

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

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

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

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

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

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

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

## AUTORES

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

**FLACSO - Biblioteca**

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

# CONTENIDO

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

## CONTENIDO

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

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

## CONCEPTOS

# DESCENTRALIZACIÓN

FLACSO - Biblioteca

Carlos Rodríguez Peñaherrera

Centralización y descentralización han sido dos formas de manejo administrativo presentes a lo largo de la existencia del Estado, de modo que la descentralización, aplicada a la acción pública, no es algo nuevo. Contra los excesos del centralismo se levantaron voces de protesta aún en la época del Estado absolutista. El barón Von Stein, de Prusia, clamaba por una administración antiburocrática mientras el señor Shon, presidente de la Administración Provincial de ese país, presentaba un Plan de Reforma Territorial basado en la necesidad de dotar de vida propia a las provincias: la unidad del Estado, sostenía, no es como la unidad de una máquina; su fuerza radica en el pueblo.

Hacia la misma época Turgot hablaba en Francia de la necesidad de dar vida a las comunidades, para lo cual debía devolverse a las municipalidades un conjunto de competencias que no corresponden al Estado, tales como la repartición de impuestos, la ejecución de obras públicas, caminos vecinales, etc. En España, Bordiu y Gil, en su memorial titulado *Cuestiones políticas y administrativas*, sostienen que es en la acción de los gobernadores civiles donde radica la esencia de la administración, y que ellos deberían ser, en su jurisdicción respectiva, los representantes de la administración pública entera. El advenimiento del Estado burgués de derecho y, por ende, del sentimiento democrático avivó el tema de la descentralización, dado que uno de los fundamentos del nuevo modelo es la participación.

En la actualidad no existe, prácticamente, país alguno donde no se argumente la necesidad de volver flexibles las estructuras del Estado, aproximarle a la sociedad, aumentar su capacidad de gestión, descargarlo de actividades ajenas a su naturaleza, etc. La descentralización aparece, pues, como una estrategia casi indiscutible. Dado su atractivo, se la ha utilizado frecuentemente, y con variedad de matices, en la política: por lo general aparece en el marco de toda propuesta de planificación y, en algunos casos, se expresa en la Constitución Política o en otros textos legales.

Dentro de una aproximación conceptual la descentralización es un proceso social, cultural

y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y eficaz distribución y redistribución de poder y de recursos entre los diversos órganos del Estado y la comunidad a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta y su participación, como condición indispensable para perfeccionar la democracia en el marco de la unidad estructural del Estado. Dentro de este concepto caben diversas formas de descentralización, desde la administrativa (conocida también como desconcentración), limitada a la delegación de funciones del gobierno central a sus agencias internas, hasta la descentralización política relativa a la cesión de poder y recursos del gobierno central a unidades subnacionales autónomas.

El aspecto más importante de este concepto es su carácter de proceso concertado, lo que supone consistencia y continuidad, reconoce su naturaleza dinámica y le asigna una visión de largo plazo. Se trata de una tarea que rebasa la temporalidad de un gobierno y que, para ser efectiva, debe inscribirse en la política más amplia de la reforma integral del Estado puesto que la descentralización, por importante que sea, no es un fin en sí misma.

Sin la participación de la sociedad, por intermedio de sus interlocutores formales o de manera directa, en una decisión concertada, particularmente de carácter político, no será posible estructurar, legítimar y menos aún impulsar procesos como la descentralización. Un grave error ha consistido en considerarla como un fenómeno simplemente administrativo de exclusiva responsabilidad de la tecnoburocracia.

Desgraciadamente, la tónica de la administración en nuestros países ha sido la inmediatez que, aun cuando podría tener explicaciones de índole cultural, ha impedido fijar y trabajar con objetivos nacionales que permitan, por encima del rédito político, realizaciones trascendentes como producto de esfuerzos integrados e integrales.

