigador, sino de la Universidad como entidad. Un contacto directo con la institución municipal, que es, por naturaleza, el centro de la actividad comunitaria.

En esta salida un poco quijotesca por los campos de Montiel, por esta llanura tan amplia y casi sin horizontes, esta especie de La Mancha, que es el municipalismo, se encontró con un problema de vital importancia: la poca preparación que tenía el elemento municipal, ya sea el directivo, o los funcionarios o empleados. Algunos de ellos no estaban capacitados para enfrentar la grave responsabilidad que la ciudadanía les había entregado. En esa circunstancia la Universidad del Azuay, convencida de que al trabajar por el municipio, lo hacía por la comunidad, dedicó sus mejores esfuerzos a preparar a los dirigentes, funcionarios y responsables de la acción municipal, a capacitarlos en diversas áreas; pero fundamentalmente a

oxigenarlos con una mística especial que debe necesariamente rodear a quien trabaja en un municipio. Con este objetivo creó el INSTITUTO DE ESTUDIOS DE RÉGIMEN SECCIONAL, con el cual realizó una extensa y amplia labor en beneficio de los municipios. Ahora bien, al fomentar la acción hacia los municipios, de hecho lo fortalecía; y éste era el objetivo final de su acción: fortalecer el municipio como institución, vigorizarlo de tal manera que tuviera la autoridad y la competencia suficiente para servir a la comunidad. De tal manera que la acción universitaria era, en cierta manera, indirecta. Primero hacia el municipio y, a través del municipio hacia la comunidad. Pienso que la notable experiencia de años anteriores y el desarrollo posterior que ha tenido esa idea le ha convencido una vez más a la Universidad del Azuay de que se trata de un fecundo campo para su gestión académica, para su labor humanística, para su acción comunitaria.

Hoy la institución municipal en nuestro medio puede ser considerada como el motor de la descentralización. Esto significa que determinadas competencias, que tradicionalmente ha tenido el estado ahora trata de trasladarlas a los municipios: De suerte que tenemos que enfrentar en este momento una doble realidad.

Pero para entender mejor las complejas relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno local, que es el municipio, será necesaria una brevísima alusión de orden histórico para que podamos hacer un perfil lo más somero posible de lo que han significado en la historia estas dos instituciones.

El municipio es mucho más antiguo que el gobierno nacional.

Los municipios arrancan desde Grecia, se desarrollan en Roma, se enriquecen en la edad media con los aportes del Imperio Germano, e inclusive del mundo árabe: Quizá se perfecciona mucho mejor en España, en la España de los Austria. Pero da también la casualidad de que el municipio, tan rico, tan fecundo en la historia española, se ve seriamente arrinconado por el centralismo de los Austria. La manifestación



más clara de esta pugna entre el poder municipal y el poder de la corona fueron las famosas revoluciones de Castilla. Los pueblos de la vieja Castilla se rebelaron contra la corona. Hicieron un gran movimiento de tipo institucional y de tipo municipal. Referencias a estas gestas heroicas las encontramos en la Literatura Española, sobre todo en el mundo dramático, con aquellas piezas geniales de Calderón de la Barca, Lope de Vega. En fin todo el drama del siglo de oro está enriquecido por esta temática de reivindicación municipal. En esta misma época se descubre América. Entonces el municipalismo español, que está asediado por el centralismo de la corona, tiene que trasladarse, por un principio de conservación vital, a América, tierra que está surgiendo como una nueva promesa, como un nuevo elemento de la historia: América se presenta entonces como una gran posibilidad para desarrollar el municipalismo ya en crisis en la península.

Todo el período de la conquista y la colonización española no significa otra cosa que poner raíces para el municipalismo, para desarrollarlo. En la colonización quedan perfectamente identificados el cabildo y la ciudad. Por esta razón las primeras manifestaciones de rebeldía americana las protagonizan los municipios, y precisamente contra la corona española. Se realizaron notables esfuerzos, como por ejemplo la revolución de las alcabalas y otros movimientos similares, para descentralizar la gestión de la corona española y darle mayor actividad, mayor autoridad al municipio hispanoamericano.

Hemos oído hablar muchas veces de las famosas Cortes de Cádiz, de la Constitución de 1812, a cuya elaboración asistieron como diputados de la Real Audiencia, José Mejía Lequerica y José Joaquín de Olmedo. Ellos levantaron una voz de rebeldía contra la corona fueron las primeras manifestaciones de lo que podría significar la independencia. Pienso que hay una pequeña distorsión histórica. En realidad nuestros diputados no se sublevaron en un plan independentista. Lo que suscribieron en la Constitución de 1812 fue la creación de las provincias de ultramar. Esta es la realidad. Las provincias de ultramar son las provincias de esta América, que se ponen el pie de igualdad con

las provincias de la península, y de esta forma queda constituida, queda planteada y consagrada una descentralización con respecto de la península; sin embargo no hay ni de lejos, una manifestación de independencia.

El municipio se fortalece en América; pero por razones que no son del caso para ser analizadas en este momento, al comienzo del siglo XIX surge la independencia, y detrás de ésta, bajo la inspiración de la Revolución Francesa, se forman los llamados gobiernos nacionales. Nuestros pueblos quedan entonces gobernados por dos tipos de instituciones: el gobierno nacional y el gobierno local. El uno, un gobierno de lejanía. El otro, un gobierno de cercanía. Y desde entonces se produce un enfrentamiento, unas veces drástico, duro; otras veces, pacífico. Una convivencia más o menos inconforme; pero la verdad es que las dos instituciones evolucionan a lo largo del siglo XIX y por supuesto a lo largo del siglo XX.

¿Cuáles son las competencias de estos dos tipos de gobiernos? Hay dos tipos de competencias que son indiscutibles. Al gobierno nacional le corresponde la seguridad interna, la seguridad externa. A los gobiernos locales les corresponde ciertos servicios inmediatos a la comunidad: agua potable, alcantarillado, recolección de basuras, etc. Alrededor de estos temas ya no cabe discusión alguna; pero luego vienen algunas actividades de servicio a la comunidad, que pueden ser discutibles. Por ejemplo: la educación. ¿Le corresponde al gobierno nacional o al gobierno local? durante muchas décadas se mantuvo un régimen de educación dirigido desde el gobierno central; pero los municipios en su afán de trabajar en beneficio de la colectividad formaron escuelas y aun colegios. En la década de los años 70 el gobierno central absorbió todo el capítulo de la educación, dejando a los municipios, sobre todo de Quito y Guayaquil la posibilidad de que manejaran sus propios centros docentes. Este es un tema discutido y discutible.

Otra competencia discutida fue la de la electrificación, que comenzó siendo municipal, las pequeñas plantas hidroeléctricas o termoeléctricas estuvieron manejadas por los municipios; pero

en el momento en que se forjan las grandes centrales hidroeléctricas, los municipios ya no están en la capacidad de manejar, digamos la central de Paute. Es el gobierno central el que asume la responsabilidad de esta actividad, y parcialmente le entrega cierta gestión al municipio. Pienso que entre nosotros es clarísima la evolución que ha tenido este servicio. Ahora el alcalde, por tradición y por respeto a la ciudad, preside la Empresa Eléctrica Centro Sur; pero realmente el municipio no tiene mayoría dentro del conjunto de accionistas de la empresa, como para definir una política determinada. El servicio eléctrico pasa, pues, por lógicas razones al gobierno nacional. Hay otras competencias que el gobierno central le arranca a los municipios, bajo el pretexto de que éstos no tienen la capacidad técnica para servir y atender en debida forma este tipo de servicios. Por ejemplo centraliza el servicio de alcantarillado y agua potable, que normalmente habría estado a cargo de los municipios. Esto significa apropiarse de una gestión estrictamente municipal con vías a centralizar esta actividad. Y, así podríamos pasar revista a una serie de actividades, que siendo propiamente municipales, por una tendencia centralista y centralizadora de una política latinoamericana, pasa a manos del gobierno central. Entonces nos encontramos que a finales del siglo XX los gobiernos nacionales se han hipertrofiado. Han crecido enormemente. El estado es un ente demasiado grande, demasiado obeso; y por tanto ocioso, inoperante e incompetente.

En este momento hay un despertar en Latinoamérica para que cuando menos los servicios básicos, aquellos que fueron de competencia municipal, vuelvan a manos de los municipios, y éstos puedan manejarlos con eficacia y eficiencia en beneficio de la ciudadanía.

Analicemos algunos casos extremos. Por ejemplo: el catastro es una actividad típicamente municipal; pero en los años 60 el Ministerio de Finanzas le restó a los municipios su competencia de manejar los catastros rurales, dejándole exclusivamente los urbanos. Esta inconsistencia total de la medida centralista y centralizadora provoca situaciones absolutamente irracionales. Por ejemplo: una transferencia de

propiedad en el ámbito rural se perfecciona en el catastro manejado por el Ministerio de Finanzas, en dos, tres y hasta cinco años. Los avalúos de este catastro se manejan desde la Capital de la República con criterios absolutamente inconsistentes e incongruentes, porque para hacer un avalúo hay que vivir una realidad. En la capital, en el Ministerio de Finanzas se aplican unas mismas determinantes para establecer el avalúo en las provincias de Galápagos, Esmeraldas, Azuay o Cañar. Como consecuencia tenemos un catastro totalmente irregular, totalmente inconsistente.

Y claro, está el problema de fondo: el centralismo de tipo económico. Los gobiernos nacionales han manejado y quieren manejar los recursos, y solamente a manera de limosna, a manera de dádivas o de entrega política les participan a los municipios. Este es el problema más grave del que se le puede acusar al gobierno central. Aquí una aclaración que me parece que es absolutamente procedente. Se habla de un centralismo de Quito, y más tarde, con toda autoridad, se hablará de un bicentralismo de Quito y Guayaquil. No quiero analizar el aspecto de las ciudades grandes. Estoy enfrentando una tesis de gobierno central versus gobierno local. Igual habría sido si la Capital de la República estuviera en Riobamba. Estaríamos hablando del centralismo de Riobamba o del centralismo de Cuenca; si la sede del gobierno hubiese sido esta ciudad. Por lo tanto mi posición es la de analizar el centralismo del gobierno esté ubicado en la ciudad que estuviere. De hecho, aquí y en todos los países hispanoamericanos los gobiernos nacionales se han apropiado de algunas actividades estrictamente municipales. Decía hace un momento que hay una tendencia y una realidad vivida en los países hispanoamericanos para que los municipios vuelvan a tomar, no solamente las actividades que tradicionalmente les ha correspondido, sino otras más audaces todavía. Por ejemplo: el desarrollo. Este es un campo de acción interesantísimo realmente; pero no sé hasta qué punto podamos lograr que los municipios sean los agentes del desarrollo regional o local. Es una tesis atrevida, una tesis idealista; pero que se está manejando de hecho en los países hispanoamericanos. Dada nuestra realidad y nuestra idiosincrasia creo que esta

descentralización, este traspaso de competencias desde los gobiernos nacionales a los gobiernos locales, tiene que ser paulatino. No puede ser como nosotros quisiéramos, en muy corto tiempo.

Es indudable que el ciudadano estará mejor servido, en el momento en que el catastro rural vuelva al municipio, porque un traspaso de propiedad, una reclamación, un trámite, le significa en las actuales circunstancias, tener que viajar a la Capital de la República; hacer su planteamiento, volver dentro de tres meses, dentro de un año, etc. Estando esta competencia en manos del gobierno de cercanía, que es el municipio, podrá ser servido de la mejor manera. Esta es la primera razón: la eficacia del servicio; pero hay otra también que vale la pena señalar. El municipio es la institución que por antonomasia representa la democracia en sus dos formas características: la democracia representativa y la: democracia participativa. La democracia representativa se produce el día de las elecciones, en el momento en que todos los ciudadanos concurrimos a las urnas, elegimos a nuestro alcalde, nuestros concejales, que nos representarán en lo futuro. Ahí termina la democracia representativa. Posteriormente los electos serán los que ejecuten el mandato popular y nos representen, ojalá con la dignidad tradicional; pero la democracia participativa no termina nunca. Es la acción continua, la acción permanente que los ciudadanos, tienen dentro del gobierno municipal y del gobierno local. Es la posibilidad de influir. Es la posibilidad de intervenir con opinión, con críticas o sencillamente con la apertura de la realidad ante las autoridades municipales para que orienten en debida forma su gestión. Es, pues, pienso yo, que la democracia participativa nos brinda la posibilidad de una participación real en las actividades del municipio, y del gobierno local.

Este mismo ciclo de sesiones organizado por la ilustre Universidad del Azuay es una manifestación de la democracia participativa. Estamos tratando de influir en el ánimo de nuestros gobernantes para que las cosas se hagan en la forma como nosotros creemos que deben hacerse, y evidentemente esta participación de opiniones, de criterios, se traducirá siempre en

una acción beneficiosa: por parte de la institución que encuentra su brújula en la opinión del público. Esta es la segunda razón por la cual considero que nos hemos volcado casi multitudinariamente a creer y a exigir que se produzca una descentralización, un traspaso de competencias desde el gobierno central al gobierno local.

El aspecto económico -no dejo de insistir que es el más importante de todos- es fundamental, puesto que si hay un traspaso de competencias, al mismo tiempo que el gobierno central se desliga de tal o cual actividad y la entrega al municipio, este traspaso tiene que ir acompañado del respectivo aporte de recursos para que los municipios los puedan manejar. De ninguna manera podría entenderse una descentralización únicamente como un renunciar de competencias entregarlas a los municipios para que ellos se desenvuelvan como bien les parezca, lo económico juega un papel fundamental.

Se han barajado muchas posibilidades para que los municipios sean partícipes directos de los recursos que maneja el estado. Quiero señalar una fuente de ingresos para los municipios. Es el famoso IVA, como se lo llama ahora, y que en su tiempo fue creado como impuesto a las transacciones mercantiles. La primera tesis, la primera razón de ser de este impuesto fue anunciada como que el recurso económico sería manejado directamente por los municipios. Bajo esta mentalidad, bajo esta filosofía pasó en el poder legislativo la tesis de un impuesto a las transacciones mercantiles. Lamentablemente antes de que empezara a tener vigencia este impuesto fue desviado hacia el gobierno central, para que éste pudiera repartir entre las instituciones copartícipes. De hecho, -el impuesto, que originariamente fue del 4, luego del 6, y ahora estamos en el 10% -y piensan incrementarlo más- lo ha manejado el gobierno central, con un criterio totalmente alejado de lo que fue la filosofía inicial, de lo que fueron los propósitos al momento de nacer este impuesto. De tal manera que si hablamos de descentralización de competencias, paralelamente tiene que producirse una descentralización de recursos para que los municipios puedan servir de mejor manera a la comunidad.

