

# Medio ambiente y urbanización

# 28



---

## Gobiernos locales en América Latina

---

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED América Latina - Grupo Editor Latinoamericano

Septiembre 1989-Año 7  
Número Especial

---

# El Municipio y la Organización del Estado en Ecuador

Fernando CARRION \*  
Patricio VELARDE \*

## Introducción

El proceso de urbanización en el Ecuador se rige por la lógica concentradora y excluyente, propia del tipo de desarrollo capitalista en nuestras naciones, se expresa entre otras cosas, en la desarticulación de la red urbana, el ilimitado crecimiento de las ciudades grandes por sobre el resto de los asentamientos humanos, la profundización de los desequilibrios y desigualdades a todo nivel (social, intraurbano y ecológico), el predominio de la población urbana sobre la rural, etc.

Esta expresión fenoménica de la urbanización ecuatoriana tiende a acrecentarse desde los años sesenta y con mayor énfasis desde el "boom petrolero" en 1972. Ello se explicaría por el rápido proceso de transformaciones que vive la sociedad nacional en términos del paso de las formas de acumulación semicoloniales o primario exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial, teniendo como eje principal al hecho de que la plusvalía extraída en el sector minero y agrícola, que anteriormente fluía hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, el comercio, la banca, etc. con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil.

No es casual, por lo tanto, que la organización territorial de la producción tienda concomitantemente a modificarse: se redefinen las relaciones inter-urbanas teniendo como eje

fundamental a la bicefalia Quito-Guayaquil, se transforman profundamente las relaciones entre el campo y la ciudad por subsunción del primero a la segunda y por la modificación consecuente de cada uno de los polos; se produce la "incorporación" de la amazonía bajo modalidades como la economía de enclave (principalmente petrolera), la colonización empresarial e individual y la generación de infraestructura básica; se modifican los ámbitos de relaciones sociales, lo cual confluye al desarrollo de nuevas formaciones regionales que, incluso, rompen con la tradicional continuidad en el territorio, etc.

Sin duda alguna, estas características que asume el reciente proceso de urbanización ecuatoriano -acelerado e hipertrófico- son fortalecidos por el propio Estado en torno a su política de "descentralización desde el centro" acorde a la modernización que se impulsa en el aparato estatal y el consecuente fortalecimiento y concentración de funciones de sus distintos órganos y niveles de gobierno.

De allí que nuestro interés, a través del presente artículo, es exponer algunas de las características que asumen los gobiernos municipales en este contexto: su rol, sus funciones y atribuciones dentro de la estructura política-administrativa del Estado moderno ecuatoriano.

## Aproximación histórica<sup>1</sup>

Las rebeliones de la nobleza criolla ante la Corona Española se gestaron en los Cabildos<sup>2</sup>, en donde estaba representado, al menos en

---

\* Centro de Investigaciones CIUDAD, Ecuador

las épocas más tempranas del proceso de colonización, lo que un estudioso español denominaba "el estado llano de los colonizadores", puesto que bastaba la condición de vecino para ser miembro del Cabildo<sup>3</sup>. Es el municipio colonial, a partir del proceso independentista, en el que la aristocracia nativa expresa sus pretensiones de autonomía a través de las denominadas Juntas (10 de agosto de 1809) constituidas mediante Cabildo Abierto.

Cuando Bolívar asume el Poder Supremo de la República de Colombia, a la que pertenecían los territorios de la que hoy es el Ecuador, se decretó la suspensión de todas las municipalidades y se delegó el poder a los gobernadores; se intentó de este modo, anular el efecto de fuerzas descentralizadoras a que daba lugar la existencia de poderes locales, fenómeno que atentaba contra su proyecto de consolidación del Estado grancolombiano.

Recién fundada la República del Ecuador, el general Flores condujo una política estatal tendiente a la unificación de los poderes locales y regionales, a los que al mismo tiempo se debió reconocer ciertos niveles de autonomía y representación. No obstante, a lo largo del siglo XIX es persistente una legislación que convierte a las municipalidades en directas dependencias del gobierno central. Y cuando ello no sucedió, el restrictivo sistema electoral entonces vigente, garantizó que los poderes locales no escapen al control de la clase terrateniente.