Un segundo aspecto de la cuestión es el que atañe al objeto de la descentralización, que

## DESCENTRALIZACIÓN

puede orientar los esfuerzos que despliega el Estado en la búsqueda del bienestar colectivo, por lo cual se plantea como atributo principal la equidad. La descentralización en sí no tiene sentido: privilegiar funciones institucionales, aun cuando fueran las de carácter local, es un objetivo reduccionista; favorecer determinada política específica del gobierno, es también limitado, como lo es buscar la agilidad administrativa o una aparente aproximación del gobierno central mediante la creación de agencias espacialmente repartidas para que lo representen. De modo que el objetivo de la descentralización no es terminal sino intermedio y, en tal sentido, actúa como impulsor del objetivo central del Estado que es el bien común. La determinación clara de los objetivos resulta decisiva tanto para concebir como para conducir el proceso de descentralización.

Staler sostiene que "la descentralización se la puede percibir como una forma de liberar los bloques solidificados de una rígida burocracia central; se la puede invocar como un paso crucial hacia un patrón de desarrollo económico y social sostenido; y se la puede vincular a la invocación a una mayor participación en el proceso global de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso solapado en vías a una mayor privatización, desregulación y desmantelamiento de muchas de las funciones económicas y, especialmente, sociales del Estado... [la descentralización] es un espejismo, un mito, una máscara".

Comentando ese enmascaramiento de los objetivos, María T. Morgan afirma que "se mantiene una visión de los programas de descentralización como una estrategia para el logro de metas y objetivos políticamente determinados, pero su significado, sus prioridades y el que formen parte de algún tipo de 'agenda oculta' añaden complejidad al tratamiento de los objetivos de la descentralización" (*Panorámica conceptual de la descentralización*).

El mecanismo indispensable para propiciarla es la transferencia de poder y de recursos. Allí radica la complejidad real del proceso, ante todo debido a que semejante tipo de decisiones exige, a más de una gran voluntad política, cambios sustantivos del comportamiento en los diversos niveles estructurales del Estado y en la comunidad. Tal dificultad se comprueba al revisar cómo, pese a la voluntad política, en algunos intentos descentralizadores más pudieron el interés personal y la ambición de poder, marcadamente presentes en las actitudes y estructuras centrales; o cuando, pese a disposiciones precisas y concretas, incluso de carácter legal,

los círculos burocráticos impidieron la transferencia de recursos; o cuando las medidas finalmente tropezaron con serias deficiencias de capacidad en los niveles subnacionales a los que se dirigieron. Cabe deducir de todo ello el verdadero sentido de la descentralización que exige una reforma integral del Estado, con cambios fundamentales en sus instituciones políticas, jurídicas y administrativas.

Debe hacerse hincapié, además, en el hecho de que la descentralización no es sinónimo de ruptura de la unidad del Estado: incluso en los sistemas federativos existe una Constitución o ley general que protege esa unidad, de modo que los gobiernos estatales sólo son "soberanos" en el ejercicio de determinadas funciones.

La impotencia de la organización estatal, a medida que el Estado fue asumiendo nuevas responsabilidades, y la obsolescencia de los estilos y métodos de gestión pública han generado el reclamo permanente de un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad civil a fin de que ésta participe en los distintos procesos estatales, particularmente en los de identificación y definición de demandas y en la determinación de acciones y recursos y en la gestión para satisfacerlas.

Para situar el concepto en su justa dimensión es preciso anotar que la descentralización, y su contrario, la centralización, no son sino opciones teóricas que en la realidad no se tocan ni pueden ser absolutas. "En cualquier sistema administrativo una excesiva descentralización o centralización empezaría a generar contradicciones que restarían efectividad a la gestión. Como los sistemas sociales, en general, y las organizaciones administrativas, en particular, son dinámicos es necesario tener flexibilidad para realizar los ajustes del caso, en los momentos propicios, para optimizar la eficacia y eficiencia de las instituciones" (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo).

Tanto la centralización como la descentralización entrañan una concepción de la sociedad y de la administración pública. Así, un régimen altamente centralizado en lo administrativo, lo político y lo económico revela una actitud de desconfianza hacia la sociedad y hacia los que sirven en la administración, razón por la cual se extreman los controles, las coerciones y las sanciones. En cambio, un régimen descentralizado supone un régimen de confianza, tanto social como administrativa, y una supervisión de orden global, aunque proporciona un margen importante de acción a la imaginación y la responsabilidad tanto de los funcionarios como de la ciudadanía.