# **DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN**

*Javier Muñoz Chávez*





Los problemas de la descentralización y de la modernización del Estado no son precisamente asuntos de estos últimos años. Se trata de un mal y de una distorsión que se arrastran desde hace mucho tiempo atrás.

Quiero muy brevemente recordar conceptos que expresaron dos distinguidos azuayos respecto de la importancia de esta temática. El uno en 1856, el Dr. Benigno Malo Valdivieso; y el otro en 1910, el Dr. Remigio Crespo Toral. El Dr. Malo desde Francia decía lo siguiente:

*Solo a la sombra del principio federal pueden crecer y desarrollarse las formas respetables y democráticas, porque el poder central en disolución, digámoslo así, se precipita a los fondos más bajos de la sociedad.*

*Allí el municipio, el cantón o el condado, la parroquia administra la cosa pública, legisla, gobierna, con tanto más interés cuanto que conoce mejor todas las necesidades locales.*

*Mientras más pequeño es el estado, más parte toman en él los ciudadanos, y más se democratiza el poder público. El gobierno central reasume todas las voluntades en la del gobierno general; y todos los intereses, en los de la capital. La federación es a los pueblos lo que la fraternidad y la caridad a los individuos: apaga los odios, cimenta la tolerancia en las opiniones y los intereses más encontrados, respeta todos los derechos y pone en armonía los elementos sociales más opuestos.*

Dejar en manos del gobierno federal, decía, todo aquello que corresponde al cuerpo entero de la nación, como el ejército, la marina, las relaciones exteriores y el servicio consular, los correos y la moneda, las aduanas y el ejercicio de los tres altos

poderes. Fuera de estas funciones que interesan a la totalidad de la República todos los demás ramos de la administración deberían estar confiados al celo patriótico de los gobiernos seccionales: caminos, canales de navegación, instituciones públicas, misiones, establecimientos de beneficencia, sistemas carcelarios, etc. El federalismo es un principio de vida, y sin él la autoridad suprema queda reducida a un nombre vano, a un fantasma de poder, a un soberano destronado.

Sostenía el Dr. Malo que el federalismo es un principio simpático dentro del sistema político y administrativo de una nación.

El Dr. Remigio Crespo Toral, en un célebre discurso pronunciado con ocasión de la celebración de un aniversario de la Independencia de Cuenca, respecto de la centralización dijo lo siguiente:

*Todos los años cortan los linderos de la administración seccional. Centralizar es la consigna, aquella de los hombres funestos del absolutismo, a lo Luis XIV, a lo Robespierre. Contra esa tendencia debemos reaccionar enérgicamente las municipalidades, como cuerpos históricamente anteriores a la nación. Al ingresar en ella no pueden renunciar a sus derechos primordiales.*

*Para la cohesión misma del estado conviene la relativa soberanía y la vigorosa existencia de las secciones que constituyen los sillares del edificio social.*

Terminar con el abuso del poder, ceder a las justas aspiraciones de las provincias engendraría, como dice el mismo Crespo Toral, la hermosa unidad del patriotismo, fecunda realidad de la vida solidaria, síntesis genuina de una política nacional y digna, del hombre y la naturaleza. De otro modo, como está la actual estructura administrativa seguirá manteniendo la unidad del poder levantada sobre frágiles fundamentos, lo que provocará el odio de los despojados, cuyas reivindicaciones no se harán esperar.

Parece que las expresiones del Dr. Benigno Malo y de Remigio Crespo Toral tienen plena vigencia en los momentos actuales, y estamos hablando de 1856 y de 1910.

Quiero señalar también un acontecimiento histórico del que posiblemente participamos algunos de los ciudadanos que estamos presentes. Entre 1970 y 1974 se dieron manifestaciones en diferentes lugares del país, particularmente en las ciudades de Cuenca y de Guayaquil, con mayor fuerza en esta última, en contra del centralismo. En Cuenca se conformó un comité y se hizo un manifiesto a la ciudadanía y al pueblo del Ecuador, en el que se excitaba al gobierno a buscar una fórmula de descentralización justa para que el Ecuador se desenvuelva dentro de un marco de armonía. Sin embargo este manifiesto no tuvo mayor Eco. Es decir, lo que nos hace falta, en primer lugar, es tener una clara conciencia en el gobierno y en el pueblo del Ecuador de la necesidad de lograr normas modernas y apropiadas, y sobre todo hacer que se plasme en realidad este principio tan acariciado por el pueblo como es el de lograr una sana descentralización administrativa. Cabe preguntarnos ¿al gobierno del Ecuador le ha interesado el proceso de descentralización y de modernización a lo largo de la historia? Definitivamente no. Creo que a ningún gobierno le ha interesado que se cambien las estructuras político-administrativas a fin de que se pueda lograr una real descentralización. Quizás se han dado algunas medidas tibias como la de dictar una Ley de Régimen Municipal, o como la creación de los Consejos Provinciales. Podríamos decir que esos dos intentos de acción administrativa han contribuido de alguna forma para que los organismos seccionales se desenvuelvan y puedan cumplir con su finalidad específica de atender a su jurisdicción.

Este centralismo tan concentrado ha provocado, como consecuencia, que se dé un real regionalismo en el país, que en nada ha contribuido a la unidad nacional, que por lo contrario, ha permitido que aparezca un bicentralismo o un centralismo bipolar: Quito y Guayaquil. Esta ha sido la historia del Ecuador, una pugna permanente por defender intereses políticos y

económicos por parte de estos dos grandes polos que existen en el país, y esto ha perjudicado enormemente a la marcha nacional. De allí que se torna indispensable que se abran nuevas posibilidades, que se creen nuevos polos de desarrollo y que se dicten leyes positivas, efectivas; empezando por reformas a la Carta Suprema del Estado, la Constitución y a las leyes secundarias.

Este centralismo se hace patente no únicamente a través de las dependencias ministeriales en las diferentes provincias. Actualmente existen 10 ó 13 Ministerios de Estado a excepción de los de Defensa y Relaciones Exteriores (e inclusive éste tiene oficinas en algunas provincias) pero en la mayoría de los casos estas dependencias no tienen facultades resolutorias, sino que por el contrario constituyen verdaderos obstáculos para que se puedan llevar a cabo las diferentes gestiones del quehacer público, y sobre todo atender los requerimientos y las exigencias de las comunidades y de los pueblos.

Pero el centralismo a más de hacerse presente a través de estas dependencias ministeriales, tiene una múltiple forma de hacerlo adicionalmente. Y es así que se crean organismos regionales y organismos especiales, a veces con justificación inclusive, porque puede haber determinadas provincias o sectores en el Ecuador, donde sea muy difícil poder trabajar con los Municipios. Tenemos casos como el CREA, PREDESUR, CEDEGE, Centro de Rehabilitación de Manabí, que son organismos que llegan a recibir el apoyo del Gobierno y del Estado. A veces el Gobierno no da el apoyo al Municipio que al Consejo Provincial, o porque no tiene una capacidad apropiada o porque los organismos seccionales no son afines en el orden político con los representantes del Gobierno Nacional, y de esta forma llegan a tener un poder mayor que los organismos seccionales, que son de elección popular, ocasionando serios problemas, serias dificultades, y por otro lado constituyendo un contrasentido en el orden político-administrativo; sin embargo se ha dado un primer ensayo de lo que sería una descentralización; pero una descentralización a través de la creación de organismos del propio Estado.

Algo similar ocurrió en el año de 1986, cuando se discutía en el Congreso Nacional una Ley de Desarrollo Regional. Se pretendió dividir al país en 7 regiones, siguiendo el ejemplo que se había adoptado en Chile y en Perú. En Chile con muy buenos resultados. Y, en Perú, con muy malos.

Definitivamente soy partidario de que la mejor forma de descentralizar será a través del robustecimiento de los organismos locales, de los organismos seccionales, particularmente del Municipio y del Consejo Provincial; aunque más adelante, y ese es un tema que voy a presentar a debate, es que si conviene o no la existencia de los Consejos Provinciales si no cuentan con rentas propias.

Las 7 regiones o unidades geo-económicas serían las siguientes: La región 1, que es la región norte, integradas por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. La región 2, centro norte, por las provincias de Pichincha y Napo. La región 3, que se denomina región del Pacífico, con las provincias de Manabí y Galápagos. La región 4 es la región central o cuenca del Pastaza, con las provincias del Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza. La región 5 con la cuenca del río Guayas y las provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos. La región 6 o región cañari, con las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Y la región 7 o región sur con las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

Quiénes estarían al frente de estos organismos regionales serían los presidentes ejecutivos de estas corporaciones. Serían nombrados por el Gobierno, y formarían parte del gabinete ministerial. Por otro lado la financiarían estos organismos con un fondo regional, con una participación del 10% del presupuesto general del Estado. Sin embargo este proyecto también hablaba de la necesidad de realizar reformas profundas a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Régimen Provincial. Esta iniciativa la llevó a cabo SENDA, la Secretaría Nacional de Administración en el año de 1993. SENDA proponía reformas a la Ley de Régimen Municipal en tanto que AME, Asociación de

Municipalidades Ecuatorianas, presentaba a consideración del Congreso y del Gobierno, un nuevo proyecto de Ley de Régimen Municipal.

Decía hace un momento que la mejor opción de un proceso de descentralización se da a través de la participación de Municipios y Consejos Provinciales; pero previamente hay que aclarar dos puntos: 1) ¿Qué áreas deben descentralizarse? 2) La existencia de los Consejos Provinciales.

Hay que especificar qué áreas pueden descentralizarse no sólo en beneficio de los Municipios sino también en beneficio de determinadas entidades, porque va a suceder por ejemplo, como ahora, que hemos visto que existe un afán por crear cantones, y últimamente se han creado muchísimos. En el momento en que se dé la descentralización y se determine que los Municipios tienen que atender las necesidades básicas ¿qué pasaría si estos Municipios no lo pueden hacer por deficiencias de orden humano, de orden técnico, de orden profesional? ¿A quién tendrían que acudir? Tal vez allí se justificaría la existencia del Consejo Provincial, que vendría a suplir las necesidades que tienen los Concejos Municipales pequeños.

Lo que debería analizarse también es la presencia de determinadas empresas públicas o incluso que pueden tener el carácter de compañías, Un ejemplo muy claro: la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur es una compañía anónima y presta servicio en un área y una jurisdicción que va más allá de las tres provincias, y lo hace estupendamente bien.

¿Qué es lo que se pretende con la modernización? Que se dé un mejor servicio a los ciudadanos, y definitivamente creo que a través de la presencia de las empresas puede lograrse este deseo colectivo; pero en definitiva a lo que iba es a preguntar ¿qué áreas tienen que descentralizarse? Y aquí sí puede haber lugar para la discusión. Se sostiene, e inclusive Benigno Malo ya lo decía, que debe estar bajo el sistema centralizado indudablemente la defensa nacional, las relaciones exteriores. La salud y la educación, por ejemplo, en Chile están a cargo de

las Municipalidades. En alguna época estuvo a cargo de los Municipios en el Ecuador. Me parece que en la ciudad de Quito existe la educación primaria a cargo del Municipio. En determinados planteles en Cuenca la hubo también. En la actualidad lo único que nos queda son los locales, que son municipales; pero todo lo que tiene que ver con su funcionamiento y financiamiento está a cargo del Ministerio de Educación Pública.

En definitiva éste será el tema más delicado y más importante. Y repito, no pretendo, pese a que son un municipalista por excelencia, por vocación, que todas las funciones se den a los Municipios, sino por lo contrario, creo que cierto tipo de acciones se debe dar a los Municipios, siempre que se aclare qué campos de acción tiene cada organismo. Porque, como más adelante veremos muy brevemente, los mayores conflictos que se presentan en una sociedad, las mayores dificultades que tiene el ciudadano común y corriente es el de no saber a dónde ir, a quién pedir el camino vecinal, en razón de que la institución a la que ha acudido le dice que es otra institución, y la otra, le hace que vuelva allá o le envía a un tercer lugar, y esto definitivamente debe desaparecer. Esto es un principio elemental de coordinación, ni siquiera de descentralización. Para ello no se necesita reformar la Constitución de la República ni las leyes secundarias. Sin embargo a través de normas elementales de procesos administrativos que se den por parte del Gobierno se podrá lograr una actuación apropiada por parte de los entes locales, regionales y seccionales.

Preguntémonos ahora sobre la existencia de los Consejos Provinciales, y éste va a ser uno de los temas de gran discusión, salvo que por presiones de carácter político dejemos de lado la discusión, y digamos que sigan los Consejos Provinciales tal como están. Yo he tenido la oportunidad de ser Prefecto Provincial, y he podido sufrir si se quiere más que como Alcalde, de los efectos del centralismo, en razón de que los Consejos Provinciales no tienen recursos propios, a excepción del Consejo Provincial del Guayas, que tiene el Pontazgo, lo que le da algún

recurso importante, y del Consejo Provincial de Pichincha, últimamente a través del peaje en determinada autopista; pero los demás Consejos carecen de rentas. Luego se da una competencia evidente con los Municipios, y esto se ha presentado en toda la República. Si vamos a la provincia del Guayas, en la ciudad de Guayaquil vemos que el Consejo Provincial hace obras en el centro, construye parques, y ahí está una gran foto del Prefecto, inclusive en la que se señala que aquella es una obra del Prefecto Provincial, lo que significa que ejecuta las mismas labores que la Ley de Régimen Municipal ordena, y que debe ser de exclusiva competencia de los Municipios. Este es un serio problema. También sucede que el Consejo Provincial se convierte en contratista del Estado. ¿Qué es lo que hace un Consejo Provincial? Atender tres necesidades fundamentales: la vialidad, el saneamiento ambiental rural y la construcción de aulas escolares. Estas son las actividades primordiales y básicas de los Consejos Provinciales; pero existe un Ministerio de Obras Públicas, una Dirección Nacional de Construcciones Escolares, un Ministerio de Vivienda, un Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias. En consecuencia si esto es lo que tienen que hacer los Consejos Provinciales, y si no cuentan con medios propios, no hay razón de que existan, y si los Municipios tienen un campo de acción más amplia y si queremos combatir el centralismo de una vez por todas hagamos que el Consejo Provincial no tenga vigencia.