Posteriormente con el advenimiento de la modernidad capitalista impulsada por el general Alfaro, se establece la independencia de las municipalidades frente a los otros poderes, pero sin contrariar las leyes generales del país. La Revolución Liberal, al otorgar autonomía a las municipalidades y subordinarlas a las leyes generales del Estado, lo que hace es distribuir el poder manteniendo la unidad, actitud política distinta a la de centralizar y concentrar el poder haciendo abstracción de la diversidad. En la actualidad el principio de autonomía municipal está jurídicamente consolidado en la Constitución Política del Es-

tado y en la Ley de Régimen Municipal; lo cual no ha podido detener el asedio que han venido sufriendo los municipios por parte de las tendencias centralistas, concentradoras y autoritarias.

## **La heterogeneidad municipal**

El municipio es un órgano estatal particular que tiene determinadas competencias y atribuciones que rigen en una porción del territorio en el que se asienta un segmento de la sociedad. Este punto de partida plantea la existencia de un poder municipal real, limitado y diverso según las características del ámbito en el cual se expresa (el cantón) y a las formas de articulación al conjunto del Estado nacional en una coyuntura específica.

De allí que los municipios en el Ecuador presentan un grado alto de heterogeneidad. Así, por ejemplo, los municipios de las ciudades primadas (Quito y Guayaquil) son cualitativamente diferentes a los de las ciudades intermedias y pequeñas. Para ilustrar tal afirmación basta con señalar algunos de los rasgos más significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas presenta un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado finalmente en la especialización funcional en su interior (división del trabajo), en la existencia de empresas, en el tipo de estructura administrativa (incluso reconocida por la misma Ley de Régimen Municipal al momento de hacer distinciones según el monto de ingresos y la cantidad de vecinos o moradores), en la existencia de comisiones, en el aislamiento de lo técnico y lo político, etc. La constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura política partidario-clientelar, mientras que en las ciudades intermedias, surge desde relaciones de caciquismo-clientelar. Otro aspecto altamente ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización en el país: las sociedades asentadas en las ciudades primadas son más

## EL MUNICIPIO ECUATORIANO

---

FORMAS DE ESTADO Y ORGANIZACION TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"><li>-Unitario</li><li>-Provincias</li><li>-Cantones</li><li>-Parroquias</li></ul>
GOBIERNO LOCAL	<p>Autonomía municipal garantizada por la Constitución de 1945. Autonomía administrativa desde la reforma (1982) de la Ley de Régimen Municipal (1966).</p> <p>En cada una de las parroquias urbanas y rurales del cantón funcionarán una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del Gobierno y administración municipal y como intermediario entre éstos y sus representantes inmediatos.</p>
RELACIONES ESTADO-GOBIERNO LOCAL	<p>Ley de Régimen municipal, por la que se rigen todos los organismos cantonales.</p> <p>Existencia del departamento de municipalidades dependiente del Ministerio de Gobierno.</p>
ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA	<p>Alcalde en los cantones capital de provincia o cuya cabecera tiene más de 50.000 habitantes, o presidente del Cabildo en el resto de cantones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Concejo municipal, formado entre 5 y 15 concejales, según tamaño.</li><li>-Comisiones permanentes, para sectores de la actividad municipal.</li><li>-Comisión de mesa, excusas y calificaciones.</li><li>-Comisiones especiales, para la resolución de asuntos concretos.</li></ul>
SISTEMA ELECCION O DESIGNACION	<p>Alcalde: elección directa por un mandato de cuatro años, sin posibilidad de reelección.</p> <p>-Presidente del Cabildo: Elección indirecta a través del Concejo por un mandato de cuatro años y podrá ser reelegido después de un período.</p> <p>-Concejo municipal: Elección directa, siendo renovado cada dos años, por partes. Esta renovación será de ocho y siete, de siete y seis... según el número de integrantes. Es decir, los de menor votación (minoría) son renovados cada dos años. Mientras que los de mayor votación (mayoría) son renovados cada cuatro años. No siendo reelegibles hasta pasado otro mandato completo.</p>
CARACTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES	<p>Emanan de la Ley de Régimen Municipal (1966) reformada en 1982.</p>
FORMAS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	<p>Possibilidad de creación de empresas de economía mixta, presididas por el representante del Municipio.</p>

---

---

**RECURSOS  
ECONOMICOS**

Restricción financiera por la Ley de Regulación y control del gasto público.  
Ingresos:  
-Impuestos tributarios  
-Impuestos no tributarios  
-Transferencias  
-Empréstitos

---

**REGIMEN  
DE LA FUNCION  
PUBLICA LOCAL**

Existencia de la Ley de Servicio civil y carrera administrativa de ámbito general.  
Calificación de los puestos administrativos y normas de carrera diferentes para cada cantón a través de los reglamentos orgánicos y funcionales.