**La descentralización en el Ecuador.**— La jerarquización, el presidencialismo, el manejo en la cúpula de los partidos políticos, el discrimen en la distribución de recursos, el paternalismo, el celo institucional son, entre otras, las características predominantes de lo que podría denominarse la cultura centralista enraizada en la sociedad y el Estado ecuatorianos.

En cualquier estudio que se refiera al Estado nacional o a su administración aparecerá, como uno de los rasgos más visibles, la centralización en cuanto fenómeno que se expresa tanto en lo político como en lo económico y administrativo y en diversas manifestaciones de carácter cultural, aunque, en el caso ecuatoriano, quizás sea más apropiado hablar de centralismo antes que de centralización y que, asociado al regionalismo, configura una expresión cultural muy particular: "El centralismo es un fenómeno que, de la misma manera que el regionalismo, se encuentra enraizado en los orígenes y modelado por el proceso evolutivo de formación de la sociedad ecuatoriana. Por lo tanto, está sumergido en la tipología de las estructuras y en la naturaleza y contenido de los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos del país" (ibid.).

El centralismo se ha reflejado, de manera concreta, en los estilos discriminatorios de administración gubernamental, en el exceso de concentración del poder de decisión, en el abuso de autoridad, en el relegamiento de ciertas jurisdicciones en favor de otras, en la casi total dependencia de los niveles subnacionales respecto del gobierno central y en otros innumerables comportamientos burocráticos.

Dada semejante realidad resulta difícil hablar de descentralización en el Ecuador en razón de que jamás ha sido concebida, menos aún formulada, como una política pública ni como un proceso sistemático, y menos aún como un objetivo de carácter permanente. Esto no elimina, por cierto, las referencias que desde la política o desde el gobierno, e inclusive desde la ley, incluyendo el texto constitucional, se han hecho constantemente a la necesidad de la descentralización. A más de que las épocas de campaña electoral han demostrado ser las más propicias para relanzar el tema, los planes y programas de gobierno, y hasta la propia Constitución —que habla de "la descentralización administrativa y la desconcentración nacional"— se refieren a la descentralización como mecanismo para que el Estado propenda al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas y la distribución de recursos y servicios. Sin embargo, en

la realidad el Estado ecuatoriano sigue siendo centralista y centralizado.

"La centralización puede medirse en el orden económico [...] por ejemplo en la distribución del ingreso, de la propiedad, de la población, de la vivienda, de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, de la inversión, del crédito, de la infraestructura urbana y de comunicaciones. Los efectos negativos de esta realidad se han vuelto patentes especialmente en el campo social con manifestaciones muy claras como la indigencia, el desempleo, el suburbio, la marginalidad, etc., todo lo cual ha originado reacciones reivindicatorias, conflictos sociales, pugnas regionalistas y crisis políticas" (ibid.).

La estructura del gasto público es la demostración más concreta: apenas un 11,81% de los egresos generales se efectúan a través de los gobiernos seccionales. Durante el auge petrolero se llegó a un máximo de 16,6% pero ha declinado persistentemente desde entonces. Las transferencias del gobierno central constituyen un importante aporte a los municipios de menor tamaño pero no llegan, en total, al 5% del presupuesto general del Estado, como promedio del último decenio. Pese a ello, y debido a un sinnúmero de razones, en el momento actual parecería haber una mayor decisión de descentralizar el Estado ecuatoriano.

La nueva conformación histórica que se opera en la humanidad y la crisis que la afecta exigen transformaciones profundas a las que ningún país, independientemente de su tamaño, grado de desarrollo o localización geográfica puede ser ajeno. Asistimos a una época de cambios sustantivos que alteran constantemente los ritmos a que nos habíamos acostumbrado y que, en su conjunto, están configurando un mundo nuevo, lleno de complejidades y perplejidades. En tales circunstancias los paradigmas del Estado y de la Sociedad, entre otros, se han vuelto obsoletos y su capacidad de reacción y respuesta es virtualmente nula.

El reto consiste en diseñar el modelo de Estado que el fin del siglo reclama, con miras al venidero. Un modelo que se sustente en la democratización de la democracia, en un efectivo equilibrio funcional, en la concertación necesaria, en el respeto a la moral social y en el rescate, estímulo y desarrollo de los valores intrínsecos del hombre, en la fijación de objetivos claros y en la estrategia para alcanzarlos. Orgánica y funcionalmente, un modelo de esta naturaleza puede erigirse sobre la base de una estrategia efectiva de descentralización.