Por otro lado defiendo en gran parte el trabajo que han realizado los Consejos Provinciales, debido a que han sido importantes gestores de obras en sectores rurales; pero en detrimento de la actividad de un Municipio.

Al momento, los municipios han dejado los pantalones cortos y están con la suficiente madurez como para trabajar eficientemente. Por tanto creo que éste debe ser un tema que definitivamente lo tenemos que enfocar, y ver qué es lo más aconsejado. Unos sugieren que podría cambiarse la estructura de los Consejos Provinciales, integrándolos no como se lo hace ahora, a través de 9 Consejeros Provinciales en el caso de los Consejos Provinciales de Pichincha, Guayas y Azuay. Los



demás tienen 7, y otros 5, sino conformándolos con representantes de cada uno de los cantones. En el caso del Azuay, la corporación tendría 14 representantes, que podrían funcionar como una especie de cámara legislativa o un organismo legislativo, naturalmente siempre y cuando se reforme la Constitución y las leyes secundarias, y se vuelva un ente planificador, y no tenga ninguna tarea ejecutiva. Esta podría ser una propuesta valedera.

Voy a enfocar por fin las políticas de descentralización administrativa, que es el tema de esta exposición. La primera actividad debe ser mejorar la gestión de los gobiernos seccionales a través de los programas de desarrollo institucional. Mejorar el recurso humano, porque nada sacaremos que se dé una Ley de descentralización y que se dé en los amplios niveles, y que se repartan cantidades significativas a los Municipios o a los Consejos Provinciales, si no nos encargamos de preparar a los Alcaldes, a los Prefectos, a los Consejeros, a los Concejales y a los funcionarios. No se habrá conseguido mejorar la administración. Esta es la primera y primordial tarea que como política de descentralización tienen que realizar los propios organismos seccionales, el Estado, las universidades, los partidos políticos.

En segundo lugar se torna indispensable que se reformen las leyes secundarias, que atentan contra la autonomía municipal, como por ejemplo la Ley del CONADE, la Ley del Presupuesto, la LOAFIC, la Ley de Contratación Pública. No estoy en contra de organismos como la Contraloría General del Estado, que tiene que cumplir, y de hecho cumple, un papel capital; pero existe un centralismo muy serio a través de este organismo, a tal punto que aquí no se resuelven, pese a que es un organismo regional, sino es en Quito, situaciones que perfectamente podrían ser analizadas y resueltas en Cuenca.

Será menester que se revise la Ley de Contratación Pública, que es una camisa de fuerza para el país y lo es para los Municipios. Se pueden dar muchas leyes contra la corrupción; pero ésta no se va a eliminar ni a corregir con el número de leyes

ni con la bondad de las mismas. La moralidad es consustancial con la persona, y quien quiere afectar los intereses nacionales, locales municipales, lo hará si quiere con ley o sin ella. De manera que esta proliferación de leyes contra la corrupción, esta persecución de nada servirá si la persona no tiene plena convicción. De tal forma que le corresponde al pueblo escoger a las personas que considere que reúnen la aptitud y los atributos de moralidad.

Otra de las grandes políticas de descentralización que deberá darse es la de contar con una fuente propia de financiamiento. La descentralización fiscal y la transferencia del Estado en forma automática. Esto tendrá que elevarse a categoría constitucional, y tendrá que darse en la medida en que se determinen las áreas que serán descentralizadas. Por ejemplo se tendrán que definir muy claramente qué impuestos servirán para robustecer los organismos locales. Se dice que la mejor fuente es el IVA. Otros consideran que es el impuesto a la renta. Esto será objeto de discusión; pero si se quiere ampliar el área debe darse a los municipios mejores recursos.

La retención automática que por ventura se ha logrado, constituye una gran conquista de los Municipios ecuatorianos a través de una lucha perseverante. Ya no se necesita la presentación de justificativos para retirar las asignaciones que le corresponden por ley, sino que de forma automática se lo va a hacer, y de esta manera se deslinda de una vez por todas la intervención política, y se les quita el piso a muchos tramitadores de oficio que en Quito existen, y que tantos problemas han causado.

Un cuarto aspecto, y que es fundamental es el de la participación comunitaria. Que la sociedad tenga capacidad para participar activamente en la gestión de sus necesidades. Esto es básico. Quien mejor que un ciudadano conoce sus propias necesidades, quien mejor que un pueblo conoce lo que necesita. De allí que un proceso de descentralización no se justificará simplemente dando una mayor autonomía administrativa o dándole recursos, si no se crea una conciencia clara en toda la

colectividad, en el barrio, en la parroquia, en el cantón, para que se puedan conseguir mejoras en sus pueblos. Creo que el mejor sistema sería a través de la Junta Parroquial. En el caso del Municipio de Cuenca tenemos algunos ejemplos con resultados positivos. Se les puede dar la administración de ciertos servicios como la participación en los comités de agua, el manejo del cementerio parroquial. Situación que podría ampliarse a los barrios, y aquí sí que hace falta que se dé una reglamentación y que se legisle para que pueda haber éxito.

Señalaba hace un momento que otro de los puntos fundamentales será el que se determine los campos de acción a fin de evitar las interferencias con otras entidades, y para conocimiento especialmente de la población. A dónde ir, ante quién acudir. Muchas veces, inclusive para una autoridad es difícil acudir o saber a dónde tiene que ir para que le lastren un camino, y nosotros tenemos problemas a diario. Será necesario que se establezca con propiedad una serie de instancias administrativas que tienen que ser de prioridad del Municipio como por ejemplo que se determine el uso del suelo. Y aquí existe otro problema de centralismo, increíble. Se trata de un caso muy concreto que se dio en Cuenca. Señaló el Municipio un lugar para que se levantara un monumento. No era ni siquiera una gran obra de planificación ni mucho menos; sin embargo hubo presiones para que en aquel sitio no se lo hiciera. Se acudió al Tribunal de Garantías Constitucionales, y este organismo determinó el uso del suelo para un monumento en Cuenca. Esto contra toda ley, contra toda norma. No se puede aceptar bajo ningún concepto semejante intromisión.

En consecuencia este tipo de instancias tienen que señalarse con mucha propiedad o en la Constitución de la República o en las leyes secundarias. Por fin otra de las políticas de descentralización que tiene que aplicarse es a través de la inversión pública armónica en diferentes sectores del país, ya no sólo en Pichincha o Guayas, porque el país se ha dividido así prácticamente en Pichincha, Guayas y los demás.

Creo que es indispensable que se abran nuevos polos de desarrollo, que se realice una inversión pública mucho más amplia, lo que va a permitir un crecimiento armónico del Ecuador, y se va a dejar de atentar contra esta unidad nacional. Por fin creo que los procesos de descentralización y de modernización del Estado tienen que ir más allá de las palabras. Es la hora y es el momento de que se tomen decisiones serias, de que se actúe con sentido de responsabilidad, y aquí jugarán un papel preponderante el Congreso Nacional, y el Gobierno Nacional; pero por sobre todas las cosas seremos los ecuatorianos los que tendremos que seguir clamando a fin de que se concreten en hechos reales los procesos de modernización y de descentralización. De lo contrario seguiremos como nuestros ilustres antepasados, clamando en el desierto, como lo hicieron don Benigno Malo y el Dr. Remigio Crespo Toral.

## CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN I

*Benigno Malo Valdivieso*

**Nota:** Los artículos de Benigno Malo, fueron publicados con el seudónimo Jorge Washington, Primer Presidente de Estados Unidos, país que optó por el sistema federal.



Campos Elíseos...

A los RR. de La República

Queridos ecuatorianos:

Desde esta región de paz, de imparcialidad, de conocimiento perfecto de los hombres y de las cosas, vuelvo de vez en cuando mi vista a ese planeta en que vosotros habitáis, y en el que yo también di principio a mi existencia. Llegado aquí, donde todo es reposo, todavía me complazco en traer a mi memoria los gratos nombres de los Estados Unidos, de Virginia y de Mont-Vernont; patria querida que me labró un nombre inmortal, y cuya prosperidad, sin ejemplo en los anales del mundo, se debe al sistema de gobierno que adoptó. Pero en medio de esta satisfacción que se aumenta cada día con el bienestar creciente de Norte América, nos contrista, aún a nosotros, almas impasibles y beatificadas, el espectáculo doloroso que presentan las demás naciones de la tierra.

El África siempre bárbara, poblada de una raza que resiste en masa a la civilización de todos los siglos. El Asia oprimida bajo el peso de sus gobiernos despóticos y de sus castas. La Europa radiante de luz, es verdad, hercúlea por sus fuerzas, coronada por la triple corona de la gloria industrial, científica y militar, reverbero inmenso de la inteligencia humana: heredera de todas las civilizaciones primitivas y creadora de todas las civilizaciones modernas: esa Europa que ha sido y es la cabeza, el brazo y el corazón del mundo; esa Europa tan noble, tan poderosa y tan brillante, se retuerce, se debate bajo la presión de sus Cortes fastuosas, de sus innumerables ejércitos, de su pauperismo y malestar individual y por lo general de su centralismo opresor. La América, virgen inocente sacada por la mano de Colón de seno de las ondas, ha pasado en rápida

jornada del pupilaje de una larga infancia, al ejercicio sangriento de los derechos de la virilidad independiente.

Los antiguos Virreinos, Capitanías Generales y algunas presidencias del régimen colonial, han sido reemplazados por Repúblicas centrales o Federaciones mal comprendidas. En este desierto de organización social, la vista descansa, como en un oasis, en el Brasil y en mis Estados Unidos; únicos países salvados del viento asolador de las revoluciones, dignos por lo mismo de ser estudiados por vosotros, ecuatorianos. Notad que entre los varios elementos de estabilidad que hay en estos dos países, ninguno sobresale más, ninguno ejerce una influencia más marcada, que el principio de descentralización. El Brasil, al proclamar el principio monárquico, ha tenido el cuidado de rodearlo de instituciones municipales tan fuertemente desarrolladas, que puede decirse que aquel es un Imperio federativo. En cuanto a los EE.UU., no hay, ni ha habido un sólo pueblo en el que se haya sancionado con mayor amplitud el principio federal. Comprendimos los fundadores de la República de Norte América, que sin la federación, eran de todo punto imposibles, la vida, el movimiento pacífico y regulador, el progreso material, y la fuerza de una república moderna: el tiempo ha venido a confirmar nuestra previsión, presentando el fenómeno político, hasta hoy desconocido, de un pueblo que en, sesenta y nueve años de vida, ha elevado su población de tres a veinticuatro millones de hombres libres y satisfechos de su gobierno.

Creímos nosotros que este raro ejemplo de paz y riqueza en el interior, y de respetabilidad en el exterior, fuese una lección elocuente, que convidase a los pueblos por organizarse, a que adoptasen el sistema federal. Creíamos que cuantas veces se viese a las naciones sacudir hasta el cimiento de sus antiguas instituciones, y no dejar piedra sobre piedra de sus pasadas leyes, se apresurarían en el día de sus Asambleas Constituyentes, a proclamar el gran principio de la descentralización; principio obvio, fecundo, simpático, comprensible, como todas las verdades fundamentales.



Pero nosotros los fundadores de los EE.UU., hemos quedado sorprendidos, al ver que una nación tan ilustrada como la Francia, hubiese proclamado la República central por dos veces en medio siglo, después de nosotros. En ambas veces ha ido a caer, como era natural, la una en la sangrienta y nefasta dictadura de la Convención y de Robespierre; y la otra, en manos de un Imperio pacífico, es verdad, pero estrangulador de todas las libertades públicas.

Nos hemos sorprendido también, al ver brotar en nuestro bello continente americano, y al lado de nosotros, tantas Repúblicas centrales, sin que hubiese bastado nuestro ejemplo persuasivo y seductor, para la adopción del sistema federal. Desde entonces todos previmos las consecuencias desastrosas que iban a seguirse en el continente hispano-americano, y los amargos frutos que debían recoger aquellas democracias centralizadas. Madison, uno de mis sucesores, al saber la proclamación de vuestra independencia y la forma de gobierno que habíais adoptado, exclamó en estas proféticas palabras: «*He ahí una multitud de plumas que muy luego vendrán a adornar el águila norte-americana*». Texas y California acaban de confirmar este pronóstico. Nicaragua, Honduras y tal vez el Istmo, están en vísperas de entregarse al movimiento anexionista: y éste amenaza envolver a todo el continente, si él no se apresura a levantar grandes y poderosas Confederaciones Hispano-Americanas, que bien gobernadas y llenas de fuerza, puedan oponerse a la Federación Anglo-Sajona. Vosotros os alarmáis por el engrandecimiento rápido de Norte-América y declamáis contra su ambición; cuando ninguna culpa tiene mi nación por gobernarse bien, y por recibir en su seno a pueblos infelices que ensangrentados, y fatigados de luchas estériles, vienen a descansar a la sombra de instituciones protectoras. Adoptad nuestra estructura social, gobernaos tan bien como nosotros, y entonces no habrá anexiones.

No me opongáis, ecuatorianos, como argumento a mi convicción y como excepción a mis doctrinas, la deplorable suerte que han corrido Méjico, Centroamérica y las provincias del Plata, a pesar de haberse constituido bajo la forma federal;

porque ninguna de estas Repúblicas ha comprendido el verdadero sistema de federación. En el Plata y en Méjico, el elemento municipal ha sido debilísimo; la independencia de los Estados era nominal; y la presión ejercida por sus dos ciudades capitales, sobre las provincias más bien que Estados, era tan fuerte, que desaparecía la acción de los gobiernos locales, delante de gobierno general. Nosotros los norteamericanos, tuvimos la precaución de colocar la Capital de la Unión en un pequeño territorio, y en una ciudad naciente que lleva mi nombre; pues creímos peligroso colocarla en New York, en Philadelphia, etc., ciudades cuya influencia habría tal vez contrariado la marcha del gobierno de los Estados. La ciudad de Buenos Aires, por su población, riqueza e ilustración, vale en las provincias argentinas, más que diez o veinte de sus otras ciudades; y así fue que tan luego como Rosas se hizo dueño de ella, tiranizó con facilidad y de un modo sangriento toda la nación. Los gobernadores de los Estados eran sus Procónsules; la independencia de las provincias una burla, un sarcasmo de la idea federal; y la voluntad despótica del Dictador, reasumía en sí sola todas las voluntades del pueblo argentino. Puede decirse que Rosas entronizó un sistema de gobierno más unitario, que el que podían haber establecido los ultra unitarios a quienes él degollaba: su programa, *federación*, ha sido la más cruel ironía que se ha lanzado contra el pensamiento federal. En Centroamérica ha sucedido lo contrario: la independencia de los Estados tenía tanta latitud, y la autoridad de gobierno general estaba tan desnuda de fuerza, que a poco tiempo quedó disuelto el lazo federal; y hoy marchan esos Estados pigmeos con absoluta independencia.

