



FACULTAD DE DERECHO

**“LA AUTOGESTIÓN COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO  
DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS”**

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos  
para obtener el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República.

Profesor Guía

Dr. José Javier Jarrín E.

Autor

**DENNIS DAVID TERÁN GARZÓN**

2010

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, señor DENNIS DAVID TERÁN GARZÓN, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, LA AUTOGESTIÓN COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Dr. José Javier Jarrín B.

C.C. 1703353373

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Dennis David Terán Garzón  
C.C. 1714039235

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios, el único ser capaz de conocer cada uno de nuestras virtudes y defectos.  
Agradezco a mis padres, quienes aportaron con amor y sabiduría a cada uno de mis logros.  
Igualmente a un querido maestro, Doctor Javier Jarrín, el mismo quien supo brindarme en cada momento los conocimientos necesarios, para la elaboración de este trabajo.

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo, esta dirigido a los seres mas importantes de mi vida, mi familia.

## RESUMEN

El presente trabajado de titulación se lo realizará mediante el análisis de la Carta Constitucional del 2008, en el que se expresa de manera mas detallada la Organización Territorial del país, en esta se señala los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al mismo tiempo la transferencia de facultades, recursos y competencias que han de llevarse a cabo en un proceso de descentralización.

De esta manera queremos acercarnos a dicho proceso y entablar las rutas que puedan conllevar a un mejor desempeño en este proceso, a nuestra consideración será la utilización de mecanismos que conjuntamente con las políticas de cada gobierno interactúan de manera directa y fomenten su desarrollo, una de ellas será la denominada “Autogestión”, una figura importante para dicho proceso.

Se buscará las causas positivas y negativas que existen al implementar un mecanismo que coadyuve al desarrollo económico, social y cultural de los gobiernos autónomos. Encontrando las ventajas que este mecanismo de autogestión puede ofrecer para consolidar la estructura interna de un sector, y que de esta manera fortalezca las relaciones sociales de la comunidad con el gobierno, ofreciendo un verdadero sentido de participación, actualmente entablado en la ley.

Igualmente se observarán las consecuencias negativas y positivas que podrá efectuar este mecanismo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, actualmente definidos en la Carta Política, estableciendo un proceso descentralizado con mayor orden estructural. Para esto se tomará en cuenta las Leyes locales existentes que se refieren a este tema como la Constitución Política de la República del Ecuador, la Ley Descentralización, la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Juntas Parroquiales

## **ABSTRACT**

The present work of titillation was made through of the analysis of Constitutional Bills of 2008, it express in a detail way the Territorial Organization of the country, also it points the Decentralism Autonomous Government, at the same time the transference of faculties, rights and competences that will had take in a decentralization process.

In this way we want to arrange to that process and get the ways that can support the best develop in this process, in our consideration will be the mechanism that with the politics of each interactive government in a direct way and promote the expand, one of them will be the “Autogestion”, an important model of that process.

We will search the positive and negative causes that are in the implementation of the mechanism that help in the economic, social and cultural increase of the autonomous governments. Finding the advantages that this “autogestion” mechanism can offer the consolidation of an inside structure of one place, and that of this style we can fortalice the social relationship of the community with the government, offering a real participation sense that we can actually get in the law.

In the same way we will see the negatives and positive consequences that could commit this mechanism in the Decentralism Autonomous Government that actually are defined in the Politic Bills, that establish in a decentralism process with a big structural order. For this we will take in consideration the actually local laws that refers to this plan with the Political Constitution of Ecuador, the Decentralism Law, the Municipal Regimen Law, and the “Ley de Juntas Parroquiales”

## INDICE

	Pág.
<b>Capitulo I</b>	<b>6</b>
<b>1. Marco Teórico.</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Historia de la Autogestión</b>	<b>18</b>
<b>1.2. Tipos de Autogestión.</b>	<b>21</b>
1.2.1. Autogestión Liberal	<b>22</b>
1.2.2. Autogestión Comunitaria	<b>23</b>
1.2.3. Autogestión estatal	<b>23</b>
<b>1.3. Modelos de Autogestión</b>	<b>25</b>
1.3.1. Ex Yugoslavia	<b>25</b>
1.3.2. Israel	<b>30</b>
1.3.3. Perú	<b>32</b>
<b>Capitulo II</b>	<b>37</b>
<b>2. La Autogestión</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Definiciones</b>	<b>38</b>
2.1.1. Descentralización	<b>38</b>
2.1.2. Gobierno Central	<b>41</b>
2.1.3. Gobierno Seccional	<b>41</b>
2.1.3.1. Dependiente	<b>41</b>
2.1.3.2. Independiente o Autónomo	<b>42</b>
2.1.4. Autonomía	<b>44</b>



2.1.5. Participación Social	45
<b>2.2. El Centralismo como causa de polarización económica y social</b>	<b>48</b>
<b>2.3. La Descentralización como figura fundamental hacia una autogestión</b>	<b>53</b>
<b>2.4. La autogestión como herramienta en los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el aporte de la norma y otros medios</b>	<b>61</b>
2.4.1. Constitución de La Republica del Ecuador	65
2.4.2. Gestión Bilateral	86
2.4.3. Ley Orgánica de Régimen Municipal	90
2.4.4. Ley de descentralización y Participación Social	93
2.4.5. Ley Orgánica de Juntas Parroquiales	96
2.4.6. Reglamento general a la ley Orgánica de Juntas Parroquiales	98
2.4.7. Código Orgánico de Organización, Territorial , Autonomía y Descentralización (COOTAD)	100
<b>Capitulo III</b>	<b>106</b>
<b>3. Entrevista de Campo.</b>	<b>106</b>
<b>3.1. Proyectos en Ecuador a través del Mecanismo de Autogestión.</b>	<b>107</b>
3.1.1. A nivel Nacional	109
3.1.1.1. Educación	109
3.1.1.2. Medio Ambiente	112
3.1.1.3. Sistema Vial	114
3.1.1.4. Seguridad Ciudadana	116

3.1.1.5. Infraestructura Básica	118
3.1.2. Municipio de Quito	121
3.1.2.1. Medio Ambiente	121
3.1.2.2. Seguridad ciudadana	123
3.1.2.3. Obras Publicas	124
3.1.2.4. Empresa privada y Municipio.	126
<b>Capitulo IV</b>	<b>128</b>
<b>4. Conclusiones y Recomendaciones.</b>	

## **“LA AUTOGESTIÓN COMO MECANISMO PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS”**

### **INTRODUCCION.**

La autogestión a nivel mundial es considerada como un mecanismo que ayuda y contribuye al desarrollo en cualquier ámbito o circunstancia en la obtención de recursos que en la mayoría de casos son económicos. A través de su historia, su figura a favorecido a cumplir con las gestiones respecto al cumplimiento de los objetivos de una o varias organizaciones públicas o privadas en cuanto a su labor administrativa, con una respuesta positiva en el campo social y económico.

Debido a esto, dichas instituciones han decidido adoptarla al manejo de sus actividades cotidianas, tal es el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), que hoy en día lo conforman: las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, de acuerdo a la Constitución vigente.

Cabe recalcar que en la constitución publicada en el año de 1998 estos gobiernos descentralizados y autónomos eran reconocidos y denominados como gobiernos seccionales, por lo que pedimos al lector que se comprendan en adelante como Gobiernos Descentralizados y Autónomos.

Debido a esto, la autogestión se ha transformado en un eje económico de auto-sustento para atender las necesidades básicas de un gobierno seccional, que por problemas de atención externos e internos del gobierno se ven en la necesidad de

emplearla, problemas externos como la crisis económica mundial, problemas internos como la polarización de un gobierno central que no permite el desarrollo en estos sectores debido a que acapara la mayoría de recursos de un lugar y privatizan empresas, marginando el único sustento que pueden tener estos gobiernos descentralizados, en adelante denominados GADS.

En el transcurso de estos últimos años se ha planteado cambios para una nueva estructuración de los GADS, en cuanto a la forma de administrar sus recursos económicos presupuestarios, el manejo de una mejor empatía con el sector social, intentando que exista una mayor participación directa y finalmente optando por nuevas políticas respaldadas en normas que directa e indirectamente contribuyan a una mejor obtención de recursos económicos, sociales y culturales.

En cuanto a la situación político- social, se han reorganizado las principales figuras representativas que conforman un gobierno autónomo, así, los concejos municipales por ejemplo, deberán ser capaces de representar con dignidad y responsabilidad a su vecindario, representado por el alcalde y su concejo, en la misma medida los representantes parroquiales, provinciales, metropolitanos y regionales. Todos ellos, capaces de interactuar conjuntamente para el buen desenvolvimiento y desarrollo de su jurisdicción proponiendo un mejor goce de los derechos individuales, hoy expresados en los “Derechos del buen vivir” (Sumak kawsay), de la Constitución vigente.

Todo lo mencionado se hace posible gracias al proceso de la “Descentralización” que en la actualidad goza de un articulado e inclusive consta como una disposición fundamental de la Constitución vigente.

Esta figura incita el interés por promover el desarrollo en las ciudades más pequeñas y desatendidas como consecuencia de la mala atención de los gobiernos. Específicamente se preocupa por buscar el desarrollo en sectores donde las necesidades, la desatención, la desgracia y la insatisfacción coexistían. Todo esto a través de una transferencia de competencias para gobernar, convirtiendo a cada gobierno seccional en un ente autónomo, capaz de conseguir y fomentar su crecimiento con mecanismos de apoyo que contribuyan a su desarrollo, en este caso el mecanismo llamado autogestión.

La autogestión como mecanismo de desarrollo, tiene como objeto penetrar en las venas de aquellas instituciones públicas olvidadas, donde no llega un subsidio necesario, como consecuencia de una mala repartición presupuestaria por parte del Estado, para inspirarlas a la creación de proyectos a través de este tipo de figura, nos referimos a la autogestión, para que compitan conjuntamente con el creciente ritmo de desarrollo en una zona determinada.

El propósito de nuestra investigación, ante todo, es el de obtener el sustento legal que permita la existencia de esta figura, mediante la relación entre la norma jurídica y la política pública para su aplicación. Además de esto, comprobar si lo expresado en el articulado existente, en verdad se cumple, o si existe una o varias falencias de tipo estructural, administrativo o legal, es decir investigar si el problema para que no se de una autogestión que impulse al desarrollo, se encuentra en los problemas internos de la administración pública de los gobiernos seccionales o más bien es la ley la que no manifiesta y no respalda este objetivo.

A más de esto, obtener información y un balance en cuanto el manejo de políticas públicas de autogestión a través del gobierno seccional en nuestra ciudad, en este caso, el Distrito Metropolitano de Quito, respaldados en parte por disposiciones legales como la ley de descentralización y participación social, que corre en funcionamiento desde el año 1998, y con ella, comprobar si los gobiernos autónomos descentralizados aplican en la actualidad la norma jurídica o simplemente una política pública de autogestión y si sus resultados son o no positivos. Del mismo modo se relacionara con otras leyes y reglamentos que actúen y sirvan directamente para acatar el buen funcionamiento de dichas instituciones y que contengan determinado enunciado que manifieste esta política de autogestión.

Mencionaremos ciertos enunciados expresados en nuestra actual Constitución promovida en el año 2008, en la que se discute ciertos parámetros para establecer simplemente a la autogestión como una política y no considerársela como una figura jurídica capaz de obtener su propio marco legal

Finalmente, queremos llegar a conclusiones en las que se den puntos de opinión para comprobar si la autogestión puede o no ser un mecanismo que ayuda a un mejor desenvolvimiento en el crecimiento de una ciudad a través de la administración seccional, o si solo se dan en aquellos que se encuentran en procesos de descentralización. De igual forma comprobar que éste mecanismo no solo sirve para el desarrollo de un solo sector, sino que puede convertirse en una política nacional, sin sobrepasar los límites permisibles de la ley, claro está.

Por motivos de estudio, la investigación realizada se enfoca y direcciona específicamente a la ciudad de Quito. Consideramos que el manejo autónomo y descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es uno de los más representativos en cuanto a planificación y estructuración administrativa, debido a esto, será donde realizaremos nuestro enfoque.

## Capítulo I

### 1. Marco Teórico.-

En América latina, con la democratización que se inicia a fines de la década de los setenta, se vive una nueva forma de proximidad sociopolítica, entre el gobierno y la ciudadanía, que supera la tradicional relación clientelar construida por los partidos políticos, así como la ausencia de políticas sobre la vida de las ciudades. Por otra parte, los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado, producen mutaciones notables en la relación política-ciudad, en la que aparecen como actor fundamental los gobiernos descentralizados y autónomos denominados por nuestra actual Constitución en:

**Art. 238.-** *Constituyen Gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales, y los consejos regionales.*

Actualmente nuestro ordenamiento territorial se establece de esta manera por lo tanto estos gobiernos descentralizados y autónomos, son los organismos encargados de tener la responsabilidad directa en el proceso de gestión, se constituye, cada vez con más fuerza, en el eje principal de forma hegemónica para

el gobierno de la ciudad, en el que participan un sinnúmero de organismos interventores públicos y/o particulares.