---

**FORMAS DE  
PARTICIPACION  
VECINAL**

Poca experiencia en general, en materia de participación vecinal.  
Posibilidad por parte de los vecinos de proposición de realización de obras.

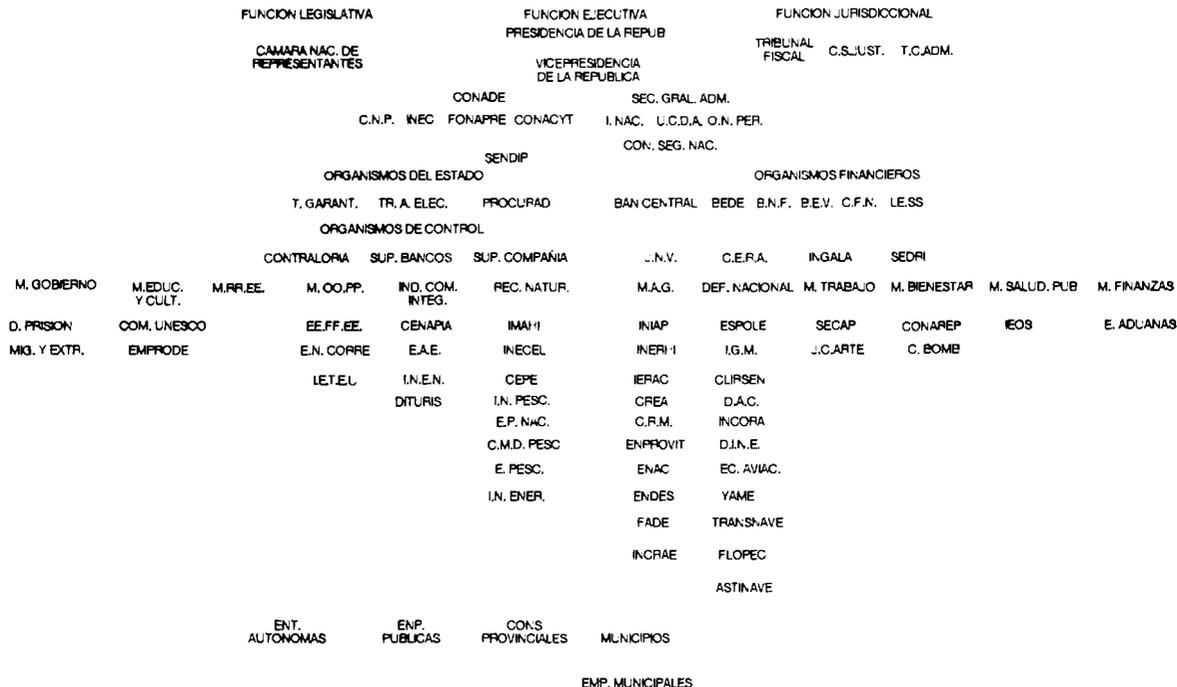
---

**FUENTE:**

Manual de Gestión Municipal Democrática. Jordi Borja.  
Ley de Régimen Municipal Ecuatoriana.

**ELABORACION:** Grupo de Investigación.

## ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO 1981



FUENTE: Estado y clases sociales en la década del sesenta. Iván Fernández.  
ELABORACION: Iván Fernández.

nacionales (burguesía, proletariado, etc.) y en las ciudades intermedias son más bien de ámbito local y regional (pequeña burguesía). Si bien en términos de composición social es así, su representación a nivel del poder municipal difiere en términos de que mientras en las ciudades primadas rige lo que O'Connor define como expresión de intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario), en las ciudades intermedias, es más bien el catalizador del conjunto de la hegemonía de la sociedad local (O'Connor, 1981, p. 90).