Sin embargo, en medio de este cuadro sombrío que oprime hasta el pecho de los inmortales que vivimos en estas afortunadas regiones, déjense columbrar algunas chispas de luz, algunos síntomas de regeneración social en la América Española. La Nueva Granada, que es el corazón de esa América, ha levantado la primera el glorioso lábaro de la federación bien entendida. Todos se agrupan en torno de este signo de salud y de victoria: tanto el radical impetuoso que como los Dioses de Homero, quiere ir en dos saltos a los polos del

mundo moral y político; como el prudente conservador, que con la sonda de la experiencia en la mano, huye de caer en la espantosa vorágine de reformas prematuras y desastrosas.

Venezuela, patria de vuestros héroes, hoy envuelta en triste sudario, por el maridaje impuro de la pseudo-democracia con el militarismo, parece resucitar a la poderosa voz de federación.

En el Ecuador, toca la gloria de la iniciativa a *El Filántropo* de Guayaquil, que dio a luz artículos nutridos de sagaces observaciones, sobre la necesidad y conveniencia de apresurar el día de la federación colombiana. Le ha seguido *El Termómetro* elogiando esta noble causa con una expresión de laconismo pintoresco, y con una belleza de pensamiento y de dicción, que ella sola vale por un libro. «*La Confederación Colombiana, ha dicho, es seductora como la esperanza, y sería como la razón*». Yo, Jorge Washington, desde el Empíreo en que moro, bendigo al escritor que concibió y expresó tan notable rasgo de genio literario y político.

Luego se ha publicado en Cuenca, por UU. Señores Redactores, a quienes dirijo esta mi carta, el número primero de *La República* consagrado en su mayor parte a preconizar mi sistema favorito, mi idea fundamental del orden social. Os felicito por ello; y más todavía, por haber dado a vuestra publicación un carácter desapasionado respecto de las personas, y de seria discusión respecto de las doctrinas políticas: paz con los hombres y guerra a los errores. En la exacta apreciación que sin adulación ni venganza habéis hecho de los ecuatorianos distinguidos, os mostráis justos admiradores del mérito, sea cual fuese la región política donde se encuentre; y dais el ejemplo, por primera vez en vuestra patria, de no formar un partido personal, sino un partido de principios. Y he ahí el primer fruto que vais recogiendo de vuestras nuevas ideas: salir del estrecho y ruin círculo de las pasiones individuales, para elevaros a la órbita luminosa de las discusiones doctrinarias; ir abandonando poco a poco las denominaciones personales que tienen vuestros partidos políticos, lo que les da el repugnante aspecto de banderías o facciones, para reemplazarlas con otras

denominaciones alusivas a principios políticos, sociales o económicos. Día llegará en que no os llamaréis Roquistas ni Floreanos, Novoistas ni Elizaldistas; así como en Nueva Granada, donde ya luce el crepúsculo federal, a nadie se le llama Mosquerista ni Lopista, Santanderista ni Marquista, sino conservador o radical.

En caso de seguir con vuestra noble tarea, solo os doy los siguientes consejos, que deberán tener mucho peso y autoridad en boca del Patriarca de la Democracia Americana, que lo soy: Primero- Nada, nada aceptéis de mano de la revolución, y de lo que vosotros llamáis *pronunciamientos: esperadlo* y recibidlo todo de la discusión parlamentaria, y de las convicciones que crea la acción luminosa de la prensa. Cuando los ecuatorianos de todos los colores políticos, estén ya persuadidos de la conveniencia del sistema federal, él se inaugurará por un esfuerzo simultáneo y sin ocasionar reacciones ni violencias. Hasta la federación sería pésima, si fuese proclamada por la voz de la revolución. Segundo- Tened paciencia respecto del advenimiento de la época más o menos próxima en que ha de realizarse la federación: a veces las ideas salvadoras marchan despacio, por la lucha incansable que tienen que sostener contra la ignorancia y los intereses egoístas; pero al fin todo lo arrollan, y les llega el día de proclamar su triunfo. La utopía ha dicho Lamartine, es una idea prematura. Hoy puede parecer utópica la federación para el Ecuador, y mañana será considerada como posible, como necesaria, como cuestión esencial de vida.

No dudo que vosotros, Señores Redactores, estáis imbuidos de la sabiduría que encierran mis consejos; pues cuando decíais que os prometéis la federación que realizará el nuevo Presidente qué vais a elegir, y que si él no la realiza, la realizará algún otro que le suceda; es claro que esperáis que vuestro pensamiento nacido de los órganos legítimos del pueblo, no hoy o mañana, pero será...

La federación es un puerto de seguridad, no solo para la nave de los Estados Americanos que navegan entre tantos escollos y borrascas, sino también para los mismos pilotos que

las dirigen. Haced un estudio comparativo de la suerte que han corrido los Jefes de las naciones federales y de las centralizadas, y veréis que la suerte de los de las últimas es más deplorable. En la República federal que yo fundé, desde mí que fue su primer Presidente, hasta el General Taylor que fue el penúltimo, todos han muerto en su lecho; y ninguno durante su vida, sufrió los rigores del ostracismo.- En Nueva Granada, país cuya cuna se meció bajo la federación, y que desatada de Colombia Central, volvió a sembrar gérmenes de federación en su Constitución de 1830, los que han llegado hoy a toda su madurez; en Nueva Granada, digo, no ha sido proscrito, ninguno de sus Presidentes, desde Santander hasta López.- Pero en el Ecuador con un gobierno central, vemos que vuestro primer Presidente extranjero, Flores, fue proscrito hace once años; que vuestro segundo Presidente nacional, Rocafuerte, sufrió persecuciones y aún destierros inmerecidos: que vuestro Jefe Supremo Valdivieso, ha sido perseguido y desterrado: que vuestro tercer Presidente Roca, está asilado bajo e pabellón venezolano para evitar nuevas persecuciones: que vuestro Jefe Supremo Elizalde, sufrió una dura persecución: y fue borrado para *siempre* de la lista militar; y que vuestro cuarto y penúltimo Presidente y dos veces Jefe Supremo, Noboa, está hoy mismo arrojado en playas extranjeras, comiendo el pan de la emigración: «*Disciti justitiam moniti*». En el centralizado Perú, su primer Presidente Lamar, murió desterrado en Costa Rica; el segundo, Gamarra, anduvo proscrito en el Ecuador y Chile; el tercero, Orbegozo, llegó emigrado a las playas ecuatorianas; el cuarto, Salavarrí, murió fusilado en Arequipa; el quinto, Santa Cruz, hace diez y siete años que anda proscrito; el sexto, Vivanco, ha vivido desterrado en Manabí y Chile; el séptimo, Castilla, ha conocido también como emigrado playas extranjeras; y finalmente el octavo y penúltimo, Echanique, vive hoy desterrado en Chile. Ved como el centralismo trata a sus Presidentes: «*Et nunc reges intelligite; erudimini qui judicatis terram*».

Solo a la sombra del principio federal pueden crecer y desarrollarse las formas republicanas y democráticas, porque el poder central en disolución, digámoslo así, se precipita a los fondos más bajos de la sociedad. Allí el municipio, el cantón o el

condado, la parroquia, administra la cosa pública, legisla, gobierna con tanto más interés, cuanto conoce mejor todas las necesidades locales. Mientras más pequeño es el Estado, más parte toman en él los ciudadanos, y más se democratiza el poder público. El gobierno central, resume todas las voluntades en la del gobierno general, y todos los intereses en los de la capital. Si los Girondinos hubieran logrado federar a la Francia, se habría consolidado la República; pero ellos y los sesenta departamentos que se habían adherido a su pensamiento, fueron sacrificados por los Montañeses, apoyados en las tendencias centralizadoras de pueblo de París. No hay una nación menos apta para la república que la Francia: Richelieu, Luis XIV, la Convención y Napoleón, todos la han comunicado una homogeneidad, una fuerza de adhesión, y hábitos tan fuertes de centralización, que allí, el querer, la opinión y los intereses de treinta y seis millones de hombres, se reducen siempre a su menor expresión: un hombre, o una corporación despótica. Antes se establecerá la república federativa en Rusia, que en Francia.

El despotismo consiste en que la parte de la sociedad que tiene el poder público, sacrifica a la parte desarmada. Esto resulta muy fácil en el sistema central; pero no en el federal, en el que el triunfo variado de los partidos en los diversos Estados, y hasta el antagonismo de sus intereses y de su política, sirven de barrera a las venganzas del gobierno general. De allí viene también, que en las naciones centralizadas se generaliza con tanta facilidad cualquiera revolución, y no hay gobierno que pueda sostenerse: una revolución en París, en Lima o en Guayaquil, arrastra a toda la nación; al paso que una revolución en Pasto o en Cartagena, y aún la revolución de Melo en la capital de Bogotá, no han podido envolver a toda la nación en el trastorno.

Y de paso, notad, Ecuatorianos, que de propósito escojo a la Francia como objeto de mis comparaciones, par que veáis que a pesar de su incontestable ilustración, no puede servir de escuela de la política que os conviene adoptar. Vuestra juventud, en vez de beber doctrinas en fuente francesa, debía venir a la nuestra, a estudiar de día y de noche la historia de

nuestra emancipación, de nuestros partidos, de nuestra organización social. Nosotros somos el *pueblo modelo* de la verdadera democracia y de la república, como decía vuestro Bolívar: a nuestros libros podía aplicarse entre vosotros, el *nocturna versate manu, versate diurna* del poeta. Dedicados a analizar e imitar las instituciones de un pueblo como el Norteamericano, que ha resuelto el difícil problema político de hermanar las libertades públicas e individuales, con el orden, la paz y la estabilidad de los gobiernos, atándolas con solo el lazo federal, la escuela francesa de la república una e indivisible, solo conduce a la república ensangrentada de Robespierre, o a la república efímera del Príncipe-Presidente. La Suiza, que no es tan ilustrada como la Francia, se mantiene republicana, en medio del Continente Europeo, sembrado todo él de gobiernos monárquicos.

La federación, es a los pueblos, lo que la fraternidad y la caridad a los individuos: apaga los odios: cimenta la tolerancia entre las opiniones e intereses más encontrados; respeta todos los derechos, y pone en armonía los elementos sociales más opuestos. El demócrata de Ginebra, vive en paz con el patricio de Berna: la oligarquía de Lucerna, no se molesta con la tosquedad de los Grisones; y la monarquía de Neufchatel, no tiene celos del poder teocrático de Porentru. En los EE.UU. el abolicionista del Norte, no persigue al negrero del Sur, ni los locos-focos del Oeste, destierran ni matan a los whigs del Este.

La federación bien entendida, comunica al gobierno general aquella fuerza prodigiosa que resulta del patriotismo colectivo de tantos pueblos contentos con su bienestar social. Los pequeños Estados de la Grecia, en tanto que se mantuvieron confederados, vencieron a Reyes diez veces más poderosos que ellos: la Confederación que el temor del centralismo romano, creó al otro lado del Rhin y del Danubio, detuvo, venció y conquistó a los dominadores del mundo; la Federación Norteamericana, se mide hoy con las primeras naciones de la tierra.- Si el Presidente que vais a elegir, encaminase vuestra nación al régimen federal, sería el bienhechor, el Washington ecuatoriano; y su nombre merecería las bendiciones de la posteridad.

Vuestro amigo

Jorge Washington

«La República» Mayo de 1856.



Campos Elíseos...

A los RR. de La República

Queridos ecuatorianos:

No bien os había dirigido mi primera carta, recomendándoos la adopción del Sistema federal, y encareciéndoos la necesidad urgentísima de buscar la mejora de vuestra suerte en un cambio radical de las instituciones políticas; cuando ha llegado a mis oídos la grata noticia de que en el Congreso de Nueva Granada, se discute el proyecto de Constitución federal, para aquella República, y de que el de Venezuela ha autorizado al Poder Ejecutivo para establecer las bases de la Confederación Colombiana. Ved, ecuatorianos, el poder de las buenas ideas, y la fuerza expansiva de las doctrinas benéficas y salvadoras. Apenas hace tres o cuatro años a que en el suelo granadino se lanzaron, como al acaso, algunos artículos sobre federación; y se hablaba de ella como de un deseo patriótico, de una teoría de gobierno, de un pensamiento político que parece, solo andaba en las elevadas regiones de las clases ilustradas de la sociedad: y ya hoy, ese deseo, esa teoría, ese pensamiento poderosamente irradiado en todo el ámbito de Colombia, se presenta revestido de formas parlamentarias y de carácter legislativo. La idea federal, aparece como el águila de nuestras armas; se cierne sobre la atmósfera colombiana, e infunde luz política a todas las inteligencias, valor patriótico en todos los corazones, abnegación para todas las ambiciones, y dócil flexibilidad para todos los caracteres y convicciones que le eran adversos.

El General Monagas, respondía hace un año con un grito de guerra, al grito de federación; y hoy, empujado por el torrente irresistible de la opinión federal, convencido de la impotencia de las formas gubernativas de Venezuela para mantener el orden hermanado con la libertad, y desesperado por encontrar un terreno social donde localizar un ligero elemento de estabilidad, ha prestado su voz autorizada para abogar por la noble causa de la Confederación. Su Mensaje, a este respecto, está inspirado

por el corazón de un guerrero que pertenece a los tiempos homéricos de Colombia; que se meció en la cuna de tantas ilusiones y de tantas esperanzas tan cruelmente engañadas; y que no por su carácter, sino por el vicio de las instituciones, y por el imprudente ejercicio de teorías de responsabilidad, se vio arrastrado, en un día de infausto recuerdo, a un atentado sin nombre y sin precedente. Desde entonces, el Gobierno Venezolano debilitado con la presencia de esa sangre que humea todavía, ha llamado en su auxilio la coalición repugnante de la fuerza bruta con una democracia inconsecuente, para sofocar las revoluciones y las libertades públicas y para dar garantías a su partido identificado con las proscipciones.