Este proceso no siempre es equivalente; los municipios a nivel nacional tienen diferentes actividades, debido a situaciones de distinta naturaleza, ya sea por su ubicación o por causas naturales. Es también un proceso múltiple debido a que en el interior de la administración municipal, se producen cambios con intensidad variable bajo lógicas de gestión muy diferentes.

¿Qué es entonces, lo que exigen las autoridades municipales? demandan más recursos, los mismos que transferidos por el gobierno central a través del presupuesto municipal y que a manera de subsidio, induce a la inoperancia en los mismos y hace que aquellos no funcionen en la forma que deberían hacerlo, satisfaciendo lo que realmente necesitan.

Es decir se convierten en verdaderos parásitos, en títeres del gobierno y terminan cumpliendo simplemente funciones burocráticas a medida de solemnidad.

Debido a esto y como lo habíamos enunciado, el gobierno central decide implantar la estructura del gobierno autónomo descentralizado, investiga y crea la Ley de Descentralización y Participación Social, con esto se da inicio a una política por parte del gobierno central que incita y obliga a los gobiernos seccionales a buscar fuentes de recursos, sean económicos, humanos, naturales, etc., para que alivianen el exceso de carga y responsabilidad que tiene el gobierno central.

A nivel mundial la autogestión se ha convertido en una herramienta fundamental para el crecimiento y desarrollo de países, pero en la mayoría de casos no ha sido en los gobiernos seccionales, más bien se implantan en la estructura central de un



gobierno, es decir a nivel general, por ejemplo podemos señalar a la Ex Yugoslavia, como precursor e instaurador de esta figura en su política nacional como un Estado auto- gestionado.

Con respecto a lo señalado existen diversos autores que han estudiado a fondo esta figura, así el autor Ichak Adizes, en su obra señala: *“La autogestión es un sistema diferente del mercado y del estatal, (ambos de planificación central)”*<sup>1</sup>

Según esta connotación, el autor induce la forma en que debemos entender a la autogestión, como algo que forma parte de un sistema, una alternativa que compromete tanto a situaciones internas como externas; a la sociedad en sí y del mismo modo al gobierno, convirtiéndose ambos en factores interconectados que coadyuvan al desarrollo del país, en nuestro caso al gobierno seccional.

Lo fundamental es que no vayan más allá de lo que es permisible por la ley, en nuestro caso a lo que permita nuestra Constitución y más leyes, tanto la Ley de Descentralización y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Países como Israel, Perú, Ex Yugoslavia, han encontrado en la autogestión un sistema en el que se promulgan políticas que hace posible la creación de organizaciones enrumbadas al manejo de las autogestiones en todo y cada uno de los ámbitos en donde pueda ser aplicable, capaz de crear un cuerpo legal en el que se indiquen los parámetros a seguir y el alcance que puede tener.

En Perú por ejemplo se promueve la autogestión en el sector campesino, la diferencia radica, en que ésta, se encuentra amparada bajo la *“Ley de empresas de propiedad social promulgada hace ya treinta años, específicamente el 2 de mayo de 1974,*

---

<sup>1</sup> ADIZES, Ichack, pág. 9. AUTOGESTION YUGOSLAVA. Primera Edición. México, año 1977.

*en donde se regula el manejo del capital para poder reinvertirlo en temas de educación, salud, y tecnología.”<sup>2</sup>*

*“Según María Elsa Viteri, Ministra de Finanzas del Ecuador, El gobierno ecuatoriano incluyó en el Presupuesto Estatal del 2010, una asignación de \$1.723 millones para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), Municipios, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales, es decir, \$130 millones más de lo entregado en el 2009, informó que el presupuesto del 2009 para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), era de \$1593 millones, explicando ante la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional, que el actual modelo de distribución “era un caos de inequidad”, por lo que el presupuesto tiene como objetivo provocar la equidad conociendo cuánto requerimos para cubrir necesidades básicas que tiene cada habitante en los GADS.*

*Viteri precisó que el artículo 271 de la Constitución aclara perfectamente que los recursos provendrán del 15% de los ingresos permanentes del Estado Central, más el 5% de sus ingresos no permanentes, porcentajes que vendrían a constituirse en las únicas pre asignaciones presupuestarias, conjuntamente con las leyes 010 y 047, que constan como tales en la Constitución a favor de ciudades, provincias y juntas parroquiales.*

*Con este monto mencionado, \$466 millones, corresponden a los Consejos Provinciales, \$1.167 millones a los Municipios y \$106 a las Juntas Parroquiales.”<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> ibídem Pág. 6, número de Pág. 16

<sup>3</sup> Información obtenida de Internet, ANDES, <http://andes.info.ec/tema-del-dia/ecuador>, por ANDES/CC » 19:54 - 4 Ene 2010

Debido a esto la mayoría de sectores desfavorecidos por la mala repartición del presupuesto municipal, buscan medidas alternas, que en cierta forma lleguen a cubrir algunas necesidades básicas. Es precisamente en este punto donde acuden a la autogestión, que les ayude a conseguir el sustento necesario, con esto se logra por lo menos la subsistencia del día a día, más no se consigue un principio fundamental, como es el derecho de las personas al “Buen vivir” según lo expresado en nuestra Constitución.

Por lo que se puede opinar que por más que nuestra Constitución manifieste y haga hincapié sobre los principios fundamentales que cumplan con una buena desconcentración, no se tiene una ley clara que permita establecer los parámetros internos y operacionales para su función, nos referimos a una ley bien elaborada de Descentralización y Participación Social

Por esto, expertos sociólogos y juristas, concuerdan que la autogestión como mecanismo de desarrollo solo se puede dar en sectores pequeños, **“mientras más pequeño es un gobierno local, se logra una mejor autogestión”**.<sup>4</sup> Debido a que se necesitara de un estudio bien elaborado que goce de un cuerpo legal que estipule los parámetros y lineamientos correctos que permita a un gobierno descentralizado y autónomo de mayor tamaño a realizar esta política.

En verdad, según nuestra opinión, la autogestión no necesariamente se aplicará en gobiernos pequeños, que pueden tener un manejo más fácil estamos de acuerdo. Pero mencionaremos durante nuestra investigación que a nivel mundial la autogestión se aplica en esquemas mucho más extensos, mucho más

---

<sup>4</sup> Garzón Darwin, Sociólogo. FLACSO Quito-Ecuador, Lunes 9 de Noviembre del año 2009

complejos, incluso, como sistemas de gobierno nacional, no solo de un gobierno autónomo.

Cómo no va ha hacer posible esto, si hemos mencionado a un país convertirse en promotor de políticas auto gestionadas como lo fue la Ex Yugoslavia o por poner otro ejemplo Italia, que funciona con la unión de pequeños estados confederados, en donde la autogestión se la practica a diario, contribuyendo al fortalecimiento del país entero.

En verdad, creemos que las personas que no conocen a fondo de este tema, no ven el futuro en ello, debido a que ni siquiera les interesa o simplemente creen que es algo utópico. Para nuestro autor, las consecuencias que hacen que se requiera del fomento de la autogestión en los gobiernos autónomos son varias entre estas podemos mencionar lo siguiente: ***“el enfrentarse a tremendos escollos que se oponen a un adelanto integral en países en vías de desarrollo en los ordenes social, político y económico”***<sup>5</sup>.

Según lo citado, concordamos y expresamos lo que sucede realmente en nuestros municipios. Por un lado hay una excesiva polarización del gobierno central, los municipios enfrentan cotidianamente trabas y escollos que no permiten el desenvolvimiento de sus ideales, por ejemplo: el municipio “x” considerado como ente autónomo tiene que estar sujeto a las nuevas políticas y decisiones que imponga el régimen de turno, nos referimos a la función ejecutiva, representado por el Presidente de la República, si no se encuentra conforme con estas disposiciones, simplemente empieza un bloqueo por parte de otras entidades que

---

<sup>5</sup> ADIZES, Ichack, pág. 17. AUTOGESTION YUGOSLAVA. Primera Edición. México, año 1977.

se encuentran a cargo de esta función, por ejemplo las corporaciones financieras, bancos, cooperativas etc. Esto trae como consecuencia un estancamiento que impide fomentar el desarrollo en cualquier sector de ese gobierno.

Tras esto, mencionamos las trabas existentes para que un gobierno seccional no pueda atender y solucionar los conflictos internos que impiden el crecimiento de una provincia. A esto debemos añadir la falta de claridad por parte de lo expuesto en leyes, reglamentos y normas al referirse al mecanismo de autogestión, como un instrumento que coadyuve al desarrollo.

A nuestro modo de ver, no existe una manifestación adecuada que permita su aplicación, debido a que no hay el deseo por conseguir algo propio, sino más bien de ser dependiente de otro.

Nos referimos de este modo a la ley, en vista que no encontramos concordancia jurídica al momento de emplear la autogestión como un mecanismo de desarrollo en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Sin embargo nuestra Constitución vigente expresa en el artículo 273, lo siguiente:

**Art. 273.-** *Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.*<sup>6</sup>

Por lo cual según lo enunciado se aprecia el impulso que quiere dar la Constitución de la República, al proceso descentralizado y permite con esto a los gobiernos autónomos descentralizados señalados en el Art. 238 inciso segundo de

---

<sup>6</sup> Constitución de La República del Ecuador publicada el 20 de Octubre del 2008, N 449.

la Constitución a que se les transfiera las competencias al mismo tiempo con sus recursos, siendo ambos de carácter ineludible e indispensable al momento de cumplir el proceso.

Sin embargo y a base de lo manifestado en la Constitución del 98, en su Art. 226 tercer inciso, éste proceso se torna complejo y difícil, porque la descentralización se llevará a efecto, cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla, debemos entender que dicha capacidad depende de muchos factores de orden geográfico, económico y otros para poder decir que tienen una capacidad operativa, pero en realidad tenemos que ser francos, en el País no todos los GAD están en las mismas condiciones, resultando difícil que alguna entidad acepte asumir dichas competencias como sostiene la nueva Constitución. Debemos concluir entonces, que ante ésta situación que viven los gobiernos autónomos descentralizados, son escenarios propensos a que aparezca un sistema, mecanismo o actividad especial, que fomente el fortalecimiento de aquellos y pueda conseguir los recursos que sean del caso, para satisfacer las necesidades de la comunidad, indudablemente esa es la "Autogestión".

Sumado a la ley, existen otros agentes internos que según algunos llegan aparejados como analfabetismo, la falta de emotividad social, el atraso tecnológico, las costumbres sociales y los escasos recursos humanos imbuidos de espíritu emprendedor

Según el autor, estas son las causas para que un gobierno adopte un sistema opcional para combatirlas. Mediante procesos pequeños y simplificados se lograría complementar actividades que fortalezcan, ya que la combinación de las

causas mencionadas determina el bajo índice de crecimiento económico en un sector, sea este central o descentralizado.

Actualmente los gobiernos autónomos, se manejan a través de un sistema descentralizado, sin embargo no deja de pertenecer a una planificación central, en la que se depende directamente de un gobierno central, para solventar ayuda y subsidios cuando la planificación seccional no ha logrado cubrir todas las necesidades de la comunidad.

El problema que encontramos en el gobierno central, es que resta creatividad institucional a la administración autónoma, representada en sus autoridades y máximos representantes, de la misma forma se resta autoría a instituciones de gobierno consideradas autónomas, en este caso los municipios. Convirtiéndose tanto autoridades como entidades en títeres burocráticos. En cierta medida esto se ha controlado y en cierta forma gracias a la aplicación e interpretación exitosa que algunos gobiernos lo han hecho a través de la Ley de Descentralización y Participación Social, me refiero a las ciudades de Quito y Guayaquil.

Por otro lado no debemos olvidar y mencionaremos que dicha interpretación no ha sido del todo correcta, ya que existen falencias operacionales como por ejemplo dejar de lado la participación social de los individuos, por lo cual se convierte esto, en un híper-centralismo, a esto señalamos lo siguiente:

***“La nacionalización refuerza las atribuciones del gobierno y acarrea a la larga la democratización de la sociedad, los ciudadanos dependen de un***

***gobierno para sobrevivir en lo económico y en lo político y esto reduce la participación de la ciudadanía”<sup>7</sup>***

A diferencia de cómo se llevó la autogestión en países como la ex Yugoslavia y en la mayoría de países desplazados de la ex - Unión Soviética, nuestra propuesta de autogestión no va encaminada a una revolución laboral sindicalista, por el contrario solo daremos puntos referente de cómo surgió y cómo a evolucionado, nuestra tesis, investiga y propone el deseo de contribuir al desarrollo de los gobiernos seccionales con ejemplos a nivel mundial y el de cómo pueden darse, siguiendo parámetros que a su vez estén amparados por normas legales que permitan hasta cierto punto su aplicación.