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los municipios de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias, es notoria también la distinción que se observa al momento de analizarlas según la implantación regional (vr. gr. el municipio serrano es más tradicional que el de la costa); la composición social (vr. gr. municipios con relaciones interétnicas -Otavalo- con alta inmigración por colonización -Amazonia-, con predominio campesino e indígena -Cañar-); la formación histórica (colonial, reciente, etc.); la jerarquía político-administrativa de la ciudad (cabecera cantonal, capital provincial o de la República).

Tal como se demuestra, el tipo de municipio depende de las características de sus tres componentes, esto es: la sociedad local, el poder local y sus respectivas mediaciones y relaciones a nivel del Estado y la sociedad civil nacionales. Es en este contexto en el que la diversidad y su unidad se concretan.

### **El Municipio dentro de la organización Política-Institucional del Estado**

Según la Constitución ecuatoriana, en su parte dogmática, el Estado se caracteriza por ser soberano, independiente, democrático y unitario y su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo y responsable.

Sobre esta declaración fundamental se sus-  
tenta la construcción orgánica que hace la

misma Constitución en su Segunda Parte, que corre desde el Art. 56 en adelante. Allí se establece la presencia de las tres funciones en que se divide el poder del Estado: la Legislativa, la Ejecutiva, y la Jurisdiccional, tal como se describe a continuación.

La administración pública y sus actividades, dentro de las tres funciones del poder del Estado, se encasillan en todos los organismos públicos. Así, en la Función Ejecutiva se encuentran los organismos encargados de realizar la gestión del Estado, pudiendo ser de tipo centralizada o descentralizada (Tinajero, 1985, p. 254).

Se debe distinguir entre los órganos y organismos que componen la administración indirecta, descentralizada, bajo sus dos formas básicas: la descentralización administrativa institucional y la descentralización administrativa territorial o seccional; siendo esta última, la que incluye al Municipio.

La descentralización administrativa, constituye una figura por la cual el Estado ha encargado la gestión de una o varias de sus actividades públicas a ciertos organismos separados del poder central; la realización de ellas constituye la finalidad de cada uno de los organismos de la administración indirecta. Por consiguiente, los fines específicos de todos los organismos descentralizados corresponden a una parte del fin del Estado mismo; en consecuencia, el Estado como primer responsable de la realización de sus fines, debe observar, necesariamente, que los organismos descentralizados cumplan a cabalidad con los encargos que les ha hecho, es decir, con las tareas que ha confiado a su realización o su gestión.

De esta realidad, deriva la potestad estatal de controlar el desarrollo de las actividades de los organismos descentralizados. Lo que el Derecho Alemán llama "la inspección estatal" (Gonnenwien, O., 1967, p. 243). Por eso, el municipio que es un típico organismo descentralizado territorialmente, pero sometido al poder del Estado, tal como indica la Ley de

Régimen Municipal: "la sociedad política autónoma, subordinada al orden jurídico constitucional del Estado" (Art. 1, Ley de Régimen Municipal).

Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional, subordinado al orden político constitucional<sup>4</sup>, con autoridad para administrar y regir los intereses cantonales bajo las normas y órganos de gobierno establecidos por la Ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de servicios públicos de agua potable alcatarrillado, educación, etc., así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas entre otras.

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

Este fin se concreta en realidades muy objetivas, señaladas en el Art. 12 de la misma Ley y que define un espectro muy amplio de responsabilidades, como dice de Lordello de Mello, las municipalidades pueden "hacer todo aquello que no les está prohibido, no obstante ellos no están obligados a hacer nada"<sup>5</sup>.

Sin embargo, la realidad en que se debaten los municipios desdice de esta situación legal, ya que históricamente ha sido superada por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la ampliación de la demanda social y la restricción de la oferta estatal y por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del estado y la sociedad civil, locales y nacional; así como por el agudo proceso de urbanización que se vive y por la propia caducidad de las estructuras municipales. De allí que en la gestión de la sociedad local se perciba cada vez más la ingerencia de nuevas entidades y órganos estatales, diluyendo lo que

privativamente es competencia municipal.

Se puede concluir señalando que si originalmente, según la LRM, los municipios y sus instrumentos legales plantean como funciones y atribuciones propias la gestión intraurbana de las ciudades, en realidad esta situación ha sido drásticamente modificada y desbordada por la magnitud y complejidad de los problemas generales.