Tal situación es dolorosa, violenta y anormal: el General Monagas, alma ennoblecida en las grandes luchas de la independencia, no puede soportar el hecho; pero tampoco aceptaría una reacción oligárquica, lo que a pesar del indisputable mérito de los hombres que componen ese partido, tendría que venir en las alas del resentimiento, de las venganzas y de las recriminaciones. La paz, pues, y la reconciliación tienen que abrazarse en un campo neutro; y ese campo es la federación.

El proyecto de la Constitución de Confederación Colombiana, que se discute actualmente en el Congreso de Bogotá, ha comprendido y formularlo con rara penetración y exactitud el sistema de la Federación Norte-Americana. Deja en manos del Gobierno general todo aquello que corresponde al cuerpo entero de la nación; como el ejército y la marina; las relaciones exteriores y el servicio consular; los correos y la moneda; las pesas y medidas; las aduanas; y el ejercicio de los tres altos poderes. Fuera de estos objetos que interesan a la totalidad de la República, todos los demás ramos de la administración pública están confiados al celo patriótico de los Gobiernos seccionales: caminos, canales, navegación, instrucción pública, misiones, establecimientos de beneficencia, sistemas carcelarios, etc. Solamente echa de menos un principio orgánico, desconocido en todas las federaciones antiguas y modernas, y únicamente practicado en los EE.UU.; cual es el de que el Gobierno ejerza

sus funciones en todos los Estados, no con el auxilio de las autoridades locales, sino por medio de sus propios agentes; y para el desempeño de aquellas, mueva el brazo de los empleados nombrados por él en todo el territorio de la República, y no toque ni se roce don los empleados de municipio. Este es un principio de vida para la federación; y sin él la autoridad suprema queda reducida a un nombre vano, a un fantasma de poder, a un soberano destronado.

Estudad la historia de todos los pueblos confederados; y notaréis que siempre se ha roto el lazo federal, y ha naufragado el gobierno general, por el conflicto que tarde o temprano provocan los Estados más poderosos de la Unión. Ved como ahora mismo el Emperador de Austria, Jefe de la Confederación Germánica, no ha podido hacer marchar a la Prusia, ni a otros Estados Alemanes, en el sentido de la política que él había adoptado. El Gobierno general se inclinaba a las Potencias occidentales y el Estado Prusiano a la Rusia: Viena mandaba y Berlín desobedecía. Semejante desacuerdo entre los miembros y la cabeza del cuerpo germánico; tal sombra de autoridad en el Jefe de la Confederación, provienen de que Francisco José no tiene empleados propios, ni nombrados por él, en la Prusia, ni en la Baviera, ni en ningún otro de los Estados Confederados. Cuando quiere ejecutar alguna orden de interés general en un territorio que no sea el de Austria, tiene que dirigirse al Rey de Prusia, al Elector de Hesse, o al Duque de Baden; y esos Duques, Electores y Reyes, obedecen cuando quieren, o resisten al Jefe de la Confederación, cuando lo tienen a bien.

No fue así como los fundadores de Norte América comprendimos el mecanismo federal; o más bien aleccionados con el ejemplo de lo que pasaba en otros pueblos, sancionamos en la Constitución de los EE.UU. el principio conservador de la autoridad general, que consiste en darle agentes de su confianza y nombrados por él; en todo el ámbito de la nación. Así es que cuando el Presidente de la Unión Anglo-Americana ordena algo que gire en la esfera de sus atribuciones, al punto es obedecido por los empleados que tiene difundidos desde el Maine hasta Texas, y desde New York hasta California. No se dirige a los

Jefes de los Estados, ni pide la cooperación de ellos, ni mendiga su auxilio: cuando habló Washington de llevar la guerra a Méjico, no le contradijeron New Orleans, ni Philadellia, ni New York; porque el Presidente Taylor no se entendió con los Gobernantes de los Estados, sino que agitó la red eléctrica e inmensa de sus agentes, mandó levantar ejércitos por medio de Generales y oficiales que no reconocían otra voz que la suya, abrió campaña en todas las fuerzas de la Unión, y conquistó a California. Ved allí cuán grande diferencia existe entre la Confederación Germánica y la Confederación Norte-Americana: Francisco José no pudo llevar todas las fuerzas de la Alemania contra la Rusia, y Taylor hizo marchar todos los ejércitos angloamericanos sobre Méjico: la primera es una alianza de soberanos, la segunda es una federación de pueblos: en los Estados Unidos Alemanes no gobierna el Emperador de Austria, al paso que en los Estados de la Unión Americana, gobierna directamente en toda su plenitud el Presidente de aquella República.

En la estructura política de los EE.UU., se ven sabiamente combinadas todas las ventajas de la federación y del centralismo: el elemento cantonal o municipal ha tomado tan vasto desarrollo, que casi ha venido a parar al gobierno de sí mismo (self government); y es tan celoso del ejercicio de sus atribuciones en los intereses locales, que se ha visto a uno de los Estados disputar al Presidente Jackson la apertura de un canal de navegación. Y por el contrario, es tan vigoroso, tan pronto, tan expedito el ejercicio del Poder Supremo, en la guerra, en la diplomacia, etc., que cuando se le ve funcionando en aquellos objetos de su incumbencia, se le cree uno de los Gobiernos más centralistas del mundo.

Venezuela en 1819 dio el noble ejemplo de renunciar a su peligrosa independencia, y creó a Colombia central; asegurando con ese paso la emancipación de toda la América Española: ahora cuando ya no teme las armas de la Metrópoli, sino las armas fratricidas y mis temibles de la guerra civil, quiere buscar en esa misma Colombia, pero federal y regenerada, el puerto que seguridad que debe salvarla de mayores peligros. Del pacto de Angostura, nació la Colombia armada y guerrera; la Colombia

de la independencia, compacta y central cual se necesitaba en aquellas circunstancias. Del nuevo pacto que esperamos, nacerá otra Colombia, la Colombia pacífica y federal; la Colombia de las libertades públicas, de la verdadera democracia y del progreso intelectual y material.

Si Nueva Granada y Venezuela, no hubiesen formado una sola nación en 1921, la independencia habría naufragado; y si hoy después de treinticinco años de una independencia raquítica y enana, fecunda solo en trágicas escenas, no volviesen a anudar ese lazo salvador; veremos el naufragio aún más lamentable de las instituciones democráticas, de la libertad, de la seguridad individual, de las garantías sociales, y del más halagüeño porvenir.

El abrazo fraternal que Venezuela y Nueva Granada se dieron en Angostura, no sólo contribuyó a asegurar la emancipación Colombiana, sino la del Perú y Bolivia, y la de todo el continente Hispano-Americano. Pues del mismo modo, el abrazo fraternal que se prepara, creará en el centro de la América española, una forma de gobierno y un orden de cosas, tan nuevo, tan vigoroso y tan próspero, que a poco tiempo podría cambiar la faz de las Repúblicas de origen latino: *magnus ab integro saeculorum nascitur ardo*. Colombia federal, cegaría la fuente de los odios encarnizados; convertiría hacia empresas útiles, esa energía que hoy se gasta en las guerras civiles; invertiría en canales, en caminos y en el fomento de la emigración, los millones que ahora consume en sus ejércitos permanentes; llevaría alternativamente al Poder, todos los partidos, no por medio de los pronunciamientos, sino por el del sufragio universal; daría seguridad perfecta al que manda y al que obedece, voz libre a la prensa, publicidad a la inversión de las rentas, y garantías positivas a todos los derechos del hombre y del ciudadano; ahonraría el talento y la virtud; haría reinar una paz fecunda en bienestar social; y crecería rápidamente en población y fuerzas capaces de captarse el respeto de los demás Gobiernos. La Colombia central, ahogando todos los gérmenes del patriotismo local; sacrificando los intereses municipales; gobernando por medio de Procónsules; y contrariando por leyes

generales, las necesidades encontradas de los diversos territorios, no llenaba las exigencias de la nación. La Colombia fraccionada, no ha hecho más que debilitarse en sus relaciones exteriores; ensangrentarse y retrogradar en su orden interior: solo la Colombia federal, que renace de sus propias cenizas, puede realizar ese bello programa de progreso, grandeza y prosperidad.

Venezuela lo comprende: ve en lontananza un orden de cosas tan halagüeño, que no sólo consolidaría las instituciones en el suelo Colombiano, sino que como todas las ideas trascendentales, serviría de modelo que tarde o temprano sería imitado por las demás Repúblicas americanas, o tal vez los pueblos vecinos, fatigados de su malestar, vendrían a aumentar el brillo y el número de las estrellas colombianas. Con trece Estados comenzó la Unión Norte-Americana, y al presente tiene veinte y nueve, un Distrito federal y cinco territorios próximos a figurar como Estados soberanos. Ella se ha ensanchado, *comprando* la Luisiana y las Floridas, recibiendo la *anexación* de Texas, *conquistando* a California, y *poblando* la inmensa hoya hidrográfica del Mississippi. ¿Y no podría llegar un tiempo en que Colombia regenerada, pacífica y próspera, aceptase la anexión de los Estados anarquizados de Centro-América; *comprase* las Guayanas y las Antillas, cuya situación colonial no puede prolongarse por más tiempo; y *poblase* la soberbia hoya hidrográfica del Amazonas, de ese Mediterráneo del Nuevo Mundo, destinado por la Providencia para dar solución a todas las cuestiones humanitarias, recibiendo en su seno fecundo la mitad de la Europa, pletórica de población y de fuerzas sociales?

Tales son los brillantes destinos que prepara al Continente de Colón, la ley que se ha dado por el Congreso Venezolano; pero si es sabia, grande y generosa respecto del pensamiento que la sirve de fondo, contiene graves errores en uno de sus detalles. En el artículo tercero dice: «Venezuela establece por condiciones, la igualdad en la representación de los tres Estados en que se dividió Colombia, y la unidad e integridad del territorio Venezolano». Si Colombia reapareciere federada en los tres Estados de Venezuela, Nueva Granada y el Ecuador, su

existencia precaria desaparecería al más ligero soplo de la discordia, al más leve ímpetu de ambición desacordada de algún presidente Venezolano o Ecuatoriano, y a la más insignificante resistencia que alguno de estos quisiese oponer al Gobierno general. Duraría lo que duró la Confederación Perú-Boliviana, compuesta de Estados demasiado poderosos, cuyo lazo político quedó roto con la revolución de Bolivia que recobró su independencia el día que quiso. La estabilidad de una confederación, depende de la pequeñez de sus miembros, incapaz cada uno de ellos de sublevarse contra el sistema adoptado. El día en que la Corte Suprema de Colombia quisiese juzgar al Gobernador del Estado de Caracas, o del Estado de Zulia, o del Orinoco, no cabe duda de que el juzgamiento tendría lugar, sin que los Gobernadores de aquellos Estados tuviesen bastante poder para evadirse del juicio, levantando el estandarte de la rebelión, y rompiendo la nacionalidad Colombiana. Pero si en lugar de juzgar al Gobernador de un Estado, intentase juzgar al Presidente de Venezuela, ese Presidente respondería como el General Páez, desconociendo la autoridad general, y proclamando la independencia absoluta de Venezuela. Una ley sobre aduanas, un decreto sobre guerra o marina, o sobre correos; cualquiera disposición de la Legislatura o Gobierno general que en algo ofendiese a un Presidente Venezolano o Ecuatoriano, serían bastantes para romper esa unión tan deseada, y entonces adiós esperanzas de ver establecido el sistema federal: siglos de desastres y de sangre no serían capaces de hacer volver a los pueblos a un régimen que se le creería de tan frágil estructura. El pensamiento de federación debe ser lógico en todas sus consecuencias: al falsearlo o desnaturalizarlo en alguno de sus detalles, viene a caerse en el centralismo o en la disociación. ¿Ni cómo podría existir un Estado tan vasto como el de Venezuela en toda su integridad, al lado de los ocho pequeños Estados en que se ha dividido con tanto tino el territorio granadino?

El intento de componer Colombia de grandes Estados federados, es una idea que pertenece a la escuela boliviana; y sabido es que Bolívar, tan grande, tan sin igual, tan glorioso en los campos de la guerra de la independencia, no supo conservar

su grandeza, ni ganar mucha gloria cívica en el terreno de las cuestiones políticas y de organización social. Al principio de su vida pública estaba dominado por el proyecto de un Senado vitalicio, y lo propuso al Congreso Constitucional de Angostura, donde fue rechazado por una fuerte mayoría. ¿Quién no ve que aquella era una institución exótica en su origen, e incapaz de aclimatarse en el Continente Americano: insuficiente en su objeto, puesto que un centenar de ancianos no eran los hombres fuertes que pudieran servir de valladar al espíritu revolucionario; e impopular en su carácter y ejercicio por el hecho mismo de no emanar de la fuente de todos los poderes: el pueblo? Después se apasionó por el Congreso anfictiónico de Panamá: pensamiento vasto, sublime, eminentemente americano; pero esterilísimo en resultados prácticos, impotente para la realización de sus acuerdos, y de influencia nula por lo mismo que era muy continental. Era una especie de Congreso de la paz: una tribuna teórica levantada de consumo por las Repúblicas americanas, para escucharla y no seguirla: una ateneo político; o en fin, una cátedra de derecho internacional, donde se dilucidaban nuevas doctrinas para Estados nuevamente constituidos. Aquel Congreso, de cierto ascendiente moral y literario ha tenido sus sesiones en Panamá, en Lima y en Tacubaya, sin que en ninguna parte hubiese dado señales de vida y de duración, ni infundido temores como entidad poderosa, ni inmortalizado su existencia por la redacción de algún cuerpo de doctrinas americanas.