Nuestro país, en la actualidad goza de leyes que amparan la participación social, pilar fundamental en el manejo de la autogestión, y mejor aún al ser aplicadas en los gobiernos seccionales, inciden de manera obligatoria para que se fomente una interacción entre el gobierno y la sociedad, tal es el caso de nuestra Constitución, y nuestra Ley de Descentralización y Participación Social. Sin embargo, no existe en el gobierno seccional, una ley que ampare o sustente la manera o procedimiento por el cual debe guiarse la figura de la autogestión, por eso la necesidad de recomendarla como norma u ordenanza en los gobiernos.

Ecuador, al igual que ciertos países vive una etapa en la que su sistema de gobierno atraviesa un proceso descentralizado en ciertas provincias. La transferencia de competencias, reduce el riesgo y responsabilidad que ha tenido

---

<sup>7</sup> ADIZES, Ichack, pág. 32. AUTOGESTION YUGOSLAVA. Primera Edición. México, año 1977



por décadas el gobierno central. Este sistema descentralizado puede requerir herramientas que contribuyen a su objetivo, entre estos la autogestión.

La autogestión no es más que un medio que requiere de canales, o conductos que conlleven a su culminación como en la actualidad es el proceso descentralizado en el sistema de gobierno nacional. Desde nuestro punto de vista este mecanismo puede ser considerado como instrumento de satisfacción social, política y económica, que desfogue como una válvula, el acrecimiento de situaciones complejas en un gobierno autónomo, como son las necesidades básicas que en la mayoría de ocasiones no se cubren como: salud, educación.

El autor L. García San Miguel señala: *“En Yugoslavia se lleva una sociedad Autogestionadora del control obrero de empresas. Pero en Israel una democracia industrial que sitúa a todos los participantes en situación de igualdad y que esto ha de extenderse a los demás poderes”*.<sup>8</sup>

Por lo tanto en su obra, se plantea a la autogestión, como un rumbo o camino a la sociedad y al conjunto de ideologías inmersas internamente en cada gobierno o sector.

Es decir la autogestión se promueve de acuerdo a la necesidad que en determinado instante se requiera más, no como un sistema, el gobierno, decidirá si es o no positivo el empleo de la figura como tal.

Desde nuestro punto de vista, compartimos con el autor en lo que se refiere a la autogestión, como el camino a una ideología social, pero es precisamente en este punto donde se contradice al poner a la Autogestión como una ideología.

---

<sup>8</sup> L. García San Miguel. La Sociedad Autogestionadora una Utopía Democrática

La autogestión desde nuestro enfoque nace como ideología, mas no conserva su esencia, debido a que al plasmarla se convierte en sistema o medio técnico en la búsqueda de un determinado objetivo.

La autogestión mas bien tiene que ser considerada y expresada a través de la ley, no necesariamente en un marco legal, sino como una iniciativa que a su vez requiera de algún organismo que respalde la creación de la norma, debido a que la autogestión como tal no puede ser plasmada en un articulado, ya que es una iniciativa que nace de la persona, es algo subjetivo imposible de ser representada de forma objetiva.

Sus alcances, beneficios, y procedimientos se los encontrará según nuestra opinión en un organismo encargado de llevar esta política que se encuentre sujeta a los municipios en donde se explique su naturaleza y su finalidad, apoyada siempre o inmersa en un proceso descentralizado que permita a todo ente autónomo crear políticas que coadyuven a su desarrollo, entre estas las autogestiones.

### **1.1 Historia de la Autogestión.**

A través de nuestra investigación, recordaremos los inicios conceptuales y materializados de la autogestión, su propósito, dónde nace, dónde incide y finalmente cómo se convierte en mecanismo útil para países que vivieron situaciones de extrema pobreza, hambre y miseria. Estos surgieron a consecuencia de factores internos y externos como las guerras mundiales, primera y segunda, desastres naturales y finalmente fenómenos sociales que han incidido

para que se tome este medio como respuesta inmediata que conduzca al desarrollo.

Antoni Colomer Viadel, representa su estudio de la autogestión a través de un esbozo histórico en el cual manifiesta:

*“Desde el principio de la historia humana, un espíritu de necesaria solidaridad movía a las tribus y comunidades primitivas, ya que la salvación de la especie estaba por encima de la del individuo. La »comunidad actuaba como una entidad integrada por lazos irrompibles, y cooperaba en una obra común. El principio de cooperación es una de las claves de la evolución, que sólo una lectura distorsionada de Darwin ha querido ignorar. Esta cooperación implica, además, un compromiso de acción de todos sus miembros. Ninguno es ajeno a la responsabilidad de la construcción del ser social colectivo.”<sup>9</sup>*

A decir de lo expresado, podemos encontrar un significado sociológico, que señala las características fundamentales y esenciales de lo que posiblemente representa o coincide con lo que fuere hace mucho tiempo la palabra autogestión, el autor enfatiza el deber que tenía la comunidad, por así decirlo la sociedad en la actualidad, de cooperar e incidir conjuntamente con todo los miembros del clan (gobierno) para la salvación y conservación de la especie, de igual forma se puede mencionar que en la actualidad esto se realiza, sin embargo los lazos que unen a la sociedad con el gobierno, no se encuentran interconectados en forma directa, sino a través de organizaciones.

A medida que evoluciona la especie humana, las tribus y clanes dejan de existir, se plantean formas de gobierno distintas. Europa emplea como principal forma de gobierno al esclavismo bajo un sistema feudal, en lo posterior esto trae como

---

<sup>9</sup> Información obtenida de Internet. <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=177> , por Antonio Colomer Viadel, FADE UPV, INAUCO.A

consecuencia una revolución laboral denominada “Sindicalismo laboral” a nivel mundial, en donde posiblemente empieza a consagrarse el sistema autogestionario en cuanto a medidas y reformas para atender las necesidades del pueblo, sin un señor feudal para convertirse y lograr auto dependencia.

Estos fenómenos consiguen a nivel mundial gran representación y convierten esta revolución, en movimientos sociales que coadyuvarán conjuntamente con sus ideales a que se promulguen políticas de gestión, posiblemente es en estos movimientos donde nace la palabra autogestión.

La Autora Marimar Arauz sostiene:

- *Surge el movimiento Obrero en el Siglo XIX, representado por los sindicatos en Inglaterra, posteriormente conocida por su fundación internacional en 1864, en donde su posición en cuanto a la emancipación de los trabajadores tiene su base de estrategia y táctica en forma gestora, su lema: La emancipación de los trabajadores tiene que ser obra de los mismos trabajadores.*
- *La Comuna de Paris, establecida entre marzo y mayo de 1871 en donde se realiza la primera práctica auto gestionada moderna.*
- *La aparición en América Latina de organizaciones sindicalistas revolucionarias, formando una corriente anarcosindicalista comparadas con CGT en Francia, CNT en España. Estos tenían la concepción autogestionaria por la defensa de la acción directa hacia corrientes políticas como el Federalismo, Antiparlamentarismo y más que nada al anti centralismo. En América Latina estas organizaciones revolucionarias estaban gestionadas por los mismos obreros.*
- *En Rusia se da un movimiento político denominado los Soviets, en Italia, Alemania y Hungría, el movimiento de los consejos., tras la terminación de la Primera Guerra Mundial. Los movimientos anti bolcheviques de Kronstadt y Makhno durante la guerra civil de Rusia. Se rebelan contra el poder central. De inspiración*

*autogestionaria era la "llamada oposición obrera" surgida en el partido comunista ruso bajo la dirección de Alejandra Kollontai.*

- *Los Kibbutz israelíes surgidos en la década de los 20 como núcleo de la sociedad rural palestina.*
- *España crea las colectividades libertarias durante la Guerra civil, en ésta se organizan y plantean soluciones económicas, sociales y políticas con la designación de deberes y la participación social.<sup>10</sup>*

Como conclusión a lo enmarcado, podemos mencionar, que la autogestión fue evolucionando, de tal manera que hoy en día llega a transformarse en figura de apoyo, y no solo para la fuerza laboral. Por el contrario a evolucionado y se la puede aplicar en un sistema de gobierno nacional, y, en el caso de nuestra investigación, al tema de los gobiernos autónomos, en los cuales se desprende de la dependencia de un gobierno central.

A nivel internacional, existen muchos países que contemplan esta figura como verdaderos parámetros a seguir, y enmarcan un lineamiento ordenado teniéndola como modelo alternativo de solución a necesidades que no puedan ser cubiertas por el presupuesto interno de cada gobierno seccional entre ellos, municipios, parroquias etc.

---

<sup>10</sup> Información obtenida de Internet, <http://www.solidaridad.net/vernoticia.asp?noticia=320>, Autora, María del Mar Arauz, 2004-11-08

A continuación siguiendo con la introducción en la historia de la autogestión mencionaremos modelos de autogestión, los mismos que se han aplicado en diferentes áreas sean políticos, sociales, económicos.

## **1.2 Tipos de Autogestión.**

A través de la historia, diversas son las connotaciones para la palabra autogestión, sin embargo, este concepto tiene distintas formas de significado ya sea por el fin que se busque y aunque su concepto sea parecido, en el fondo tienen diferencias muy peculiares, así comentaremos estas diferencias entre cada una, en lo que a futuro será trascendental para un conocimiento en el que podremos distinguir y luego escoger la más adecuada para nuestro entorno; es sin duda un contenido extenso que no se lo puede dar a breve rasgo, la palabra autogestión tiene fundamentos y bases de carácter histórico tanto así que hasta el día de hoy se las practican, por tal motivo el estudio de ésta, debe hacérselo a través del tiempo y de los resultados obtenidos a partir del mismo, aunque no hayan sido obtenidos directamente, sino a través de algún modo distinto al conocido, pero que sin duda está ligado a dicha palabra.

Para el estudio y la comprensión de dicha palabra hemos realizado un breve análisis en el que destacamos los diferentes tipos de autogestión argumentados por la autora Alejandra León Cedeño:

### **1.2.1 Autogestión Liberal.**

Sus raíces se encuentran en el anarquismo, históricamente es la primera autogestión en existir y la que promueve la transformación de una sociedad, en el que la gestión colectiva de masas puede funcionar sin la autoridad, posteriormente

su naturaleza anarquista se mezcla con otras corrientes provocando una transformación en su contenido, dándole un enfoque nuevo con mucha más movilidad, como consecuencia de esta transformación se producen diversos cambios, por ejemplo aparece el conflicto libertario entre la naturaleza y sociedad y se empieza a criticar la noción de ser gobernado, por otro lado las ideas de grupo, es una gestión colectivizada.

En síntesis, el concepto a este tipo de autogestión según la investigación realizada por la autora Alejandra León Cedeño de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo Brasil sería *“un proceso en el cual un colectivo de personas, organizadas en redes de producción que varían según el momento y contexto, toman decisiones horizontalmente y actúan colectivamente en la búsqueda de bienes, acciones, ideas y servicios o reivindicaciones directas que les afectan, habiendo una posesión colectiva de los recursos empleados”*<sup>11</sup>. Esta autogestión comúnmente es aplicada en países cuyo origen ideológico se asemeja más a raíces de izquierda, o por así decirlo lo utilizan países que pertenecieron a la URSS.

### **1.2.2 Autogestión micro-comunitaria.**

Es una proto-autogestión , es decir es una agrupación de personas que por sugerencia espontánea o de algún representante o líder , organiza operacionalmente estrategias de emprendimiento colectivo de acciones , bienes o servicios , reivindicaciones , que los afectan directamente , siempre con un fin comunitario , es independiente al papel del Estado, no necesita o requiere de

---

<sup>11</sup> Información obtenida de Internet. <http://www.gatonegro.netfirms.com/contralascuerdas/autogestion.htm>, 23 de abril del año 2009.

argumentos institucionalizados de participación como por ejemplo los estatutos, elección de directores, políticas, etc.

Lo más destacado en este tipo de autogestión, es que se la realiza a corto plazo, es más dinámica, a diferencia de las anteriores que por lo general buscan algo mucho más profundo y complicado, ejemplo la transformación ideológica en la toma de decisiones políticas en un Estado y la transformación de la sociedad, ya que su principal interés es trabajar para la concretización de una necesidad sentida, lo cual implica que se luche por algo más justo. Sin embargo consideramos que ésta se aplica o enfoca más hacia el tema empresarial ya que no requiere de argumento institucional y menos de un ordenamiento legal.

### **1.2.3 Autogestión Estatal**

Este tipo de autogestión, se diferencia con la anteriormente mencionada por su origen, mientras en la libertaria, el que promueve la idea de emancipación de la autoridad es el individuo o particular o un determinado grupo de personas, en ésta no lo es, en este tipo de autogestión es más bien el Estado quien fomenta la autogestión por motivo de necesidad frente a determinada emergencia, es la que promueve su desarrollo en caso de necesitarla, por ejemplo al momento en que el país es oprimido por otras potencias, el Estado es quien decreta la toma de los medios de producción y de esta manera inspira las decisiones comunitarias y apunta hacia una autonomía de las personas dentro de los límites que otorga el gobierno.