Sin embargo, pese a la aceptación general de

tal planteamiento, su aplicación tropieza con una serie de obstáculos sobre los cuales conviene reflexionar no sólo para ahondar en la complejidad de la estrategia en sí misma sino, además, como manera objetiva de ajustar las expectativas, a veces desproporcionadas, a las limitaciones de la realidad.

**La naturaleza centralista y centralizadora del Estado.**- El problema arranca de los orígenes mismos del Estado: es un rezago, tal vez el más grave, del modelo de gobierno absolutista que, de una forma u otra —a través de la Conquista, por ejemplo—, se enraizó en la cultura y en el manejo de la cosa pública, claramente expresado en los esquemas de desarrollo que se aplican consuetudinariamente en el Ecuador. Semejantes modelos de desarrollo han sido "responsables de la polarización económica y la centralización política, de las que han sido beneficiarios los más grandes centros urbanos del país, y del subdesarrollo de algunas regiones que, como describe el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1992, tienen ritmos de desarrollo bastante inferiores a la media nacional, reducidas posibilidades de empleo, bajos niveles de ingresos y salarios, lenta expansión de los recursos de inversión, altos índices de emigración, desequilibradas estructuras poblacionales, entre otras características" (Patricio Moncayo).

El carácter unitario que recoge el primer artículo de la Carta Política formaliza ese sentimiento centralista. "La estructura política unitaria adoptada por el Estado ecuatoriano, como en la mayoría de los estados, se estableció ante todo por la necesidad de consolidar la soberanía dentro del territorio nacional, para asegurar su supervivencia, antes que por la de aprovechar los recursos existentes para su desarrollo equilibrado de carácter nacional" (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo), lo que demuestra heridas estructurales de base que no han sido restañadas todavía y que agudizan más aún el problema. Ese sentimiento centralista se desenvuelve a lo largo de todo el texto constitucional —particularmente en los acápites relativos a la funcionalidad del Estado, manejo de la economía y administración del presupuesto— y lo recoge la mayor parte de la legislación sustantiva que rige las actividades del Estado y de sus ciudadanos.

Es, pues, lo raigal de su origen lo que, sin justificarlo, explica el funcionalismo centralizado en contraste con una división político-administrativa propia de la práctica descentralizadora, en especial por el reconocimiento formal de la autonomía de las entidades que integran el régimen seccional que constituye un

primer gran obstáculo cuya connotación estructural supera los aspectos administrativos y convierte, por lo menos parcialmente, cualquier proceso descentralizador en un proceso de cambio social.

**Dificultad de integrar un marco doctrinario conceptual uniforme.**- Si bien se acepta generalmente que el papel actual del Estado, unido a su tamaño y complejidad, exigen una descentralización, resulta sobremanera difícil uniformar conceptos sobre su naturaleza, alcance y contenidos. Ante todo, suele confundirse el término con desconcentración, delegación, deslocalización, autonomía e, inclusive, soberanía, aunque todos sepamos que ésta sólo atañe al Estado en su totalidad. De ahí que resulte difícil precisar el tipo de descentralización deseable y determinar sus características particulares ya que, para unos, la mutación de la administración del Estado se alcanzaría solamente a través de una descentralización administrativa o económica y, para no pocos, lo verdaderamente útil sería una descentralización política o de carácter integral.

Cabe añadir, para volver más remota aún la posibilidad de elaborar un marco conceptual, la duda generalizada acerca de la capacidad de los organismos que conforman el régimen seccional para el manejo descentralizado de la cosa pública, la actitud regionalista fuertemente arraigada en la estructura social ecuatoriana, el peso de las influencias políticas en la administración, la imagen negativa de la burocracia, el débil sentido de unidad nacional e inclusive la ausencia de estudios teóricos sobre el tema. A este respecto será indispensable definir los objetivos de la descentralización: no es lo mismo, por ejemplo, concebir la descentralización para aumentar la eficacia del Estado que para estimular la autonomía económica de las regiones o para hacer efectiva la participación social en el marco de la debida interrelación entre el Estado y la sociedad. Además, la ausencia de un marco doctrinario podría generar expectativas inalcanzables que, al no ser satisfechas, darían lugar a frustraciones, con el consiguiente desgaste de la credibilidad del proceso.