Bolívar conservó su alma republicana, mientras no salió del suelo de Colombia; pero tan luego como merced a su talento, valor y prestigio, libertó al Perú y Bolivia; cuando a fuerza de genio y de perseverancia, devolvía al comercio del mundo antiguo, el nuevo mundo que descubrió Colón; cuando una Nación tomaba su nombre; cuando en él solo se personificaba toda la revolución americana; cuando la punta de su pie arrojaba los millones que le ofrecían tantos pueblos redimidos por su brazo; cuando el boato de los Virreyes venía con sus danzas y festines sibaritas a cortejar sus épicos laureles; cuando todo esto sucedía, su alma se transportó a regiones elevadísimas, se enaltecó su corazón, se desvaneció su cabeza, se trastornaron



sus ideas, y se cambió toda su personalidad. Cuando joven, él había presenciado las fiestas que la Francia celebró para colocar sobre la cabeza del General Bonaparte, la corona del Imperio. Tal vez el genio americano se medía con aquel genio europeo y no se encontraba inferior; tal vez resolvió imitarlo. Quiso crear una especie de Consulado que preparase la monarquía, y dio la Constitución Boliviana, sonda arrojada en el océano de la opinión. Hipócritas aclamaciones le aceptaron en Bolivia, en el Perú y en el Sur de Colombia; más el fantasma de la República apareció en Popayán, y desde allí ya no hubo ninguna voz que jurase aquella Constitución. Muy pronto conoció Bolívar el brulote que había lanzado: el Perú y Bolivia promovieron la sublevación de las dos divisiones colombianas que habían quedado de guarnición, y desconocieron la carta *boliviana*, digámoslo así, que consagraba el principio vitalicio y de sucesión. Sucre perdiendo en esos motines militares el brazo que había triunfado en Ayacucho, y Bolívar escapando a los puñales de los Septembristas, prueban hasta qué punto encendió la ira de la América el desacordado plan de la política boliviana.

Desde entonces el Libertador no tuvo ni ideas fijas, ni opinión acerca de la forma política que conviniera a Colombia: fluctuaba entre lo que él llamaba gobiernos fuertes, y la separación de Venezuela y Nueva Granada: sistemas contradictorios y que se excluían mutuamente. El primero consumó la impopularidad que a oleajes venía sobre la cabeza de Bolívar, precipitó su caída, y aceleró la disociación de Colombia: el segundo, no era propiamente un sistema de gobierno, sino una previsión política, que el ojo menos perspicaz no dejaba de columbrar.

Convocó entonces la gran Convención de Ocaña, corporación grave y solemne que llevaba en sí los destinos de una gran Nación. En esa arena se encontraron cara a cara los dos grandes partidos en que se hallaba dividida Colombia: Bolívar era el jefe de los Unitarios o Centralistas, que querían un gobierno fuerte, apoyado en el elemento militar; gobierno que consideraba necesarios a ciertos hombres, y que prefería las combinaciones individuales al poder de los principios: a Santander rodeaban los Federalistas que opinaban por una

descentralización política y administrativa, aunque fuese de un modo gradual y paulatino; proponían la creación de cámaras departamentales, como una fórmula preparatoria, o un ensayo de federación; como escuela práctica de ciencia administrativa; como focos de patriotismo; y como justas concesiones hechas a los intereses y necesidades de tan variadas localidades. Este partido prescindía de la importancia individual de algunos hombres, y quería colocar el principio de orden en las instituciones. Al partido de Bolívar pertenecían los militares y el Sur de Colombia: al de Santander, los políticos y literatos, la Nueva Granada y Venezuela. Bolívar representaba las ideas Napoleónicas: Santander las mías; es decir, las Washingtonianas. La frente de Bolívar aparecía orlada con inmarcesible lauro militar, la de Santander, con una corona cívica. Bolívar se había caracterizado a sí mismo, diciendo que era el *rayo* de la guerra: Santander gustaba de que le llamaran el *hombre de las leyes*.

Así se encontraron esos dos hombres, esos dos partidos, y esos dos principios políticos en presencia uno de otro. Desde las primeras discusiones dejéase conocer que el partido federal estaba pujante y contaba con una fuerte mayoría. El mal Genio de Colombia inspiró al Libertador la funesta idea de disolver la Convención; promoviendo la protesta y separación de los Diputados que componían la minoría. Esta defección atentatoria a los fundamentos sobre que reposa el sistema parlamentario, cuya esencia consiste en obedecer a las mayorías; este alzamiento del hecho contra el derecho; de la fuerza bruta contra los principios constitutivos de la sociedad; esta abdicación culpable que de su misión y de sus funciones hacían algunos Diputados, sin tener facultades para ello; este fraude de partido; esta deslealtad política; impidieron la sanción de las instituciones que más convenían a Colombia, y las únicas que podían haber estorbado su disolución. Júzguese de lo que habría sido Colombia, por la suerte incomparablemente mejor que en los últimos veinticinco años ha corrido la Nueva Granada. Esta nación, heredera de las doctrinas políticas que profesó la mayoría de la Convención de Ocaña, se apresuró a consignar en su Constitución el principio de las Cámaras provinciales.

Semejante semilla de federalismo sembrada oportunamente, ha difundido por todo el territorio granadino hábitos administrativos y de gobierno; ha dado a las provincias la conciencia de su importancia y de su bienestar; ha disciplinado al pueblo para las luchas eleccionarias; y ha preparado a la Nación para recibir voluntariamente y con avidez el sistema federal en todo su desarrollo y perfección. Revoluciones ha sufrido la Nueva Granada, y sangrientas; pero nótese que en todas ellas han salido triunfantes el Gobierno, las instituciones y las libertades públicas. El gobierno conservador de Marquez, sofocó la revolución de Obando; el Gobierno radical de López, venció la revolución de Borrero; y conservadores y radicales unidos, destruyeron la revolución militar de Melo. Pero del seno de esas mismas borrascas salían incólumes y más vigorosas que nunca, la libertad de la prensa, la libertad electoral, la libertad parlamentarias, basadas todas en el profundo respeto a la seguridad individual. He ahí tres bellos episodios en la historia de un pueblo por cuyas venas corre la savia vivificante del principio federal. Aun cuando él no hubiera hecho otra cosa que salvar, en los días de borrasca, el orden, las libertades públicas, y los derechos individuales, bastarían estos títulos por sí solos para invocarlo como un principio regenerador. Si, pues, de las deliberaciones de la Convención de Ocaña hubiese salido para toda Colombia una Constitución tal como la deseaba la mayoría de aquel cuerpo, y semejante a la que poco después sancionó para Nueva Granada el partido Santanderista; Colombia no se habría disuelto; habría consolidado instituciones protectoras, desarrollado sus manantiales de riqueza, y sobre todo, evitado la dura suerte que les ha cabido a Venezuela y el Ecuador.

La disolución de la Convención de Ocaña, protegida por Bolívar, casi fue vengada con un crimen atroz. El partido republicano frustrado en sus legítimas esperanzas, privado de su órgano parlamentario, y testigo de la irrisoria muerte que acababa de darse al principio de la representación nacional, afiló sus puñales contra el pecho del Libertador. El parece que conoció, aunque tarde, lo vano e inadaptable de su sistema vitalicio, fuerte y central; resolvió dejar el suelo de una patria que

había independizado, pero que no había podido organizar y con el alma llena de amargura fue a morir en las playas de Santa Marta. Sus últimas palabras fueron: *Unión, unión*. Sí, yo digo también que solo la unión puede hacer poderosa y feliz a Colombia; pero esa unión, para que sea cordial y duradera, es menester que sea una unión federal; porque la unión central, que lleva consigo la opresión sobre las provincias, fue la misma que aceleró la desunión de Colombia.

Dos causas contrarias, pero que nacían de un origen común, de los vicios del centralismo, impulsaron la independencia de Venezuela y el Ecuador. Venezuela, poseedora de hombres políticos y guerreros; deseosa de desenvolver sus fuentes de prosperidad; detenido su vuelo por la inacción propia de un gobierno central y distante; impaciente de esa vida peculiar que tanto se deja sentir en las funciones municipales; y, en fin, exasperada por la acción inadecuada de leyes generales, que si bien convenían a una localidad, atacaban los intereses de otra; rompió en primera oportunidad los débiles y gravosos lazos que le encadenaban a Colombia. Eran los enemigos de Bolívar y de su sistema de centralismo político los que impulsaron la revolución.

En el Ecuador, el mismo centralismo tenía irritados todos los ánimos, con la multitud de empleados de todas categorías que desde Bogotá le enviaba Santander. Creía que no había hecho más que cambiar de amos; en lugar de autoridades españolas tenía autoridades *colombianas*, como se decía entonces. Aunque esta denominación parezca una vulgaridad, en su fondo se nota el sentimiento municipal, el orgullo seccional ofendido, y la tendencia innata de confiar el cuidado de los intereses comunales a la vigilancia de sus propios hijos. Así fue que el Ecuador se independizó en odio a Santander y a sus empleados.

Colombia federal, habría entregado Venezuela a su vida propia, al manejo de sus intereses inmediatos, y no se habría separado. Colombia federal, habría dejado que el Ecuador gestione, administre sus intereses locales por mano de sus

mismos hijos; y entonces no habría sacudido como un yugo extranjero, la obediencia del gobierno general.

Réstame solo decirlos como daría yo cima al proyecto de la Federación Colombiana. Con el objeto de no contrariar ninguna ambición noble, ninguna aspiración legítima; de reunir en un haz de patriotismo, todos los talentos, todos los merecimientos que la voz de las tres secciones colombianas, ha llevado, o llevare a sus respectivas sillas presidenciales; yo iniciaría el primer período constitucional con un gobierno colectivo de los tres Presidentes. Ellos compondrían un Gobierno Provisorio, o un Directorio Ejecutivo, de inmensa utilidad en las circunstancias de un gran pueblo antes dividido, y que sus mutuas desgracias y nuevas convicciones han vuelto a unir. Para dar acierto al punto de partida, sería conveniente reunir en el gabinete, las luces, la experiencia, el patriotismo de los tres Presidentes que a la sazón gobiernan las tres Repúblicas colombianas. En el día magno del nacimiento o de la regeneración de un pueblo, deberían alejarse las crisis, las luchas febriles, y aún las más ligeras disidencias de opinión, que naturalmente agitan a la Nación en la época delicada de las elecciones.

Y antes de terminar mi carta, quiero Señores RR. de *La República* suponer que estaréis satisfechos con vuestro intento de trabajar por la difusión del régimen federal. Veo que os favorecen inmensas y no esperadas simpatías; que pueblos y Gobiernos, amigos y enemigos, todos corren y se agrupan en torno del águila colombiana que despliega sus alas gigantescas, desde las bocas del Orinoco hasta el Macará. ¿Quiénes son vuestros adversarios? *La Democracia* de Quito, que no rechaza la idea, sino que no cree llegado el día de plantearla; es pues para ella tan solo una cuestión de tiempo.

Pero para las buenas ideas todos los tiempos son oportunos, y ninguno lo es más que aquel en que comienza a vivir una Nación. En su punto de partida puede recibir la mejor forma de gobierno, con tanta más facilidad, cuanto que no tiene preocupaciones que vencer, ni vicios que desarraigar. Sobrada razón se nota en los ecuatorianos para que dejen de comprender

que cada provincia, cada cantón administrará con más inteligencia y celo sus intereses locales, que el Gobierno general impotente para ello. Dejad que Imbabura se ocupe de abrir su camino del Pailón, León el de Quevedo, Cuenca el de Naranjal y Jubones, y Loja el de Santa Rosa; y veréis si esas obras utilísimas no se realizan en pocos años. Si esperáis que el Gobierno general las ejecute, no lo hará jamás; porque no solo no se acordará de ellas, sino que, como está sucediendo actualmente, mandará llevar al tesoro nacional de Quito, los fondos propios del camino de Naranjal. El centralismo inutiliza hasta los más bellos caracteres y las mejores intenciones: nadie negará que Rocafuerte fue un patriota ilustrado, cuya cualidad sobresaliente era afán por el progreso de su país; pero no se vieron pasos de progreso, sino en Guayaquil donde mandó como Gobernador, y en Quito, donde residió como Presidente. Las demás provincias nada lo merecieron; y esto no era por falta de patriotismo, ni de ilustración en Rocafuerte, sino porque el sistema central con que administraba, no le permitía poner en actividad esas facultades.

En suma, para dar una idea de la sencillez del federalismo, y de lo complicado y absurdo del centralismo, basta echar una ojeada analítica a la escala social. -¿Habría pretensión más absurda y contraria a las leyes de la naturaleza, que la de un padre de familia que dijera a sus hijos y criados: vosotros no habéis de pensar, ni comer, ni andar, por vosotros mismos; yo que soy el padre haré todas esas operaciones individuales por vosotros?- ¿Y luego, habría cosa más tiránica ni bárbara que el que un Gobernador de provincia dijera, ningún padre de familias administrará los intereses de su casa; ni hará sus negocios; ni llevará cuenta de sus rentas; ni barrerá su calle; no hará nada de eso; porque yo que soy Gobernador de la provincia tomo sobre mis hombros la pesada carga de reemplazar al padre de familias en todos sus derechos y deberes? -Pues ascendiendo en un orden lógico ¿hay nada más absurdo que el que el Gobierno general diga: no quiero que la parroquia cuide de las escuelas y demás instituciones parroquiales; no quiero que el cantón se ocupe de sus intereses cantonales; no quiero que la provincia administre sus negocios provinciales; porque yo Gobierno

general he de ejercer todas las funciones parroquiales, cantonales y provinciales?...

El hábito de ver a los Gobiernos adueñados de todos los quehaceres locales, nos ha familiarizado con este trastorno de las ideas y de las cosas; pero tan luego como se quiere aplicar ese mismo sistema invasor al padre de familias tiranizando la individualidad de sus hijos, el espíritu se sorprende, la razón se rebela contra tan inicua posibilidad analógica. Por esto, pues, la federación no es más que el *jus sum cuique tribuere*: dejar que cada uno haga lo que le corresponde; que el individuo piense y obre por sí; que la parroquia cuide de sus intereses parroquiales; el cantón de los cantonales; la provincia de los provinciales y el Gobierno general, de los intereses generales. Presentada así la federación en su desnudez; despojada del ropaje que acaso oculta sus bellas formas; todo el mundo la ve, la comprende, la ama y la admira: lo natural, lo evidente, lo sencillo se representa tan de bulto, que nadie se atreve a formular lo contrario; y sin embargo el centralismo lo dice y lo practica.