Un ejemplo claro a este tipo de autogestión lo es la ex Yugoslavia, sin embargo la preponderancia de su forma de gobierno convirtió a este sistema en algo



contradictorio, un ejemplo claro fue la dirección de las empresas estatales que estaban a cargo de un tecnócrata a nombre del Estado o a su vez miembro del partido, esto llevó a que se merme la autonomía que se pretendía estimular.

Consideraremos desde nuestro punto de vista personal, que este tipo de autogestión, es el que más se acerca al objetivo de nuestra investigación, es posiblemente a lo que tratamos de llegar, debido a que es en éste, donde existe una intervención directa del Estado, con propuestas claras debido a una necesidad objetiva, que es el de instaurar esta figura en los gobiernos seccionales para que consigan mejorar y puedan desarrollarse autónomamente. Con el Estado como interventor directo, se puede o se entiende que manejará este proceso a través de alguna ley o reglamento, referido al gobierno seccional, de no ser así lo realizará a través de alguna institución u organización con cuerpo legal que maneje los parámetros legales.

### **1.3 Modelos de Autogestión.**

A pesar de las posibles contradicciones que puedan presentarse en el transcurso de esta investigación, en cuanto a cuál debería ser la adecuada autogestión para nuestro tema, ponemos a continuación ejemplos de países que aplican cada una de éstas, con ello queremos que cada lector de su opinión de cual debiera ser, y que a nuestro parecer es la ya antes mencionada.

#### **1.3.1 EX Yugoslavia (Autogestión Liberal)**

Yugoslavia y su experiencia autogestionaria, tiene como base legal la ley promulgada por un gobierno de carácter comunista. Esta ley se establece en

1950, posteriormente se la ratifica en enero de 1953 y finalmente se la incluye en la Constitución del 7 de abril de 1963, modificada por la ley de julio de 1965.

Según el autor Ichak Adizes, en su obra, "Autogestión la práctica yugoslava",

*"la autogestión es un sistema desarrollista y humanista. Desarrollista porque tiende a capacitar a cada individuo de una organización para gobernarse a sí mismo. Humanista porque pone la organización al servicio de cada uno de los individuos que la integran, en vez de tratar a cada individuo como instrumento en manos de la organización."*<sup>12</sup>

En la ex Yugoslavia la autogestión se identifica a veces con la participación de los trabajadores o también llamada democracia industrial; pero en este país, ésta institución solo se considera un elemento más de un sistema plenamente desarrollado de autogestión.

Debido a esto creemos que la autogestión como mecanismo de desarrollo puede aplicarse en estados democráticos que emplean la descentralización en su gobierno, delegando funciones administrativas a los gobiernos seccionales.

Para resumir de este modo como llevó la ex Yugoslavia esta autogestión señalamos lo siguiente:

*"se basa en la participación directa de los trabajadores a través de representantes que laboran con ellos en la misma comunidad y como todas las entidades gubernativas están obligadas a consultar a estos delegados directos de las unidades autogestoras no hay necesidad de que el parlamento se organice según los lineamientos clásicos del sistema de partidos."*<sup>13</sup>

Para explicar de una forma más entendible lo citado entablaremos lo siguiente: la Ex Yugoslavia tenía un sistema de gobierno polivalente (multifuncional), que está íntimamente vinculado a la institución de la gerencia (como una empresa) de igual

---

<sup>12</sup> ADIZES, Ichack, pág. 20. AUTOGESTION YUGOSLAVA. Primera Edición. México, año 1977

<sup>13</sup> Ibídem, págs. 82-83

manera tiene rasgos democráticos, que permite el buen funcionamiento del sistema institucional de gobierno.

Demostraremos con el siguiente cuadro lo expresado y explicaremos las diferencias en cuanto al manejo de autogestión en dos sistemas de gobierno diferentes, un sistema de gobierno univalente (Ecuador) y polivalente (Yugoslavia).

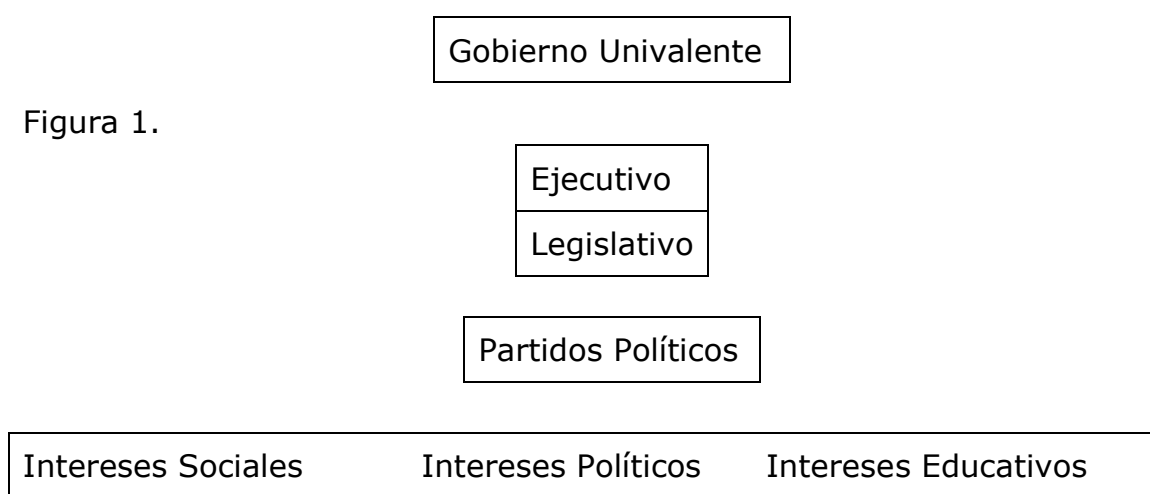
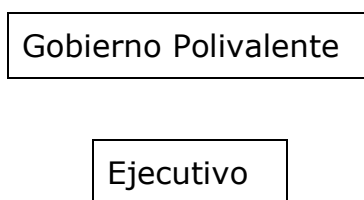


Figura 1.

Figura 2.<sup>14</sup>



---

<sup>14</sup> Figura1, figura 2I ADIZES, Ichack, págs. 25, 26,27. AUTOGESTION YUGOSLAVA. Primera Edición. México, año 1977.

Cámara de Educación	Cámara de Sanidad	Cámara de lo Social y Político	Cámara de la Economía
Organización Cultural y Educativa	Organización de la Salud	Organización Ideológica	Organización Económica

Apreciamos en la fig.N.1 el tradicional sistema democrático central, en donde se tiene como principal autoridad la función del ejecutivo representado por el Presidente de la República, la función legislativa enraizada y vinculado directamente a éste, que como consecuencia designa a los partidos políticos, como encargados y dignos representantes al momento de tomar decisiones, como si dependiera solo de ellos. Actualmente esto se ve reflejado en las decisiones que se toma en la Asamblea Nacional relacionado a proyectos de interés tanto descentralizado como central.

Pero existe un problema con relación a esto, las decisiones se toman jerárquicamente en forma vertical, primero aprobadas por el pleno y luego sancionada u objetada por el Presidente de la República, por lo cual no existe una relación entre las decisiones que se deberían tomar directamente y ser aprobadas por el representante del gobierno autónomo, que es el encargado de conocer las verdaderas necesidades del pueblo.

Con este ejemplo se vuelve a lo mismo, es decir se tiene que estar aliado con el gobierno de turno para logra objetivos finales, y por más que la ley intente mediante políticas de descentralización evitar lo señalado, no es posible debido al sistema de gobierno central en el cual se vive.

En la fig. N. 2 en el sistema de gobierno polivalente, las decisiones no se toman de forma vertical, más bien existe un sistema de organización horizontal, en donde se contempla una forma gerencial, como lo habíamos mencionado en forma de empresa, todos aportan en cuanto al crecimiento, se desecha lo malo, lo que no está relacionado, con esto se consigue una mejor competitividad, y en cuanto al Estado, un mejor desarrollo.

La transferencia de competencias por parte del Ejecutivo, que sigue siendo importante, pasa a manos de las Cámaras, elegidas por el pueblo, estas Cámaras designan un representante, el cual conocerá y tendrá competencia para atender asuntos que le competan, en cuanto a necesidades de tipo social, ideológico, educación, etc.

Las mismas que delegan ciertas funciones a instituciones preparadas para atender problemas más pequeños, como son las organizaciones que están por debajo de las cámaras y que toman las decisiones conjuntamente con la comunidad, una vez que se entiende el representante de la organización con el de la comunidad, informan ésta decisión al superior, o sea las Cámaras, éstas se encargan de ventilar si contribuye o no, al desarrollo del problema.

De esta manera la autogestión se convierte en una alternativa en donde coexisten, tanto el sistema central como el de empresa (de mercado), de igual manera se conserva una democracia, para de ésta manera, no convertir a la autogestión en un sistema de tinte comunista.

La autogestión en Yugoslavia es verdaderamente un punto de referencia y considera lo siguiente:

*La ley constitucional del 13-1-1953 en su artículo 4 dice: "la propiedad social de los medios de producción, la autogestión de los productores en la industria y la autogestión del pueblo trabajador en la comuna, en la ciudad y el distrito, son las bases de la organización social y política del país"<sup>15</sup>.*

Como lo hemos mencionado nosotros no queremos llegar a la aplicación macro de la autogestión, simplemente y por el momento compartir la posibilidad que puede existir para que contribuya al desarrollo de los municipios. El problema en cuanto a su estructura es determinar si existe actualmente una política directa que conlleve a su desarrollo sea en una norma expresa o en un reglamento.

### **1.3.2 Israel (autogestión micro comunitaria)**

El modelo de autogestión Israelí, se ha limitado al campo de la producción agrícola. Se dan pues en Israel los "Kibutz"<sup>16</sup>, y los "Moshavin", el primero basado propiamente a un modelo comunitario que exige mucho sacrificio y convicción y el segundo respondiendo más bien a un criterio cooperativista.

Estos planteles agrícolas, están formados por pioneros jóvenes y se trata de incluir a los judíos inmigrantes no procedentes de Europa. Los Kibutz han disminuido y los Moshavin se han incrementado en esta última década. El establecimiento de

---

<sup>15</sup> Información obtenida de Internet, [www.fondation-besnard.org/IMG/pdf/La autogestion en Yugoslavia.pdf](http://www.fondation-besnard.org/IMG/pdf/La_autogestion_en_Yugoslavia.pdf), Hiver 1959

<sup>16</sup> Diccionario enciclopédico océano uno. Organismos de explotación agrícola israelí que se rige bajo el sistema de autogestión. Edición. 1991

Diccionario enciclopédico Grijalbo. Granja israelí de cooperativa, cuya prioridad es el del estado. Arrendado a la comunidad del kibbut que participan de forma colectiva en la producción y otras funciones, como la defensa, agricultura etc. Edición.1988

estos kibutz ha respondido a criterios geopolíticos de Israel, al ser ubicados en puestos de avanzada fronteriza. ¿Pero, cómo funciona la autogestión en este medio?

*“Sólo desde la autogestión colectiva con apoyo legal y financiero de la colectividad, es decir, del Estado, o desde la propiedad colectiva, de nuevo el Estado, se puede lograr un medio participativo y democrático”<sup>17</sup>*

pero para esto necesitaban de algún medio que contribuya al fortalecimiento y constitución de un Estado. Israel se encuentra ubicada en la parte oriental del mediterráneo, en medio del desierto, esto hace que el mar sea su única fuente de ingreso, sin embargo los problemas limítrofes, no dejan que así lo sea. Es por esto que a principios de los años cuarenta se decide tomar pauta hacia una política agraria que concientice y enfatice el deseo de pertenencia a una cultura, país y finalmente Estado.

Precisamente aquí, es donde nace un sentido de cooperativismo, y de comunión social, en donde se busca la manera de hallar la posibilidad en el que toda esta gente, se una y trabaje por un mismo objetivo, se toma pues como móvil de la situación, el deseo de contribuir y cómo poder hacerlo, que más con el desarrollo de la agricultura, en un tierra con calidad hostil para realizarla, con esto logran una integración nacional que en futuro se consolidarán como Kibutz y que ayudan de manera única a fortalecer al Estado de Israel.

---

<sup>17</sup>Información obtenida de Internet, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=87136>, 17-06-2009

La autogestión se la maneja en cuanto a la contribución tanto científico y práctica para obtener un mejor desarrollo agrícola y a la vez sustentable, sin necesidad de importar conocimientos de otra parte del planeta, de esta forma crece la producción a nivel nacional e impulsa el desarrollo económico del país. En la actualidad estas instituciones se encargan de manejar temas de educación, seguridad, defensa, investigación científica, etc.