Así, el Municipio va dejando de ser (si es que ya no sucedió), el organismo encargado de la regulación y control de la estructura urbana, lo cual significa que, en términos generales, las políticas urbanas no pasen por los municipios y que más bien asuma un nuevo papel: amortiguamiento de los conflictos sociales regionales y locales.

## **Relaciones Municipio y Gobierno Central**

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano tiene mucho que ver en la redefinición de los ámbitos de poder según los órganos a que se refiere; la expresión vendrá dada, para el caso que nos ocupa, por la redistribución de competencias de los distintos órganos y niveles del Estado y por el incremento vertiginoso del gasto público. De esta manera, desde el auge petrolero se comienza a percibir claramente un doble proceso interrelacionado: la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas a los organismos municipales en instancias superiores, nacionales y/o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional.

Es decir, la creación e impulso de una serie de organismos adscritos al gobierno central que dinamizan desde el centro el "desarrollo" urbano, con lo cual el municipio pierde recursos, poder, competencias y legitimidad y asume el papel de mediatizador de conflictos sociales a nivel local gracias al clientelismo que se desarrolla al interior del propio estado y hacia la población.

Algunos ejemplos pueden ilustrar el hecho y su magnitud: tenemos la creación de instituciones financieras como el Fondo Nacional de Participación (FONAPAR), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales a través de las corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR, etc.), gobiernos seccionales provinciales (Consejos Provinciales) y cantonales (municipios y consejos cantonales); y también el fortalecimiento de organismos financieros de carácter seccional como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV-JNV), el Instituto de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. para vivienda. Se desarrollan, al amparo de la misma LMR entidades productoras de servicios y equipamientos antes privativas de los municipios, tales como las de energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (IETEL, MOP), etc.

Si ello proviene de una política general del Estado, no es menos cierto que en la actualidad se presente un común denominador: el conjunto de los municipios ecuatorianos transitan por una aguda crisis financiera que, dependiendo del tipo de municipio, el grado de intensidad y características, es diversa. Esta crisis es la expresión, por un lado, de la incapacidad estructural de los municipios para financiar con sus propios recursos los gastos en que incurren y, por otro lado, de las nuevas demandas que introduce el agudo proceso de

urbanización en nuestras ciudades.

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

Esto se relaciona también, con una crisis en el nivel estructural administrativo, esto es la inadecuación de sus estructuras a las nuevas necesidades de funcionamiento del aparato municipal.

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

De esta manera, se puede observar que, al utilizar el proceso de descentralización de órganos administrativos funcionales se ha logrado, por un lado, un proceso inverso de centralización territorial que menoscaba a los organismos seccionales y, por otro, ha servido para que a la par que pierden poder los municipios asuman otros roles y competencias y establezcan su relación al interior del estado bajo formas clientelares.

## Notas

<sup>1</sup> Tomado de Marco Velazco, 1988.

<sup>2</sup> La denominada Revolución de los Encomendados de 1545, la Revolución de las Alcabalas en 1592 y la de los Estancos en 1765 son algunos ejemplos.

<sup>3</sup> Aunque no se puede desconocer que en determinados períodos se requería adquirir la condición de regidor o concejal.

<sup>4</sup> Nos referimos básicamente a los Arts. 120 a 124 de la Constitución política del Ecuador.

<sup>5</sup> Según el Art. 15. de la LRM. son funciones primordiales del Municipio las siguientes:

- "a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado;
- b) Construcción, mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos;
- d) Dotación y mantenimiento de alumbrado público;
- e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio;

- f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
- g) Control de construcciones;
- h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- i) Servicio de cementerios;
- j) Fomento de turismo;
- k) Servicios de mataderos y plazas de mercado".

## Bibliografía

- O'Connor, J.. 1984. *La crisis fiscal del estado*, Ed. Península. Barcelona.
- Gonnenwien, Otto. 1967. *Derecho municipal alemán*, IEAL. Madrid.
- Tinajero, F.. 1985. "Régimen municipal ecuatoriano" en *Derecho Municipal Iberoamericano*, IIEAL. Madrid.
- Velasco, Marco, 1988. "Los municipios en la historia ecuatoriana" en *La Liebre Ilustrada*, No. 178.