Después de *La Democracia* de Quito, viene *El Cangrejo*. Enhorabuena: al *Cangrejo* podréis contestarle con *El Termómetro*: «que la Confederación colombiana es consoladora como la esperanza y seria como la razón».

Jorge Washington

«La República" Junio de 1856





## **CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN II**

*«LA OPINIÓN», DE BOGOTÁ*

Este artículo quedó inconcluso, por haberse suspendido por entonces la publicación de La Prensa».



En el número 85 de este periódico se registra una correspondencia de New York, escrita por el señor R. Núñez, granadino, notable por más de un aspecto. Sagacidad de observación, imparcialidad, exacta apreciación de los hechos, pinceladas felices, que dibujan las fisonomías personales, estudios claros y algo profundos del sistema militar y fiscal, claridad en la exposición, y en fin, seducción literaria en el estilo; tal es, poco más o menos, el carácter saliente de este precioso artículo. El hace honor a quien le ha escrito, y al periódico para el que ha sido trabajado; puesto que su mérito tiene que buscar la altura, y quedar al nivel de sus correspondientes.

Nadie sería más a propósito que el Señor Núñez, para hacer un estudio comparativo de las instituciones americanas y granadinas. Un estudio como ese, si se ejecutase de un modo concienzudo, sincero e imparcial, derramaría una inmensa luz, no solo en el camino político que se propone seguir la Colombia moderna, sino en el de las aspiraciones federales de los otros países del continente.

Nada hace perder tanto a una buena causa, nada la desacredita ante los ojos del pueblo, como ensayos desastrosos y pruebas coronadas del mal suceso. El Ecuador fue uno de los pueblos seducidos por la idea federal. A juzgarla por los escritos que han venido difundiendo, de doce años a esta parte, por los ensayos lentos, felices que de un modo parlamentario comenzaron a hacerse en Nueva Granada, y por la perspectiva siempre elocuente y seductora de los EE.UU. del Norte, nada era más conveniente que proclamar aquella forma: ella comenzó a bullir en la cabeza de los escritores ecuatorianos. En poco tiempo se generalizaron las doctrinas de la descentralización administrativa, y la de devolver a las localidades el cuidado de sus intereses.

De esta idea analítica, o de descomposición, se volvía naturalmente a la idea opuesta de la síntesis, o composición de una gran nacionalidad. Del fondo de estos estudios viose surgir, con raro vigor, el hermoso pensamiento de la reaparición de Colombia, bajo la forma federal. Esto era lógico. Si las secciones colombianas podían descomponer con buen éxito, los intereses de municipio, desde los de la entidad suprema del estado, hasta los de la parroquia, fácil era, por una corriente de ideas contrarias, ir en busca de los miembros dispersos de la gran república, y unirlos con el lazo federal.

De allí provino ese movimiento colombiano que se dejó sentir, hace poco tiempo, no solo en Nueva Granada, sino aún en Venezuela y el Ecuador: movimiento sincero, generoso y que partía de la convicción de los espíritus, más bien que de los cálculos de la ambición. En aquella época faltó un genio superior que se apoderase de ese generoso entusiasmo por la formación de una gran nacionalidad: sobraron las ideas y las convicciones, y faltó una noble ambición.

Entre tanto, la Nueva Granada tomó de su cuenta el ensayo de la federación, y la proclamó bajo el nombre de Confederación Granadina. Comenzó a funcionar el nuevo orden de cosas con envidiable regularidad. El Ecuador, atento a ese espectáculo, no podía permanecer indiferente: quiso dar él también los primeros pasos, y sancionó la ley de Régimen municipal que nos rige, y que no es otra cosa que la proclamación del elemento local, y su separación completa y absoluta del ramo judicial y ejecutivo, a que había andado ligado desde el régimen colonial.

Aún se habló en una ocasión de erigir los *Estados* de Pichincha, Guayas y Azuay.

Pero, a este tiempo, estalló la revolución en Nueva Granada, revolución sangrienta, inconsecuente e inmotivada, y sin embargo, bastante potente para echar por tierra el orden federal, recién establecido.

Esta escena heló de espanto al Ecuador. La forma federal apareció en toda su desnudez, manifestando la debilidad de sus formas, la impotencia de sus medios de acción, y la imprudencia de haber despojado al gobierno general de sus facultades ingénitas, y conferido al municipio atribuciones, y aún denominaciones, de fuerza incendiaria. Los Estados *soberanos* del Cauca y Bolívar, se alzaron contra el Gobierno nacional, bajo pretexto de que una ley electoral del Congreso general atacaba su *soberanía*. Bien pudo y debió hacerse que el Congreso general derogara aquella ley, si en efecto era atentatoria contra los derechos de los estados; pero estos jamás podían apelar él la insurrección y a la fuerza, para obtener aquel resultado.

Al grito sacrílego de guerra lanzado por el Cauca, se despertaron todos los elementos de desorden que la paz había tenido comprimidos, todas las ambiciones burladas, todas las venganzas adormecidas, en fin, todas las malas pasiones.

El partido radical, iniciador y apóstol del pensamiento federal, celebró una coalición culpable, un maridaje impuro con el militarismo revolucionario, que, para dar popularidad a su causa, y programa a su inconcebible insurrección, se cubría con las doctrinas ultra liberales. Aquel partido no advertía que el triunfo mismo de la revolución y de la fuerza, mataba la teoría federal, la desprestigiaba ante los ojos de sus admiradores, y la desacreditaba entre sus más celosos partidarios.

Esta es cabalmente la impresión que la revolución granadina ha causado en la opinión pública del Ecuador. Todas las argumentaciones de escuela, en favor del sistema federal, han venido a tropezar contra ese elocuente y aterrador argumento de la práctica y de los hechos.

Tres años de guerra civil, en que se ha prodigado el cadalso, por los que predicán la inviolabilidad de la vida humana; en que se ha espoliado, confiscado y arruinado familias enteras por los que invocan las garantías individuales de la propiedad; en que se ha impuesto silencio a las convicciones católicas, con una ley anti-católica, por los mismos que proclaman la libertad de

conciencia; esos tres años de guerra, seguidos de legislaturas, que han venido a sancionar esos contrasentidos inicuos y sangrientos, han esparcido sobre las aspiraciones federales un linte de horror, una repugnancia antipática y una pérdida de fe completa, sobre la conveniencia de aquella forma. La revolución granadina y su triunfo, no solo han dañado a la causa de la federación en el suelo granadino, sino en todo el continente. Ya no hay ni un solo hombre en el Ecuador, de los muchos que hasta componían una escuela, un partido, que se atreva a proferir la palabra federación, como combinación política que pudiera convenir a la organización de este país. Se muestra con el dedo a Nueva Granada y termina la cuestión.

¿Y por qué es que los desgraciados ensayos de Nueva Granada han dañado tanto al sistema federal y no ha sucedido lo mismo con los que se han hecho en Méjico, Centro América y Argentina?- Es porque la federación en estos últimos países era por imitación, y sin estudios ni convicciones anteriores. Se vio que en los EE.UU. del Norte se prosperaba, bajo la forma federal, y esas tres repúblicas hispano-americanas la adoptaron sin examen, y sin conocimiento pleno de su complicado mecanismo. No sucedió lo mismo en Nueva Granada; pues frecuentes debates parlamentarios, estudios de largo aliento y ensayos en dos Estados, el Istmo y Antioquia, precedieron a la adopción del principio federal.

En aquellas tres repúblicas estaba constantemente dividida la opinión pública, entre unitarios y federales; más en Nueva Granada, se proclamó el principio por todos los hombres y por todos los partidos: conservadores y radicales, todos vitoreaban la federación.

Por todo eso creímos que ese sistema tan bien estudiado, tan uniformemente aceptado por todos los partidos y tan prudentemente ensayado, tendría hondas raíces en las convicciones y en las costumbres del país. Las otras federaciones hispano-americanas no tenían a nuestros ojos el mismo mérito, ni, por consiguiente, las mismas probabilidades de progreso y estabilidad. En la República Argentina, la federación

no era un sistema: era una voz de guerra, una enseña de partido. Si Lamadrid, Paz y Lavalle, hubiesen dicho *federación*, Rosas hubiera contestado *unitarismo*. Así fue que, a pesar de haberse derramado tanta sangre por la causa de la federación, ningún país la poseía menos que aquella república, en tiempo de Rosas. La ciudad de Buenos Aires y Rosas lo eran todo; las demás provincias o Estados estaban gobernados por los pro-cónsules enviados por el Dictador. En Centro América la independencia absoluta de los Estados rompió el lazo federal. Y en Méjico la constante anarquía del militarismo no ha dejado ni ver qué es lo que allí se trataba de establecer: cuarenta presidentes, que pasan en cuarenta años de administración, no dejan material ni aún para dibujar la fisonomía política de ese gobierno.

Bien: ¿pero el partido radical, reo de lesa federalismo, no podrá aspirar a su rehabilitación? ¿Cuál será el camino que le quede para devolver a la América sus convicciones conmovidas, su fe perdida o entibiada en el dogma federal?

Hay varios: uno de ellos es aceptar con franqueza y verdad el principio de la libertad electoral; reconocer de buena fe el resultado personal de los próximos sufragios populares, y no alzarse jamás contra el voto de las urnas, aun cuando él ofrezca nombres contrarios al partido radical. Este no tiene más que un modo de expiar el gran crimen de haber perturbado la marcha constitucional de su país: es el de tolerar, y sostener al presidente y demás autoridades conservadoras, que probablemente surgirán del fondo de los comicios futuros; es el de no contrariar, ni falsear el querer popular, dejándole en plena libertad y sin coacción ninguna del poder. Si se ejerciese presión por parte del gobierno actual en las elecciones futuras, no sería, a nuestros ojos, el partido radical más que una facción armada y un partido sin doctrinas prácticas.

Habría otro medio de rehabilitación para el partido radical, y es el que ha motivado el presente artículo: a saber, el estudio que los hombres de talento, como el señor Núñez, hicieran de las instituciones norte-americanas, comparadas con las neo-colombianas. Esto conduciría naturalmente a descubrir las

causas verdaderas, por las cuales el federalismo granadino ha estado expuesto a sacudimientos que el norte americano no ha sufrido; esto haría conocer el lado vicioso del uno y el conjunto armónico del otro; esto, en fin, indicaría las reformas de que es susceptible la estructura orgánica que se ha dado la Colombia moderna.

Nosotros no nos consideramos competentes para hacer un paralelo semejante; pero, apreciadores sinceros del gran pueblo granadino, tan merecedor de una suerte venturosa; conocedores de las intenciones nobles y patrióticas, de las ilustradas miras del partido radical, de cuyas doctrinas no participamos, e interesados personalmente en la rehabilitación y triunfo del elemento federal, queremos consignar las siguientes dudas:

Primera.- ¿La Nueva Colombia aspira a un gobierno semejante al de los EE.UU. del Norte, o a otro más perfecto? Si lo primero, creemos que con copiar la constitución de ese gran pueblo, que contiene preciosos principios conservadores y de estabilidad, estaría hecha la labor y satisfechas las aspiraciones más progresistas y más patrióticas. Entonces, aun cuando las instituciones no son todo para la vida de un pueblo, sino que entran por mucho las costumbres, pudiera decirse que, con buena fe y perseverancia, y luchando contra nuestros hábitos indo-españoles, pudiéramos arribar a ser un pueblo semejante al de la América del Norte, y ¿para qué querríamos más? Si él no carece de lunares, si no hay allí optimismo, al menos es el temor de los gobiernos posibles, y nos contentaríamos con el *non paucis offendar maculis*. Pero si la Nueva Colombia se propone borrar esas pequeñas manchas, que afean el rostro de su hermana primogénita; si pretende *corregir la plana*; si aspira a la perfectibilidad social y política a que no ha llegado el *pueblo modelo*, nosotros no queremos seguir al Icaro Colombiano a regiones tan elevadas: nos limitamos a desearle feliz ascensión y seguro descanso.

Segunda.- Volvamos a la suposición natural y práctica; al caso en que los EE.UU. de Colombia aspiren a colocarse en el mismo pie de política federal que los EE.UU. de Norte América;



entonces preguntaríamos: ¿en la república anglo-sajona se llaman Estados *soberanos*, los que están *sometidos* al gobierno general? Hemos oído que, a veces, al Estado de New York se le llama el *Estado Imperio*, aludiendo a su gran población y riqueza; pero jamás hemos oído que se le diga *Soberano*. Y esto de llamar soberanos a los Estados de Colombia, no solo es un absurdo filológico, sino un juego peligroso de palabras, como lo han probado las revoluciones sostenidas por los *Estados Soberanos* del Cauca y Bolívar.

Tercera.- En la república norteamericana hay tolerancia, o tal vez protección para todos los cultos, porque la constitución sanciona la libertad de conciencia. Bien; ¿y en ese país se ha dictado alguna ley sobre *policía de cultos*? Imposible. Los católicos ejercen su religión con la más grande libertad, sin que el poder público les exija juramentos contrarios a su creencia. Se dirá que el clero colombiano ejerce presión sobre las conciencias, por medio de la predicación y del confesonario, y que contra esas tendencias va dirigida la ley sobre policía de cultos; pero en los EE.UU. sajones también se predica, confiesan y comulgan los católicos, y el Gobierno no se entromete a espiar esa influencia religiosa. O se dirá, tal vez, que se teme que el clero granadino trastorne el orden público con su influencia religiosa; pero esto es dislocar la cuestión. Entonces al clero ya no se le trata como a ministro del culto, sino como a conspirador; no hay para que espiar sus creencias, sino su conducta política: es el ciudadano a quien debe castigarse, no al sacerdote.

Cuarta.- ¿En los EE.UU. de Norte se conoce la expropiación, sin indemnización previa? No bastarían los cadalsos, las hogueras, para castigar al infame que tal locura se atreviese a proferir.