Es importante mencionar este acontecimiento en Israel ya que se puede tomar como ejemplo en nuestro país en sectores sin muchos recursos, interesados por descubrir medios que contribuyan con el crecimiento del mismo sector, como es el caso de los gobiernos autónomos descentralizados que no poseen igualdad de recursos. Estos se manejarán en forma parecida, solo que con una mayor autonomía, teniendo como base los ejemplos cooperativistas tanto del Kibutz, como el del Moshavin.

El secreto de Israel y el manejo de autogestión, se encuentra en la estrecha [interacción](#) entre el agricultor y el investigador, que cooperan en el desarrollo y la aplicación de [métodos](#) sofisticados en todas las ramas de la agricultura o de cualquier tema en general.(autogestión).

### **1.3.3 Perú (autogestión micro comunitaria)**

Perú maneja un sistema de autogestión comunitaria, éstas se fortalecen debido al amparo de entidades de gobierno que fomentan su crecimiento.

Para el estudio de la autogestión en este país, concretamente debemos referirnos a las “empresas de propiedad social”, cuyos rasgos definitorios son los de una



empresa autogestionaria. Existen también otras formas empresariales de índole auto gestionado como " La empresa administrada por sus trabajadores", "Cooperativas de producción", "Sociedades agrícolas de interés social" etc. El potencial auto gestionado de éstas, consta de 5.664 empresas y más de cinco millones de personas; por lo que se puede colegir el significado de este sector en la economía del Perú.

Si bien las "Empresas de propiedad social"<sup>18</sup> se acercan de mejor manera al concepto que se tiene de "Sociedad comunitaria"<sup>19</sup>, éstas no lo eran, ya que en un principio no intervenían de manera directa. Se formaron en el Perú por iniciativa estatal y de algún modo se desvirtuaron por su consecuente burocratización y control por parte de los trabajadores, resultante del apoyo del "Fondo nacional de propiedad social" y "La comisión nacional de propiedad social".

Sin embargo las falencias de la autogestión en este país, son las mismas que se pueden encontrar en las empresas capitalistas pequeñas y medianas como la falta de personal técnico y gerencial capacitado, carencia de financiación, uso de maquinaria obsoleta etc. Perú en la década de los años setenta, intentó mediar la situación existente entre comunidad indígena y gobierno, debido a la poca atención que recibía por parte de las autoridades regionales y seccionales, como

---

<sup>18</sup> A nivel jurídico las Empresas de Propiedad Comunal son asociaciones cooperativas, cuyos asociados persé no son los propietarios de la misma, sino, que son representantes electos (principal y suplente) en el seno de cada uno de los Consejos Comunales que conforman la mancomunidad. En otras palabras, los asociados son representantes de la Asamblea de Ciudadanas y Ciudadanos ante la empresa, por lo que son de libre nombramiento y remoción por parte la comunidad a la cual representa. Otro aspecto importante de su constitución legal es el de manifestar el ejercicio mancomunado de entre las empresas para con una junta directiva de la mancomunidad cuya figura jurídica es una Asociación Civil sin Fines de Lucro, cuyos integrantes son electos de igual manera que los asociados en las Empresas de Propiedad Comunal. <http://bitacora.republicajoven.org.ve/?p=47>

<sup>19</sup> La sociedad comunitaria es un modelo de desarrollo de la comunidad en donde prima el sentido de pertenencia y participación de todos los asociados en propósitos de bien común. No hay que confundir el modelo comunitario con el comunista, porque este último es el dominio del estado sobre el individuo y toda la propiedad está a cargo del estado mismo, mientras en la sociedad comunitaria la propiedad está en cabeza de los individuos que la conforman pero con fines sociales y no mercantiles. La sociedad comunitaria  
Por Diego Arango, <http://www.teleamiga.com/editorialesd.asp?id=76>

tal se instalan inmediatamente propuestas de desarrollo que a la larga estarían amparadas por la Ley social campesina a finales de los años setenta.

Las comunas fueron trascendentales en el crecimiento de la autogestión, se instauraron modelos de instituciones autogestoras en cada comunidad con un representante, de aquí en adelante toma un rumbo distinto el desarrollo en zonas locales, a través del mecanismo de autogestión entre ésta y las denominadas rurales y periféricas. Debido a esto, el autor Ichak Adizes, en su obra "Autogestión la práctica yugoslava", enfatiza, que existió gran interés en él para impartir su conocimiento de la experiencia yugoslava e implantar un sistema parecido en el Perú, en donde la generación de recursos proceda literalmente de las comunidades y así formar un brazo equitativo para el desarrollo del país.

Al igual que estos tres países no debemos olvidar la excelente autogestión que se realizan en países como España o Argentina, estos han llevado un buen desempeño referido a la cultura de la autogestión a nivel país, pero no en municipios sino más bien como políticas nacionales en temas relacionados a educación y salud.

Por ejemplo mencionamos un caso en particular, como lo es el de Córdoba provincia de argentina:

Los famosos CUOPs en Córdoba, son pequeñas instituciones cooperativistas que cubren determinadas necesidades a manera de autogestión que el gobierno central e incluso seccional no puede cubrir. De ese modo lo público puede constituir alternativamente un ámbito de autogestión de la sociedad civil. Por una parte, descentralizando en distintos grados la burocracia y la toma de decisiones

públicas y, por otra, contrarrestando la tendencia vigente a la máxima mercantilización de las relaciones humanas.

A esto el autor Gustavo Zilocchi señala lo siguiente:

*Al asumir la sociedad civil la autogestión, o la cogestión, a través de cooperativizarse servicios del ámbito de lo público, tiende a conformarse una economía de estructura mixta que potencia el control social, transparenta el escenario y las actuaciones, desburocratiza la gestión y exige un tipo de organización política que acerque a representantes y representados.*<sup>20</sup>

Según lo manifestado por el autor se puede concluir que el estilo cooperativista tiene aspectos positivos y se acerca a lo que podría establecerse como una autogestión del futuro, en donde los principales actores fueran los representantes de la misma sociedad civil, sin interrumpir con los procesos de gobierno.

A más de lo explicado el autor hace referencia en tres importantes factores de cambios que ha realizado estas denominadas CUOPs:

- a) La mayor efectividad que adquiere una determinada política pública al ser auto gestionada o cogestionada por el sector social interesado y el nivel estatal más próximo,
- b) El cambio eficientizador que impulsado desde la sociedad imprime potencialmente dicha cogestión a los roles del gobierno local, y

---

<sup>20</sup> Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau; **La Producción de Servicios Sociales a través de Organizaciones Públicas no Estatales**, 1998. Córdoba-Argentina

- c) La búsqueda colectiva de la ampliación y perfeccionamiento de los medios de participación democrática en la producción y distribución de bienes públicos.

Para finalizar concordamos con el autor y explicamos los posibles problemas a los que se enfrenta la decisión de incorporar modelos alternos a la concentración estatal:

Principalmente la autogestión no es simplemente una opción, es más que eso, es una decisión tomada con responsabilidad que traerá como problema principal la disputa de poderes *“un campo que interesa al gran capital”*<sup>21</sup>, económico, social e incluso político, en este caso serán los servicios públicos que han sido subsidiados por el gobierno central y que constituyen verdaderas mafias impenetrables y que sin duda *“no tienen el deseo de ceder lo que esta conquistado aceleradamente en la actualidad”*.<sup>22</sup>

## CAPITULO II

### 2. LA AUTOGESTION.

La palabra autogestión es un término económico, utilizado en diferentes campos y estrategias para lograr un objetivo. Con esta explicación damos un referente de su significado mediante interpretaciones obtenidas en diferentes textos, a continuación los más explicativos:

Diccionario Océano Uno:

---

<sup>21</sup> Ibídem, Pág. 32

<sup>22</sup> Ibídem, Pág. 32

Autogestión.-

*“gestión directa de una empresa por los propios trabajadores a través de órganos elegidos por ellos mismos”*

Diccionario Económico.-

Autonomía de Gestión

*“Mayor margen de maniobra otorgado a las empresas públicas que les permite tener más agilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias para el desarrollo pleno de la capacidad gerencial de los niveles de dirección, reformulando el sistema de relaciones existentes entre el sector central y el paraestatal. Proceso mediante el cual las empresas públicas deciden responsablemente la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos que le asigna el Estado. Supone el desarrollo de un sistema de evaluación que pone énfasis en los resultados, para lo cual es necesario establecer indicadores de gestión. De esta forma, la evaluación se convierte en apoyo sustancial de las funciones de dirección”.*<sup>23</sup>

Diccionario Grijalbo.-

*“la autogestión plantea problemas en cuanto al papel del mercado y las relaciones con la planificación central”*<sup>24</sup>

Al estudiarla e interpretarla en el Derecho se la debe entender en una forma similar. Sin embargo puede desviarse ya que es muy amplio en su contenido y fin, por lo que se lo adapta según su objetivo y grado de complejidad.

Al mencionar a la autogestión como sinónimo de desarrollo en los gobiernos descentralizados y autónomos, debemos iniciar con la palabra, descentralización, debido a que es, desde ésta palabra donde parte nuestro enfoque para el desarrollo de la investigación, creemos que la clave para que se de tal mecanismo, requiere obligatoriamente un procesos descentralizado, encaminado siempre a la subsistencia dependiente de cada gobierno autónomo , en donde exista un respaldo tanto en lo político y lo social, del mismo modo en el campo legal con una normativa para la culminación de su desarrollo.

---

<sup>23</sup>Información obtenida de Internet, <http://www.zonagratis.com/dic/economicograuit/>, 15 de Diciembre 2009

<sup>24</sup>Diccionario Enciclopedia Grijalbo, Ediciones Grijalbo S.A Tomo I Ed.1986

## **2.1 Definiciones.**

Los términos que presentamos a continuación serán necesarios para el tema en discusión durante nuestra investigación, por lo cual presentamos bajo nuestro criterio personal los que tienen relación directa y comparten la aplicación y desarrollo del tema.

### **2.1.1 Descentralización.**

“Descentralización”, conocida también como el traspaso de competencias, en un sistema de gobierno, en el que se delega el poder que caracteriza al gobierno central (Estado) y lo transfiere a través de competencias ejercidas por medio del gobierno seccional (GADS) y le dota de autonomía, para que éste pueda tomar decisiones propias con capacidad de resolver sus problemas de la manera más adecuada.

De igual forma nos referiremos al concepto legal que se tiene a base de lo manifestado en la ley de Descentralización y Participación Social, que definen a este concepto de esta manera:

Según la ley de Descentralización y Participación Social, manifiesta:

*Art. 3.- DEFINICIONES.- La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.*

Es decir el amparo legal, expreso, que existirá una transferencia en todo lo que antes le competía al gobierno central, atribuyéndolas así responsabilidades,

funciones y recursos. Creemos que con esto se faculta a cada tipo de gobierno descentralizado según su densidad poblacional social y cultural, para que pueda llegar a concretar las situaciones que deben confrontar en el momento de cubrir las necesidades expuestas por la ciudadanía, indicando que no se encuentran en la ley en general, la prohibición para que mecanismos y medios como la autogestión pueda contribuir a esta labor.

De igual forma anotamos que en este articulado se puede expresar que la transferencia de los recursos tanto financieros, materiales y tecnológicos serán realizados de la misma forma que los que tienen estas atribuciones para los gobiernos autónomos, es decir entidades pertenecientes a la función ejecutiva. Encontraremos aquí el primer problema que existe para el desarrollo en los gobiernos autónomos descentralizados.

El problema radica, precisamente en la inadecuada repartición y distribución de recursos que se hace a cada gobierno seccional, en este caso y siguiendo con la estructura administrativa serían los Concejos Municipales, Gobernaciones, Juntas Parroquiales, y así en orden de jerarquía sobre quienes recae la responsabilidad directa.

El problema no es de la expresión jurídica manifestada en la norma, el problema radica en la mala interpretación que se ha dado a la ley, en cuanto a su aplicación, alcance y finalidad. Está claro que la descentralización busca la transferencia del poder pero no se entiende el grado de competencia, por lo que existe una controversia en el papel que deben cumplir estas formas de gobierno descentralizado.

Igualmente no existe un marco jurídico que reglamente y controle el cumplimiento y desenvolvimiento de lo expuesto en la norma, por lo cual no se cumple con lo manifestado en este articulado, la repartición de lo dicho no llega a todo los sectores que comprende un gobierno seccional, por lo que dichos sectores optan por conseguir mecanismos que aporten al desarrollo y a un mejor desempeño en los mismos.

La Ley de Modernización en su Art. 54 de igual forma menciona este concepto de manera más amplia y considera a la descentralización como una medida funcional (administrativa) y territorial (política); a la primera se la conoce también como desconcentración que obviamente limita la delegación de funciones del gobierno central a sus entes internos.

La segunda como su nombre lo indica, se relaciona a la cesión de poderes y recursos del gobierno central a unidades autónomas, siendo posible una mejor distribución no solo en la parte administrativa sino también en la operativa siguiendo los principios de equidad y solidaridad mencionados en nuestra Constitución a nivel nacional, para cada gobierno autónomo descentralizado.