**Legalismo exagerado.**- La tendencia legalista del Estado, reconocida en diversas oportunidades y de muchos modos, es una realidad que se expresa, de manera objetiva, en la tendencia manifiesta a buscar la solución de los problemas en la sola expedición de disposiciones formales o en la creación de instituciones, aunque todos sepamos los resultados opuestos de tales medidas.

Semejante problema se ha visto agravado por un nuevo tipo de legislación, calificado como "legislación informal", integrada por abundantes reglas de conducta consuetudinaria que, al margen de la legislación formal, son respetadas a fuerza de ser practicadas por los ciudadanos y toleradas por la administración. "El volumen y la movilidad de la legislación ecuatoriana, especialmente secundaria y con carácter de obligatoriedad general, hace imposible, física e intelectualmente, una transparencia de la información jurídica" (Fundación Friedrich Naumann).

Desenmarañar la legislación vigente quizás sea tan complicado como hacer del ecuatoriano un Estado descentralizado ya que una tarea de esta índole deberá contemplar reformas básicas, incluso del texto constitucional, lo que, en nuestra cultura jurídica y organizativa, no sólo es complicado sino, a veces, hasta imposible.

**Débil capacidad del Estado para administrar la descentralización.**- La naturaleza de este obstáculo es la que más induce a concluir que la descentralización no es un fin en sí misma sino parte fundamental de un proceso conducente a la transformación total del Estado. Para administrar la descentralización se requiere de una capacidad no disponible actualmente, puesto que se ha perdido incluso el conocimiento acumulado en más de ciento cincuenta años, tratando de administrar bien la centralización, tarea en la cual debió haberse alcanzado "el más alto grado de especialización".

Pese a sus grandes dimensiones y al tipo y volumen de sus responsabilidades, el Estado actual no ha alcanzado los niveles de calidad que le permitan responder a las exigencias de una edad histórica como la actual, caracterizada por una dinámica que obliga a hombres y organizaciones a revalorizar diariamente su papel en medio de una sociedad en crisis.

Toda reflexión acerca del Estado de hoy apunta no sólo a su fortalecimiento sino a su regeneración, lo cual presupone actuar sobre él con un sentido sistémico, de totalidad, que incluya estructuras, procesos y, sobre todo, comportamientos. También supone actuar sobre sus instituciones actualizando o reasignándoles sus objetivos, redefiniéndolos o simplemente respetándolos, a fin de que ellas, y en especial las que sustentan la vigencia del Estado, cumplan su papel y aumenten los contenidos de legitimidad de parte de la sociedad.

**Rigidez estructural.**- La reducción paulatina de la capacidad del aparato administrativo para ofrecer respuestas válidas a la sociedad es una

de las manifestaciones que evidencian la presencia de una rigidez estructural cuyo origen se encuentra en la naturaleza misma del modelo reinante, incompatible con cualquier esfuerzo de modernización. En efecto, el modelo *weberiano*, al cual nos referimos, se basa en una estructura piramidal, prototipo de la centralización y apto para el uso y desarrollo de estilos autocráticos incompatibles con la lógica de la descentralización. Ese modelo responde a un sistema de "dominación racional legal", en el cual lo racional es sólo aquello previsible, calculado, reglado, objetivo y prácticamente aséptico, contrapuesto, por tanto, a la informalidad que caracteriza el comportamiento no sólo burocrático sino de la sociedad en general; mientras que lo legal ha sido elevado a la categoría de valor final, aún en perjuicio de la sociedad, que es el objetivo último del Estado.

"El principio de legalidad es una exigencia fundamental de la administración de una sociedad moderna y, como tal, compatible con el autoritarismo político. La confusión establecida en España por los administrativistas durante el autoritarismo franquista entre el Estado de derecho y el principio de legalidad no debería borrar la diferencia de sustancia política constitucional que existe entre los dos conceptos. Una cosa es servir a la legalidad y otra, muy distinta, al Estado de derecho. La administración y los funcionarios españoles casi siempre han hecho lo primero; no obstante, por razones histórico-políticas, pocas veces han podido hacer lo segundo. Restablecer la distinción en la conciencia y en las actitudes de los funcionarios es una de las exigencias del nuevo orden constitucional democrático" (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD).