Quinta.- ¿En los EE.UU. de Norte América se ha insurreccionado alguna vez un partido contra su adversario, cuando lo ha visto en el poder? La historia de setenta años responde que no. Los dos primeros presidentes de la Unión pertenecían al partido federal, como si dijéramos en lenguaje granadino, al conservador. Los demócratas no encontraron el

poder sino con Jefferson, tercer presidente, y después ambos partidos han gobernado alternativamente a su país, sin que jamás se haya intentado cambiar la política del Gobierno, por medio de revoluciones contra el personal de la administración. Hoy mismo Lincoln es republicano, o conservador, y los demócratas no intentan subvertir el orden establecido. En los Estados Unidos de Colombia los radicales se insurreccionaron contra el conservador Ospina, por no sé qué abstracción de la ley electoral, y para que la nación no se llamase Confederación Granadina, sino EE.UU. de Colombia. Pero, si en adelante las elecciones populares elevan otro conservador al poder, ¿qué harán los radicales? ¿Obedecerle? ¿y por qué no obedecieron al Doctor Mariano Ospina?- ¿Echarle abajo por medio de una revolución? Pero, en el *pueblo modelo* no se gobierna así; y después ¿para qué servirían allí las elecciones populares? ¿Las revoluciones son, acaso, para los radicales un elemento *constitucional*? ¿Cuál de los dos pueblos está, pues, en la verdad? ¿No es cierto que, estando discordes en estos puntos capitales, uno de los dos debe estar en el error? ¿Y no es evidente que el error en política causa la muerte de la sociedad?

Nosotros, entregándonos al espíritu de discusión, podíamos decir: no puede haber orden ni estabilidad, donde los partidos pretenden reformar las leyes, por pésimas que sean, con la acción revolucionaria: no hay Gobierno posible, donde el partido vencido en el campo electoral, apela al campo de batalla: no hay sociedad, donde se ataca la propiedad individual o comunal: no hay libertad de conciencia, donde no se tiene libertad de profesar una creencia bajo sus formas esenciales: no hay organización política, donde el uso impropio de las voces traspasa el fondo de las cosas y perturba el mecanismo social.

Pero no queremos fiarnos de nuestro propio razonamiento, y solo invocamos un argumento, a nuestro modo de ver, invencible: el de los hechos. Los EE.UU. anglosajones prosperan, se engrandecen y son la admiración del mundo, siguiendo el camino de aceptar al presidente de la mayoría y no hacer revolución contra él; no atacar la libertad de conciencia, ni la propiedad, y no llamar a las cosas sino por sus nombres.

Bien: y la Nueva Colombia, que sigue un rumbo enteramente opuesto, ¿irá a dar al mismo polo del engrandecimiento y del progreso social?

Por lo pronto, la América está presenciando un grave acontecimiento social y político; es el de un pueblo que no encuentra imitadores; de un pueblo que se aísla y marcha solo por sendas antes desconocidas; un pueblo rico en talentos y energías de carácter, pero pobre en *sentido común*; un pueblo que inspira compasión, pero no simpatías; un pueblo excepcional y excéntrico, que rompe con las tradiciones universales del pasado y corre fieramente en pos de teorías deceptoras, que no conducen más que a esos *domos vacuas et inania regna* del poeta; este es el pueblo neocolombiano.

El partido que hoy domina en Nueva Granada desconoce su alta misión. Entregándose a ensayos impracticables, se enajena la opinión de sus vecinos y aleja el día de la resurrección de la entidad Colombiana. No advierte que el Carchi y el Táchira se ahondan con la proclamación de principios exagerados, y que se ha perdido con ellos todo el terreno que se tenía ganado con los luminosos y patrióticos escritos sobre la reaparición de la madre común. ¡Ah! ese partido es también de los que dicen: perezcan las colonias, antes que un principio.

El modo más eficaz de contener las demasías europeas, es crear en América grandes nacionalidades bien gobernadas. ¿Los EE.UU. del Norte necesitan, acaso, de Congresos Americanos para evitar atropellos trasatlánticos? No la Europa se inclina ante el águila estrellada.

Si Colombia reapareciera, su opinión tendría gran peso en los consejos del Continente, y sus ejércitos volverían a ser temidos, como en la época de sus primeros días; pero para eso era menester que tuviéramos la Colombia de Angostura, y no la Colombia de Cuaspuud.

Hay algo en esa tierra granadina que nos arrastra a meditar frecuentemente en ella, y a no mirarla con desapego ni

indiferencia. La idea colombiana, identificada con ella, se nos presenta siempre grande en sus recuerdos y en sus esperanzas; la audacia de sus ensayos sociales y políticos, desenvuelve en nosotros emociones de interés: el peligro de sus doctrinas, capaces de vadear el Carchi, y venir a caldear el suelo ecuatoriano, nos hace pensar en precavernos de su fuego devorador: todo, en fin, nos hace volver la vista hacia aquella región tan simpática en su pasado y su porvenir, tan digna de atención en su modo de ser actual.

Mientras más estudiamos su punto de partida y su organización, más nos persuadimos de que, a pesar de la labor concienzuda de sus autores, todavía la nave del Estado no ha echado el ancla en el puerto de salvamento, y aún tiene que ser azotada por el borrascoso viento de las convicciones contrarias. Y esto prueba que el partido radical no ha acertado a dar a su país la forma definitiva que le conviene.

El vago presentimiento de trastornos, que se nota en los escritos radicales, y la especie de sorpresa que ellos mismo revelan, al noticiar la paz de que goza el país, son un testimonio claro de que no tienen fe en la estabilidad de su propia obra.

Para juzgarla, vuelve el espíritu al deseo de querer comparar a Río Negro con Filadelfia.

En Filadelfia se reunieron los diputados de entidades políticas que habían sido independientes entre sí, durante el régimen colonial, y que habían continuado siéndolo en los dos primeros años de la emancipación política. Advirtiendo, con un raro sentido práctico y con un presentimiento de su futura grandeza, los peligros de aquel aislamiento, se reunieron para crear un poder nacional, al cual delegaron cierto número de atribuciones importantes. Esto era natural y estaba en el orden de las cosas; los Estados que ya eran tales desde el primer día de su independencia, se despojaron de algunas de sus facultades para conferir las a la entidad nacional.

En Nueva Granada el punto de partida era muy diverso. Durante el régimen colonial, el virreinato de Santa Fe era una sola entidad política, dividida, no en Estados independientes entre sí, sino en ciertas demarcaciones que, con diversas denominaciones y autoridades, estaban sometidas a la autoridad del Virrey. El Capitán General de Caracas, el presidente de Quito, los gobernadores y corregidores de las ciudades y villas, todos correspondían a un orden jerárquico cuyo coronamiento era el Virrey. Conquistada la independencia, la Colombia antigua conservó esa unidad política, esa centralización administrativa, y en su demarcación territorial, todo lo que hizo fue uniformar el sistema, reduciéndolo a departamentos, provincias, cantones y parroquias. El régimen granadino que sucedió a Colombia eliminó los departamentos y conservó las otras divisiones territoriales.

Tal era el estado de cosas, cuando apareció en el suelo granadino la idea federal. Ella sorprendió a la nación en el pie de República una e indivisible: no había estados, ni entidades independientes entre sí.

La escuela de Santander había intentado marchar a la federación, y, con este fin, había creado las cámaras provinciales, ensayos del sistema federal. Detrás de ellas vino la idea natural y lógica de la *descentralización* administrativa, proclamada por el señor Murillo, durante la presidencia de López. Esto acabó por desencadenar el elemento federal, y, a poco, todos los hombres y los partidos convinieron en proclamarlo como forma gubernativa. Creóse la *Confederación Granadina*; pero luego sobrevino la revolución, que la echó abajo, y en Río Negro, suponiendo la autonomía de los Estados, se les hace *delegar* algunas facultades, con el fin de crear la nacionalidad llamada *Estados Unidos* de Colombia.

Esta rápida reseña nos hace ver cuán distintos fueron los caminos por donde anduvieron los pueblos norteamericano y granadino para arribar a la forma federal de sus gobiernos. Los anglosajones, desunidos e independientes entre sí, a tiempo de su alumbramiento, sobre el teatro del mundo, hicieron bien en

*delegar* algunas de sus facultades, para dar existencia a un gobierno general. La Nueva Granada primitiva hacía igualmente muy bien en *descentralizarse*, creando primero las juntas provinciales, y después los Estados. Como se ve, estos dos pueblos seguían corrientes de ideas contrarias, y, sin embargo, arribaban a un mismo fin. Los EE.UU. del Norte, viéndose disueltos, trataron de reconstruirse: iban en síntesis hacia la federación. Nueva Granada, unitaria, quiso dividirse descentralizándose: y por el análisis, marchaba hacia la misma federación. Todo esto es natural, claro y lógico.

Mas, en Río Negro se hizo una ficción, se supuso que en el suelo granadino había Estados autonómicos e independientes entre sí. En virtud de esta suposición, abiertamente contraria a la verdad de los hechos, se declaró que esos Estados disueltos, se reunían para formar los Estados Unidos de Colombia, y que *delegaban* a la entidad nacional, parte de sus facultades ingénitas, para darle una vida que no tenía. Todo esto es falso y absurdo: Nueva Granada era antes que los Estados, al paso que en el pueblo anglo-sajón, los Estados existieron antes que la nación, llamada EE.UU. de Norte América.

No improbamos, sino que, por el contrario, aplaudimos la política de los hombres que en Nueva Granada comprendieron la necesidad y conveniencia de marchar hacia la región federal, trillando la ruta de la *descentralización*. Esa era la filiación natural de las ideas, y, al proceder así, se iba con verdad en mano. Pero no aceptamos el dato falso de la existencia de los Estados autonómicos, para llegar por allí a la doctrina de las *delegaciones*.

Quien dice delegación, dice libertad de otorgar o no aquellas facultades; dice también poder de retirarlas, cuando a bien lo tenga el delegante. Esta teoría envuelve dos ideas peligrosísimas para el orden social: 1) la de creer, que así como voluntariamente se establece el poder público, puede también dejar de establecerse en algunos casos, lo que es un error de mucha magnitud. El hombre gravita hacia la sociedad con la misma fuerza con que la piedra gravita hacia el centro de la

tierra: la sociabilidad es una ley imperiosa, una necesidad a la que hay que obedecer, y no es un acto libre y voluntario al que puede prestarse o rehusarse. 2) La otra idea que se desprende de la teoría de las delegaciones y que es más peligrosa todavía, es la de poder retirar las facultades delegadas, cuando así lo quisiera el delegante, y esto a nada menos conduce que a la anarquía y a la disolución de la sociedad.

En el pueblo anglo-sajón estos peligros estaban corregidos y moderados por sus costumbres pacíficas, por sus hábitos de orden, y por la general difusión de conocimientos sobre las prácticas gubernativas. Así es que cuando se notó la debilidad que afectaba al gobierno general, según la organización que le había dado la primera constitución, no pasaron dos años, sin que se la adicionase y se invitiese al gobierno de la Unión con las poderosas facultades que ahora tiene.

En la raza española, acaece todo lo contrario. Basta haber sancionado el principio de la delegación, para que cualquier Estado de la Unión se crea facultado a retirar aquellos poderes y proclamar su autonomía. Ahí están el Estado soberano del Cauca, en Nueva Granada, y el de Guayana, en Venezuela, retirando sus facultades delegadas, reasumiendo su soberanía y rompiendo el lazo federal.

Ni en la constitución del gobierno general norteamericano, ni en las de los Estados, jamás se les denomina estados soberanos. Los norteamericanos tienen demasiado buen sentido, para ir a creer que es soberano el que obedece, y que una entidad política puede ser súbdita y soberana al mismo tiempo. Esas paradojas están reservadas a Juan Jacobo y a los escritores franceses de su escuela. Supongamos que el Estado del Cauca se llamara soberano, porque se ha reservado varias atribuciones relativas a la administración y bienestar de dicho Estado, porque delegó algunas al gobierno general de la Unión Colombiana. Pues otra entidad política, la Provincia que también tiene su vida propia, puede razonar con una lógica semejante, y decir: «Yo me he reservado todas las facultades necesarias para la buena administración provincial, y no he delegado más que

ciertas atribuciones al Estado: soy, pues, una provincia soberana». Y luego, bajo aquella entidad provincial, levanta la cabeza otra entidad, la cantonal, armada de idénticos argumentos, y reclamando la soberanía cantonal. Finalmente, viene detrás de todas, la parroquia, elemento en verdad primitivo, que reclama su lugar soberano en la organización social de las reservas y de las delegaciones. ¿Y por qué no? ¿la parroquia no tiene acaso todas las facultades propias para deliberar sobre los intereses locales, para ejecutar sus acuerdos, y para juzgar las diferencias individuales? Ahí están, pues, los tres poderes elementales de la soberanía; y la parroquia funciona respecto de ellos, del mismo modo que el cantón respecto de los municipales, y el gobierno general respecto de los nacionales. Pero, en medio de todo ¿habrá alguno que se atreva a dar el dictado de *soberano* al pueblo de Ipiales, al cantón de Túquerres o a la provincia de Pasto? No; y entonces, ¿por qué se llama soberano al Estado del Cauca?

Hay dos sistemas de confederaciones: el germánico y el norteamericano. En aquél los Estados confederados son los verdaderos soberanos, y el jefe no es más que una sombra de soberano o un soberano nominal. El Emperador de Austria no tiene sobre los Estados alemanes ni autoridad, ni empleados propios; no percibe rentas, ni ejerce ninguno de los atributos propios de la soberanía; no tiene más que los honores de la soberanía; pues ella propiamente se ejerce por los Estados confederados. En los EE.UU. del Norte todos los atributos del poder supremo están en manos del gobierno general, y él es el verdadero soberano: en ese país del buen sentido práctico, jamás se ha dado esta denominación a los Estados, porque ellos ejerzan facultades propias, y aún importantes sobre sus respectivos territorios. Si así fuese, el rigor lógico conduciría a llamar soberanos al Condado, y aún al partido; porque esas entidades políticas gozan también de privilegios de ejercer atribuciones propias y exclusivas sobre sus propios territorios.

Muchas veces los errores filológicos engendran errores políticos, y los errores políticos acarrearán, a veces, deplorables consecuencias.



UNIVERSIDAD-VERDAD N° 23 SE TERMINÓ DE IMPRIMIR  
EL 28 DE DICIEMBRE DEL 2000, EN LOS TALLERES  
GRÁFICOS DE LA UNIVERSIDAD DEL AZUAY, SIENDO  
RECTOR EL DR. MARIO JARAMILLO PAREDES Y JEFE DE  
IMPRESA EL SR. PEDRO CÁCERES VÁSQUEZ

TIRAJE: 500 EJEMPLARES