### **2.1.2. Gobierno Central.**

**Gobierno central**, es aquel poder investido de autoridad, para ejercer las políticas y directrices de un Estado, de modo que se encuentran ligadas a un gobierno que tiene como herramientas a: Ministerios, Secretarías, etc. Además es el encargado de regular y administrar cumpliendo el principio legal de *“no permitir más allá de lo que la ley expresa”*



## **Gobierno Seccional.**

**2.1.3. Gobierno Seccional,** la administración política se ejecuta a través de dos tipos de gobiernos seccionales: el dependiente y el independiente o autónomo.

**2.1.3.1 Gobierno Seccional Dependiente:** Está desempeñado por representantes del Poder Ejecutivo. Estos son: a nivel provincial, el Gobernador; a nivel cantonal, el Jefe Político; y en las parroquias, el Teniente Político.

Su tarea es vigilar el mantenimiento del orden público y la ejecución o el desarrollo de las políticas generales impartidas por el Presidente de la República.

En nuestro país existe un proceso que se lo ha llevado aproximadamente en los últimos veinte años, siguiendo un proceso de transferencia descentralizada que ha sido incluido como principio fundamental en la Constitución.

**2.1.3.2 Gobierno Seccional Independiente o Autónomo:** Está constituido por las autoridades que representan al pueblo y que fueron elegidas por votación popular. Nuestra Constitución vigente publicada en el R.O 449-2008 señala en su Título referido a la Organización Territorial del Estado, lo siguiente:

**Art. 238.-** *“Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales, los consejos regionales”.* De igual manera el Art.252 señala que: *“Cada provincia tendrá un Consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una vice prefecta o vice*

*prefecto, elegidos por votación popular, por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley”.*

La función de estas autoridades es aplicar la autonomía y la descentralización administrativa y territorial, así como viabilizar el desarrollo sustentable de los habitantes del área urbana y rural de cada jurisdicción, tarea que ha sido encomendada a las autoridades correspondientes y que en la presente se lo realiza en forma desigual ya que sólo en ciertos municipios se lo lleva responsablemente.

Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados serán nombrados por votación popular, de acuerdo a lo manifestado en la Constitución de la República, referente a la Organización Territorial del Estado, Capítulo Tercero.

En el transcurso de nuestra investigación y como un referente se atendieron a diversos criterios de representantes municipales los cuales opinaron que la tarea desempeñada por los consejos provinciales conformados por los alcaldes de cada cantón, es decir la parte administrativa a nivel nacional tiene que ser efectuada en los mismos municipios, siendo estos los responsables de llevar la parte operativa, incluso informan que por la falta de celeridad en el desempeño administrativo por parte del consejo provincial existe estancamiento en las provincias a nivel nacional en el manejo periférico de las provincias, siendo ésta una razón para que el manejo administrativo forme parte del mismo municipio y que trabaje en una

escala más grande, siempre y cuando el municipio pueda hacerlo. Esto evitará el exceso de burocracia pública ineficaz existente, que persiste a nivel nacional y que no permiten el manejo eficaz con buena autonomía.

#### **2.1.4 Autonomía.**

*“En Derecho Francés la Autonomía de los entes territoriales no es objeto especial de estudio, porque la autonomía es noción subordinada, derivada de la institución principal, que no es otra que la descentralización administrativa”.*<sup>25</sup>

Donde un pueblo goce de independencia política con la aprobación de propias normas que regulen el mejor desempeño y desarrollo del gobierno, que a la vez interviene en la creación de nuevas políticas públicas para una mejor administración en temas de orden público, financiero, social y cultural. Respetando en todo sentido las normas superiores a cuya reglamentación y estructura se encuentra sujeta, es decir la norma creada no puede ir más allá de lo establecido en la Constitución, lo estipulado en la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Descentralización y Participación Social. Por lo tanto creemos que la autogestión como mecanismo de desarrollo tendrá que respetar y conducirse mediante la norma expresa, su alcance no deberá ser mayor al que permita la ley.

El Estado autónomo es una forma de distribución territorial del poder. *“Ninguna autonomía puede pretender un marco diferente al que prevé la Constitución”.*<sup>26</sup>

El estatuto jurídico administrativo de la Función Ejecutiva expresa a la autonomía como:

---

<sup>25</sup> HERNANDEZ BECERRA, Augusto, DESCENTRALIZACION, ADMINISTRACION PÚBLICA Y CONSTITUCION, Serie 11, Ecuador-Quito, Marzo 2005, pág. 181

<sup>26</sup> Información obtenida de Internet, <http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/entrevistas/prensa/0508>, 28/08/2005

*“Característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal”<sup>27</sup>*

Existen otras acepciones tales como las que provienen del griego *autos*: por sí mismo, y *nomos*: ley. Significa también la facultad de darse las propias normas por las que se ha de regir. En la autonomía se tiene la calidad o condición de un pueblo político y económicamente independiente y sujeto a leyes que emanan exclusivamente de su seno. El concepto y definición de autonomías actualmente hacen relación con los municipios o ayuntamientos.

En nuestra Constitución se habla de autonomías, en entidades y empresas autónomas que forman parte de la administración pública o del gobierno central, otras que son autónomas sin formar parte del gobierno central: Las entidades del régimen seccional autónomo, los organismos de control y supervisión, incluyendo el Concejo Nacional Electoral, las universidades y escuelas politécnicas, la Casa de la Cultura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Registro Oficial son entidades que se manejan de forma autónoma, por lo que creemos incluso que en cada una de éstas, fuese posible un manejo auto gestionado, nuestro enfoque sólo corresponderá al primero, es decir al régimen seccional.

### **2.1.5 Participación Social o Ciudadana.**

Participación social es definitivamente el término que almacena un sinnúmero de sucesos, que concatenados al sistema de autogestión desembocan en diversos resultados. Por un lado mediante la participación se pueden conseguir objetivos

---

<sup>27</sup> Estatuto General de la Función Ejecutiva, autonomía.

que mediante una estrategia adecuada, busquen resultados hegemónicos y privilegiados, del mismo modo conseguir estrategias de organización horizontal<sup>28</sup>, se pueden obtener formas de gobierno que no requieran de una institucionalización e incluso formas en las que se capten iniciativas populares para poder gobernar (autogestiones).

Los inicios de tan contradictorio principio de participación seccional lo encontramos en Grecia en el llamado “voto censitario” que aludía a la toma de decisión por parte de las personas que poseían algún patrimonio.

La participación social manifestada en nuestra Constitución como participación ciudadana es la forma universal en la que intervienen directamente las personas que comprenden una sociedad con el gobierno en forma interactiva, de este modo creemos que impulsan al crecimiento del gobierno seccional y refuerzan al mismo tiempo el gobierno central, unificando el sistema de gobierno de un país en vías de desarrollo. Para esto se establece un proceso descentralizado en el que la intervención social es de suma importancia y de nota mayor representación a nivel de todos los sectores sociales.

Existen problemas como consecuencias en la toma de decisión por parte de las sociedades, y es que pueden alterar el manejo de un gobierno descentralizado cuando no se encuentren organizadas, conduciendo a un caos social. Sin embargo, esto se lo puede resolver ordenadamente, manipulando los sectores

---

<sup>28</sup> Organización Horizontal, La gestión horizontal es un método transfuncional de gestión donde la mano visible del director jerárquico deja paso a la mano invisible del mercado y en donde los recursos se trasladan de manera natural a su uso más eficiente, de forma que el trabajo que no aporta valor añadido desaparece.

La organización horizontal está diseñada para brindar una forma estructural y un enfoque organizacional integrado que les permite entregar dicho valor a los clientes, potenciando así sus ventajas competitivas. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/lasogrhorizuch.htm>

más vulnerables, es el caso de las parroquias, el cual se lo lleva a través de una Junta Parroquial, con su respectivo consejo, las juntas barriales de igual forma. En ambos se acuerda el grado de participación y alcance que tendrán en el gobierno. Favorablemente nuestra Constitución ha establecido competencias exclusivas para cada una de ellas.

De igual manera la intervención en lo político, puede traer consecuencias perjudiciales en la implantación de una cultura participativa, por lo cual deducimos que si las autoridades responsables se exceden al momento de delegar la participación ciudadana puede convertirse a futuro en un empoderamiento de un solo sector, por esto aducimos que deben buscarse medidas que no corrompan este sistema, que sean positivas, en las que tanto gobierno central, seccional y el sector social puedan actuar siguiendo los principios de equidad. Creemos que la autogestión coadyuva al fortalecimiento de ambos sectores interactuando entre sí y aprovechando que se encuentra dentro de un marco legal permisible.

Por tanto los municipios, al insertar la participación social, deben realizarla siguiendo los parámetros que despusen el alcance y fin, no debe bajo ninguna ley o reglamento atribuirse a ésta participación, competencias que son únicas e intransferibles de cada representante en el gobierno seccional, es decir, si se realiza una autogestión en el sector rural, pues serán los representantes de ese sector quienes deben tomar la iniciativa, con esto funcionará de manera eficaz la transferencia de competencias y responsabilidad.

Nuestro país durante un largo período democrático inconsciente llevó un manejo centralizado de gobierno, interfiriendo de esta manera en cada sector del país,

entre estos, los municipios. Dicho manejo contribuyó a que se confrontaran situaciones difíciles en cuanto a la toma de decisiones y el manejo de poder de este sector, la consecuencia sería ardua e incluso continúa hasta el día de hoy. La desatención y la falta de interés conllevaron a un estancamiento y entorpecieron el desarrollo de este sector.

El motivo por el cual se continúa con este subdesarrollo municipal según nuestra opinión, es un exceso polarizado de poder concentrado en los gobiernos centrales, y que inclusive existiendo una ley que prohíbe, como la vigente Ley de Descentralización, lo prolonga.

## **2.2 El Centralismo como causa de Polarización Económica y Social.**

El centralismo es un sistema de organización del Estado, cuyas decisiones de gobierno son únicas y proceden de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos que conviven en él. El centralismo democrático, en cambio es, la forma de funcionamiento de las organizaciones comunistas, cuyo principal postulado, establecido por Gramsci es, **"La máxima libertad en la discusión y la más estricta unidad en la acción"**.<sup>29</sup>

La Democracia en nuestro país cumple alrededor de treinta años. Durante este período se presentan innumerables escenarios políticos que se convierten en una disputa de ideologías, intereses y modelos de gobierno; convirtiendo a nuestro país en un "Estado sui generis", con un sin número de movimientos sociales y partidos políticos, unos apoyando la democracia y otros, desacreditándola.

---

<sup>29</sup>A. Gramsci, Carta al Comité Central del partido Comunista Soviético. Octubre de 1926.

El llamado socialismo del siglo XXI, es un centralismo avezado en todos los aspectos y niveles de convivencia social. Un autoritarismo con tinte autárquico donde reina el abuso, la violación a la norma constituida, el egocentrismo, la corrupción, las consignas, proselitismo político, despilfarro económico, abuso del poder; concentrando todas sus funciones en manos de un solo aparato estatal prolongado y extenso liderado por el Presidente y de su equipo de administradores del Estado, etc. Más o menos como sucedió en la Monarquía francesa de Luis XIV, quien afirmaba "El Estado soy yo"<sup>30</sup>

Sin duda esto no es una verdadera democracia, cuyo principio y fortalecimiento en un país deben partir de la relación funcional entre la sociedad y la gobernabilidad como dos variables claves del sistema de gobierno. Hoy nuestra Constitución expresa que se determinará dicha facultad en una forma descentralizada, en la que cada gobierno maneje de la forma más acertada a su localidad.

*"La Democracia se debilita y pierde gobernabilidad cuando la ciudadanía llega a la convicción de que ni el interés general, ni sus intereses, aspiraciones y valores están siendo atendidos".*<sup>31</sup>

La democracia en estas últimas décadas ha triunfado en la mayoría de ocasiones, pero en nuestra opinión, dicha democracia se encuentra corrompida, no existe

---

<sup>30</sup> El absolutismo de Luis XIV A la muerte del cardenal Mazarino en 1661, Luis XIV anunció que en lo sucesivo él sería su propio primer ministro. Durante los siguientes 54 años, gobernó Francia personal y conscientemente, y se estableció a sí mismo como modelo del monarca absolutista que gobernaba por derecho divino.

<sup>31</sup> Tomado de la "REVISTA DE LA PROMOCION XXVIII DEL CSSD, del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Numero de revista, I,Edición 2001, pág. 2.



libertad en la toma de decisiones que enmarcan la estructura legal y administrativa de un gobierno. La preocupación del gobierno por mantener un sistema centralista, que polariza sus recursos en determinados sectores es continua.

Históricamente una democracia sin pulir se refleja en nuestro país actualmente, por lo cual obliga a estudiarla desde sus inicios como tal y encontrar las brechas sociopolíticas y económicas que pudieron haber ocasionado el desequilibrio gubernamental.