**Influencia negativa de la política.**- Este obstáculo no se refiere a la absurda dicotomía entre política y administración sino a la negativa alteración que sufre la gestión pública cuando la administración, en su sentido institucional, se encuentra constantemente sujeta a las amenazas, a la intervención y, a veces, a la destrucción que generan el clientelismo político y el juego de influencias en sus diversas manifestaciones.

Nadie debería dudar de la legitimidad del poder político respecto de ciertos espacios burocráticos pero, asimismo, nadie, conscientemente, podría favorecer la desprofesionalización y el deterioro de la gestión pública por efecto de la desnaturalización del ejercicio del poder. La búsqueda se centra en el punto de equilibrio entre la legitimidad del poder político sobre la administración pública y la profesio-

nalización como requisito de eficacia, que no sólo presupone la formación de cuerpos de administradores sino también su acceso a la función pública y su desempeño, según principios de mérito, estabilidad y participación. La descentralización no pasará de ser una simple utopía si no se ataca ese problema cultural. El pago de la "deuda social" exige, entre otros, el sacrificio de ciertos intereses partidistas en bien de la eficiencia del Estado.

**Atomización del sector público.**- La configuración del sector público en el Ecuador es inorgánica. Las entidades, sus funciones y responsabilidades y muchos de sus programas y proyectos son el producto de simples agregaciones, efecto de presiones, intereses o improvisaciones o del arraigado estilo formal-legal que ha caracterizado a la administración del Estado.

La atomización produce graves distorsiones pero, especialmente, impide la articulación de políticas, la coordinación de esfuerzos y la integración de recursos; por tanto, disminuye ostensiblemente la capacidad para administrar la escasez con lo cual, lógicamente, interfiere cualquier acción descentralizadora.

"Un reflejo directo de esa situación es la debilidad de la planificación integrada, por la imposibilidad de proyectar directrices respecto a macropolíticas gubernamentales sobre la programación de las diversas entidades sectoriales. Estas, a su vez, encuentran dificultades de interacción con las demás partes dentro de un mismo sector, en función de la forma independiente de administración de las entidades adscritas y autónomas. Al no existir una visión integral de las finanzas y de las inversiones del Estado, las grandes metas de los programas de gobierno se dispersan entre las prioridades de cada uno de los sectores y de las entidades encargadas de cumplirlas. En este contexto, cuando las prioridades de cada institución se sobrepone a las globales o sectoriales, hay un evidente perjuicio para la consecución de las políticas públicas del gobierno" (Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo - SENDA).

## BIBLIOGRAFIA

- CLAD: *Gerencia Pública*, Revista especializada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1989.
- E. D. Fundación Fredrich Naumann: *Administración del Estado y derecho social a la Información*, Quito, 1988.
- Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo: *10 problemas básicos - Administración Pública Ecuatoriana*, Quito, julio de 1979.
- Guerrero, Omar: *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.
- La Serna, Carlos: "Centralismo y democracia", Seminario Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Buenos Aires, 1987.
- Moncayo, Patricio: "Descentralización y política", Seminario sobre Descentralización del Estado, Quito, 1989.
- Morgan, María T.: "Panorámica conceptual de la descentralización", Seminario sobre Política de Descentralización y Desarrollo en América Latina, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, diciembre de 1991.
- Municipio de Quito: *Gaceta Municipal*, año 3, nº 8, 1991.
- Rodríguez Peñaherrera, Carlos: "¿En qué estado está la Reforma del Estado?", Ecuador Debate, nº 24, Quito, Edit. Centro Andino de Acción Popular, 1992.
- SENDA: *Descentralización en el Ecuador - Diagnóstico organizacional del Sector Público y estrategia de desconcentración y descentralización*, Quito, 1990.
- Silverman, Jerry: "Descentralización del Sector Público", Seminario sobre Política de Descentralización y Desarrollo en América Latina, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, diciembre de 1991.
- USAID: *La descentralización - Orientaciones para un proceso*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Honduras, 1990.