A inicios de los ochenta, Ecuador vive un período de gran transición de democracia, poniendo fin a un golpe de Estado, éste es el comienzo en el que los partidos de corriente populista toman las pautas de gobernabilidad con su mayor concentración de partidarios en la ciudad de Quito, convirtiéndose en la encargada de concentrar el poder estatal y de forma indirecta, monopolizar los grupos de poder en una cosmovisión pseudo-política<sup>32</sup>, con una singularidad de autoritarismo.

Esto conlleva a una marginalización provincial promoviendo un claro regionalismo en las provincias de: Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro. Sin duda el comienzo de una larga enemistad de pueblos que al ser hermanos y de una misma descendencia no comparten en ideas ni en intereses.

Empieza a existir una especie de “centralismo regional” en la que se deja de lado la importancia de las regiones de la costa y el resto de la región austral. Como resultado empieza, el problema, en la desatención y despreocupación a las

---

<sup>32</sup> El Triunvirato formado por las tres fuerzas militares tomaron el poder después de haber derrocado al General Guillermo Rodríguez Lara entre los años 1976-1979, ejerciendo el poder en un sistema de facto, soslayando en una especie de sistema autoritario con matices democráticos aduciendo a un sistema pseudo político.

gobernaciones y alcaldías. Sin embargo este período se caracteriza también por el poco interés que existió para la generación de riquezas y desarrollo del país, más bien genera otro tipo de intereses en donde la prioridad se centraba en el manejo de poderes y de atribuciones políticas.

Para los años ochenta y principios de los años noventa, la monopolización de poderes se encuentra dominada por la burguesía de las provincias costeras. Ahora la disputa del poder ya no es política, por el contrario gira en torno a la búsqueda y generación de nueva riquezas provenientes de recursos naturales y comerciales de los puertos (Guayaquil, Manta, Esmeraldas), es decir una economía monopolizada, transformando una sociedad más capitalista, en donde el poder político llegaría por quien tiene el poder económico a su cargo.

En adelante los gobiernos de turno se disputaron este tipo de poder. A partir del período del año 1995 hasta la presente fecha, han existido prácticamente más de 10 gobiernos con sus respectivos Jefes de Estado. Esto refleja la clase de democracia participativa en la que se vive, en donde cada gobernante manejaba su propio *status quo*, conllevando a que no exista un gobierno con autoridad que respalde la Constitución y fortalecimiento del régimen municipal.

Al analizar el centralismo, como causa de polarización económica en nuestro país, podemos decir, que afecta directamente la administración de los gobiernos seccionales y locales, el autoritarismo y el abuso de poder por parte de las autoridades públicas durante la historia, ha traído como resultado el empobrecimiento de los municipios por sus minúsculas asignaciones presupuestarias y difíciles diligencias para alcanzar sus propuestas para sus

planes de desarrollo institucional a consecuencia del mal funcionamiento burocrático del gobierno central.

De igual forma ciertos gobiernos que manejan una autonomía, por ejemplo la Provincia de Guayas no presentan resultados positivos en el crecimiento de gobiernos locales, debido a que existe una polarización incluso en los niveles internos de gobierno, que no dejan que se distribuya de una forma correcta las competencias y menos un presupuesto si se toma en cuenta que el gobierno seccional del Cantón Guayaquil, acapara más del 50% de recursos netos transferibles del Estado, mientras que los otros gobiernos seccionales de los cantones como Duran, Daule, El Empalme, Balzar y otros, gobiernos locales, reciben alrededor del 15% del presupuesto total provincial.

Debido a lo mencionado en el párrafo anterior, es fácil comprobar en el momento de recorrer la ciudad de Guayaquil, claramente se puede distinguir la diligencia del municipio, la forma en que ha mejorado notablemente su infraestructura, los servicios de alcantarillado, alumbrado público, ordenamiento territorial, etc. Sin embargo al emprender un viaje por el resto de la provincia, se puede observar grandes falencias en cuanto a su forma de manejo sectorial, un estudio sociológico comprobaría el mal manejo de distribución zonal, y territorial, en cuanto a la marginación de pobreza y necesidades que tiene su población y que no puede ser cubierta por el gobierno seccional y peor el local.

El resultado de esto en Guayaquil una ciudad importante, que impresiona por su infraestructura moderna, demuestra en sí verdaderos índices de pobreza y condición precaria a su realidad, el mal manejo por parte del gobierno central que

lo hizo en una época han conducido al desarrollo de una sociedad maltratada por sus autoridades, en donde la injusticia, el robo y la malicia de su gente ponen como responsables únicos a las autoridades.

Los lineamientos de un Estado no deben estar sujetos a incongruencias ni desviaciones, el manejo debe ser puro y tener viabilidad, de tal manera que hagan denotar su crecimiento, tanto las tendencias de un gobierno central pueden fusionarse con las de un autónomo y obtener una figura intermedia que proponga los lineamientos correctos para el desarrollo no solo central sino más bien general, en la que los gobiernos seccionales sean pilar fundamental, donde la descentralización como lo es hoy, tome papel importante para alcanzar el desarrollo del país a través de herramientas que gestionen un mejor alcance de sus metas.

En la actualidad el manejo a cargo del gobierno seccional aporta con programas de ayuda a través de juntas de beneficencia, en parroquias sectores rurales y periféricos. En la que se logra instaurar una u otra política de autogestión, el problema se encuentra en la falta de respaldo por parte de la autoridad y en la inexistencia de un reglamento o ley supuestamente que se encuentre dentro de la descentralización que formule el proceso que debe tomarse al momento de ser empleada.

### **2.3 La Descentralización como figura Fundamental hacia una Autogestión.**

Las formas ambiguas en el manejo y distribución de poderes tienen una coyuntura enorme entre si, en nuestro país tanto el manejo del Estado por parte del gobierno y la distribución de las funciones reflejan un comportamiento problemático al

momento de agilizar la gestión de un gobierno seccional, esto sumado a la larga trayectoria de fracasos, ha creado desconfianza en la autoridad política, en las leyes estatales; sin embargo es en medio de todo este caos que se discuten actualmente planes de descentralización con autonomía, más que nada en los gobiernos seccionales.

En nuestro país, la descentralización va tomando importancia cada vez más, porque se la ha empleado a partir de los últimos veinte años. De este modo el término descentralización tendrá gran incidencia al hablar de autogestión.

A principio de los años ochenta y a consecuencia de un agotamiento en el poder estatal, el Ecuador y América Latina adoptan este mecanismo intentando copiar lo positivo en países europeos. Finalmente América latina y Europa tendrán consecuencias distintas al adoptarla. Considerando que tanto América Latina como Europa al momento de aplicarla, buscarán un fortalecimiento en el manejo de los gobiernos seccionales, con lo que se da mayor importancia y mayor poder, sin pensar que produciría un resquebrajamiento interno tanto en lo social y político; social en el sentido de nacionalismo y pertenencia, en el que no se piensa en un crecimiento y desarrollo del país como tal, solo se preocupa por el desarrollo de cada provincia o región.

En lo político, existió un irrespeto a las autoridades superiores, los representantes seccionales se transformaron en verdaderos líderes opositores al régimen presidencial, no existía un acuerdo y cumplimiento de la norma constitucional. Como tal, cada provincia o región crece de acuerdo a su administración y a los recursos que posea, es decir hubo desigualdad al momento de fortalecerse como

provincias o regiones, no se cumplió con los principios de igualdad y menos el de unidad nacional establecidos en la Carta Magna, debido a que no todas las provincias pueden administrarse de igual forma, ya que tanto en unas como otras no se posee iguales recursos.

Por lo que observamos, a que deben señalarse de igual forma el grado de atribuciones que pueda tener un gobierno descentralizado y autónomo para evitar caer en un regionalismo absurdo. Por esto enfatizamos en que un gobierno de régimen seccional descentralizado puede aplicar un mecanismo que convoque un mejor desenvolvimiento y respeto a la llamada autonomía, la autogestión es uno de estos. No atraerá conflictos normativos, será una política pública nacional que estimule y propague el desarrollo de las ciudades que no se encuentran en iguales condiciones como se lo ha venido haciendo respetando en todo sentido la ley.

Así mismo a nivel mundial ocurrió algo similar, países con un sistema federal de gobierno quedaron rezagados ya que su poca incidencia en las subregiones, convirtió al gobierno en simple veedor de este sistema de gobierno en asuntos que de hecho deberían estar comprometidos o ligados de forma directa, debido a que un gobierno federal en jerarquía se encuentra sobre todo los representante de gobierno.

En Europa la situación fue distinta, la descentralización hizo que los países se reintegren a nivel de continente y fortalezcan sus relaciones, que los países se unan y fomenten una creciente economía de manera equitativa; está claro que las formas de gobernar en cada país son distintas, incluso debido a las costumbres, o identidades, sin embargo éstas no quitaron el deseo de transformación y

crecimiento, por lo que hoy en día se puede hablar de una descentralización en España con autonomía regional, a Francia con una autonomía administrativa, Italia y sus regiones autónomas de recursos, todos sin excepción llevando una política de autogestión.

Diferencias entre ambos continentes, que hacen ver cómo pudo incidir esta palabra en el crecimiento de un Continente y que al final es significativa e interesante.

Lo que hemos mencionado es una breve reseña histórica de la descentralización, y de cómo puede contribuir al desarrollo de regiones y provincias. Tanto así, en los gobiernos seccionales de un país, siempre que en su interpretación jurídica se cumpla lo que se establece y no queden vacíos en donde fuese imposible cubrirlos con desviaciones argumentadas por cualquier gobierno.

En nuestro país la historia en cuanto a descentralización, empieza a partir de la misma situación, un agotamiento estatal hace que se origine un fortalecimiento en los gobiernos seccionales, principalmente en los municipios de las principales ciudades del país, es el caso de Quito, Guayaquil, posteriormente le seguirían otras. Es en este momento donde se empieza a decidir los roles que tendrán a futuro los gobiernos de las provincias en nuestro país.

En el mes de enero del año 1998 corre en vigencia de forma oficial la Ley de Descentralización y Participación Social, y con ella se inicia un nuevo sistema de gobierno seccional de manera oficial, en el que su principal objetivo será la transferencia de competencias. De ésta forma se convierten en autónomos con personería jurídica propia y con representación administrativa.

En este sentido se puede señalar que autoridades, representantes de sectores tanto sociales, sean públicos o privados integren este plan y fomenten un desarrollo de un estado más participativo, como se lo nombra hoy en día, un Estado descentralizado, en el que se imparten políticas públicas de participación social, con intervenciones momentáneas de actores públicos y movimientos sociales, gremios o grupos con referente académico (universidades, colegiados) inclusive autoridades con el uso de metodologías tecnocráticas con características socioeconómicas y políticas como lo son las reconocidas ONGs a nivel mundial, se comprometen a trabajar conjuntamente con autoridades seccionales que impartan una política de autogestión en la búsqueda de objetivos inmediatos.

Pues, descentralizar, concede un interminable listado de alternativas que ayuden a desarrollarla. Tanto autogestión como descentralizar tienen una connotación parecida o más bien son sinónimos en el tema de desarrollo, pero durante el debate teórico y lo manifestado en leyes se obtiene como resultado una tendencia pendular en la que se va de un lado a otro, las reacciones separatista y de oposición se dan en el transcurso de las opiniones vertidas, más que nada por el sector empresarial y político de nuestro país, existe un conflicto, por un lado el sector privado quiere manejar una autogestión, las políticas que se imparten en leyes no pueden dejar efectuarla o simplemente no existe una norma que permita o prohíba tal proceso.

Debido a ésta tendencia pendular se culpan entre sí tanto el sector público como el privado, en el momento de buscar el amparo legal que facilite el desarrollo de ésta. Por lo cual propondremos en ésta investigación las opciones que pueden



contribuir a esta mencionada situación, las cuales serán expresadas como conclusiones y recomendaciones al finalizarla.

En la década de los noventa una “Irreversible Autonomía” se ha convertido en una “Descentralización posible” y posteriormente a una “Descentralización operativa” debido al último Decreto que pone en vigencia el Plan Nacional de Descentralización.

La Descentralización, a nuestro parecer va de la mano con el desarrollo del gobierno local y seccional, y denota el interés que existe del gobierno central en aceptar las decisiones tomadas por la población, esto asegura una transformación más democrática en el país y a su vez, dicha manifestación por parte del sector social, se ve reflejada en un manejo financiero transparente y en una gestión participativa en cuanto a planes de desarrollo, como lo sugiere la Ley de Juntas Parroquiales aprobada en octubre del año 2000 que incluye la instancia de una asamblea parroquial, varios municipios también han optado por utilizar la asamblea cantonal en forma voluntaria, para de esta forma contribuir en el acercamiento de los electos a la población en general. Por esto la necesidad de requerir una solución inmediata que imparta una política de autogestión.

*“El resurgimiento de la descentralización se ve prevalecido, a la vez que de mucho interés nacional por el arrastre del desarrollo desigual que ha propinado el Estado Ecuatoriano, sobre todo en muy marcado bi-centralismo en referencia a Quito y Guayaquil y el paralelismo entre campo-ciudad que conlleva a una inminente exclusión del desarrollo nacional.”<sup>33</sup>*

---

<sup>33</sup> PLAN EQUINOCCIO, El análisis del espacio y la Planificación territorial a través de la Descentralización, (*ESTUDIO DE CASO PROVINCIA DE PICHINCHA*), Pág., No 2. Año 2004.

Siguiendo con el plan nacional de desarrollo, en el que se maneja a su vez una política descentralizada a nivel de gobierno se reformó la institución antes llamada CONADE, hoy SENPLADES<sup>34</sup>, entidad creada para una buena planificación nacional, que al mismo tiempo crea una sustentabilidad comunitaria con participación interactiva de los gobiernos locales con el central, será pues de vital importancia para el funcionamiento de las políticas o invenciones que estén destinadas hacia la autogestión en los gobiernos seccionales, a través de organismos descentralizados como son los municipios, con esto aseguramos la libertad que tienen los gobiernos locales para tomar decisiones para su desarrollo. Sin embargo durante la investigación efectuada no se ha encontrado relación alguna en la elaboración de proyectos que se los realice a través de políticas de autogestión, no se tiene referencias debido a que según esta institución la autogestión se debe manejar en forma interna en cada institución.

Los representantes municipales en temas de salud, educación, obras, etc. responden de manera efusiva y vierten opiniones positivas en el manejo de las autogestiones, el único problema radica en la falta de voluntad política por parte de las autoridades competentes. De hecho la SENPLADES, como organismo institucional, generalmente no promueve esta actividad por falta de interés y además porque posee una asignación presupuestaria.

---

En sí, creemos que ésta institución no participa positivamente en la creación o promulgación de una política o proyecto de autogestión que contribuyan en los gobiernos seccionales.

Del mismo modo afirmamos que la Ley de “Descentralización y Participación social”, constituye la primera norma de apoyo en cuanto a la aplicación directa de políticas de autogestión, sin dejar de lado a la Constitución de la República, ambas, pilares fundamentales en nuestra búsqueda para insertar de alguna forma en el campo legal, el manejo y la creación de un reglamento, ley u ordenanza, o de un organismo que regule, promueva y justifique el empleo de una autogestión a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.

Como conclusión a lo establecido podemos obtener un criterio positivo al tema de descentralización y de cómo este puede coadyuvar conjuntamente a elaborarse un plan en el que se establezcan políticas públicas de autogestión. Por lo cual enumeraremos las posibles ventajas:

- La descentralización implica la posibilidad de transferir nuevas facultades, por parte del gobierno central a los gobiernos locales, cuando éstos están en mejor condición de ejercerlas que el gobierno central, dejando para este un papel subsidiario, pero éste subsidio puede solucionarse o mermarse cuando de forma efectiva se realice una buena autogestión que compense las desigualdades del sector.
- La descentralización conjuntamente con la autogestión brindará beneficios en el orden político, social y económico.

- En lo social y político al producirse una racional redistribución de, competencias, funciones y recursos, se cumplirá con los principios fundamentales establecido en nuestra Constitución, como lo es el de “solidaridad” y “participación”.

#### **2.4 La Autogestión como mecanismo de solución en el gobierno autónomo descentralizado, mediante el aporte de la norma y otros medios.**

La Constitución vigente expedida en el año 2008 entre otros temas, especifica claramente los fines y el papel que debe desempeñar cada uno de los gobiernos descentralizados y autónomos bajo principios fundamentales como el de unidad nacional y el de sustentabilidad, ambos interviniendo en el desarrollo territorial en lo urbano, rural y periférico. Con esto se busca trascender en un ambiguo sistema de gestión estructural administrativa y operativa del Estado, en el que se asignaban competencias en un sistema denominado “a la carta” es decir uno por uno.

Este ambiguo proceso como lo hemos mencionado condujo a un estancamiento en el proceso de descentralización. De igual forma nuestra actual Constitución, busca la consecuencia de un fin común, en el cual deban trabajar conjuntamente el gobierno central con el descentralizado, promoviendo con esto, el desarrollo equitativo y solidario en el pleno y efectivo goce de los derechos humanos individuales y colectivos, conduciendo de esta forma al derecho al buen vivir “Sumak Kawsay”.

Lo fundamental en nuestra investigación es encontrar y respaldar la existencia si es posible de una normativa legal, tanto constitucional como en otras leyes en las que se pueda desarrollar nuestro tema, orientados a la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, garantizando el desarrollo y la integridad del territorio ecuatoriano al igual que la unidad en el sistema económico y solidario a nivel nacional. Contribuyendo con esto al emprendimiento del mecanismo de autogestión como una política pública aplicada al gobierno autónomo descentralizado.

En cuanto al desempeño del sector rural en temas que impulsen su desarrollo favorece el crecimiento interno de los territorios basados en la capacidad comunitaria que tengan, elemento por el cual se sustentan principales oportunidades para el progreso en el sector local. Se puede establecer que esto se da en las comunidades más pequeñas, en donde se incentiva una cultura de participación social que al igual como lo hemos manifestado en el transcurso de nuestra investigación, interactúan tanto gobierno autónomo descentralizado y central con la ciudadanía.

Estos antecedentes fortalecen los principios constitucionales de subsidiariedad y participación ciudadana con el fin de obtener mejores servicios, ya sea mediante la implantación de nuevas políticas públicas, entre éstas, la llamada autogestión, que conlleve y promueva la participación de la ciudadanía como el ejercicio de un derecho en los diferentes niveles de gobierno.

Pero no todo lo mencionado en esta Constitución, ayuda al desempeño de una autogestión, así, uno de estos problemas lo encontramos en el proceso mismo de

descentralización y en la conformación de regiones autónomas. La Constitución señala por un lado que la descentralización será concedida u otorgada solo a regiones que tengan la capacidad operativa , entre estos que puedan generar sus propios recursos, por lo cual investigamos y concluimos, que es imposible, que sectores marginados, que viven en situaciones comprometedoras, en regiones o provincias, lo logren , por lo que encontramos un serio problema al momento de aplicar una autogestión en gobiernos descentralizados ya que el proceso de descentralización actualmente se la ejerce solo entre un 15% y un 25% en los gobiernos seccionales a nivel nacional, es decir en la sierra en un 66% y en la costa conjuntamente con la Amazonía un 17%<sup>35</sup>. Por lo tanto concluimos que la autogestión como mecanismo de desarrollo de los gobiernos seccionales, solo puede empleársela en zonas que viven actualmente este proceso, en este caso la ciudad de Quito, representada por el Distrito Metropolitano, ya que consideramos de acuerdo a la investigación realizada, que es el único que maneja en una forma más acertada, la transferencia de competencias en todo los niveles de gobierno que internamente se encuentran dependiente en éste.

Con lo expresado damos paso a un estudio minucioso en lo posible, en el que comprobaremos lo expuesto, con ello verificaremos si existe o no un sustento en la norma tanto constitucional como el de otras leyes, reglamentos e incluso figuras ajenas a la norma que contribuyan al manejo y alcance de una autogestión en los gobiernos seccionales.

---

<sup>35</sup> Información obtenida de Internet de la pág. Oficial de CEPLAES, <http://www.ceplaes.org.ec/>, Año 2006.

*“el socialismo de la autogestión es la base de una revolución política, económica y social de gran significación para nuestro tiempo. Es posible su desarrollo como sistema ahora más que en el siglo pasado”.*<sup>36</sup>

El análisis jurídico relacionado al tema de investigación se sustenta principalmente en las leyes que han sido mencionadas en el transcurso de ésta. Por lo tanto, debemos analizar cada una de ellas, determinando si existe o no el sustento legal que permita el desarrollo pleno de una autogestión. Sin embargo debemos anticipar que éste estudio ha resultado minucioso ya que el término como tal, no se lo utiliza a menudo en la norma, más bien es de acuerdo a nuestra interpretación el medio por el cual determinaremos la relación existente, ya sea manifestada como una iniciativa o expresada como palabra.

En primer lugar y de acuerdo al esquema establecido por KELSEN, debemos trasladar esta investigación en cuanto a la jerarquía de la norma, analizando la Constitución de la República, los enunciados referidos en su articulado y compararemos los cambios que se han presentado entre la anterior Constitución y la actual, enrumbada siempre al tema del cual se discute.

De esta manera, iniciaremos un análisis legal de nuestro tema, siguiendo el parámetro de KELSEN y respetando la jerarquía de la ley. En primer lugar se analizará constitucionalmente, luego nos referiremos a los tratados internacionales, en los cuales se comprobará si a través de algún convenio se beneficia la política de autogestión, finalmente el análisis de las leyes nacionales vigentes, por las cuales definan el manejo de este mecanismo, como la Ley de Descentralización, Ley Orgánica del Régimen municipal, Ley Orgánica de las

---

<sup>36</sup>GUILLEN, Abraham, AUTOGESTION, Pág. 13. Edición Histadrut, Buenos Aires, 1972,

Juntas Parroquiales Rurales, El Reglamento general de Aplicación a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales.

#### **2.4.1 Constituciones de la República (1998) y (2008)**

En la Constitución Política de la República del Ecuador, emitida en el año de 1998. En el Art. 224 dice: *“Que para la administración del Estado y la representación política, existirán, Provincias, Cantones y Parroquias”*, mientras que en la actual Constitución, emitida en el año 2008, el Art. 238 inciso segundo dice: *“Constituyen Gobiernos Autónomos Descentralizados: las Juntas Parroquiales Rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales*. Sin embargo hasta el día de hoy, no se tiene claro cuales son las competencias que corresponden a cada una de éstas, en los diferentes niveles de gobierno.

La Constitución del año 1998, limita la administración territorial y política del país en provincias, cantones y parroquias, señalando en su Art. 1 que se lo realizará en forma descentralizada. La actual Constitución, manifiesta de manera semejante, pero de una forma más detallada y directa, agregando que además de ser gobiernos descentralizados gozarán de autonomía. Con lo que busca profundizar el nivel de transferencia de las competencias administrativas y permite del mismo modo, que exista en cada gobierno independencia al momento de operarlo y faculta a éste, el sentido de normar y regular su situación mediante leyes y reglamentos siempre y cuando estén dentro del marco constitucional y que lo crean necesario, propagando de esta manera la creación de políticas públicas en



cada uno de los niveles de gobierno, obteniendo de éste modo, un avance positivo en relación al manejo y desarrollo del mecanismo de autogestión.

En lo que tiene que ver con la obtención de recursos económicos, ambas Constituciones mencionan lo siguiente: el Art. 231 de la Constitución Política de 1998, dice: que los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principio de solidaridad y equidad.

La Constitución vigente por su lado en el Art. 270 dice: los gobiernos autónomos, descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad, equidad (aquí existe un referente al subsidio).

Razones estas para que, tanto la Constitución de 1998 como la actual del 2008 plantean la obtención de recursos financieros en forma similar, promulgándose en ambas, principios constitucionales como el de solidaridad y equidad; el principio de solidaridad siempre relacionado al goce de prestaciones básicas y uniformes que debería ejercerse en cada sector de gobierno, por ejemplo si existiere desventaja o desproporción en cuanto a beneficios adquiridos de un sector, debiera existir una política que se preocupe más por estas zonas y mermar las rentas en un gobierno que se encuentre en mejor situación.

Este principio se cumple solo en casos extremos, en ocasiones en que un sector o sectores sufren desgracias producidas por agentes externos como el de fuerza mayor o algún otro, pero casi nunca cumple su verdadero objetivo, siempre refiriendo éste principio, al manejo en los distintos niveles de gobierno. Incitando

de esta manera, a buscar mecanismos alternos que alienten su desarrollo y cubran las necesidades que no pueden ser superadas por el gobierno.

Incluido en éste, se encuentra el principio de equidad, que igual que el anterior se refiere al presupuesto proveniente del Estado, en el cual encontramos un desequilibrio existente, que ha incentivado nuestra investigación, determinando que la autogestión puede contribuir a cobijar la ineficacia producida en el desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados por una desigual distribución del presupuesto central, otorgado a cada GAD, que normalmente se debe a la capacidad reducida que tienen ciertos gobiernos autónomos por su situación geográfica y económica.

El problema que encontramos es que no existe un estudio detallado de los gobiernos autónomos por parte del Gobierno central para que éste pueda con conocimiento certero distribuir equitativamente el presupuesto que le corresponde de verdad a cada uno de ellos, razón ésta, para que se de prioridad a una reforma a la ley de Descentralización, que actualmente no es clara en el tema mencionado. Finalmente, la única distinción que existe entre estas dos Constituciones, es el acrecimiento del principio de subsidiariedad, con el cual se intenta robustecer y en determinadas situaciones, suplir la responsabilidad que deben tener los gobiernos descentralizados, por ejemplo, hoy en día, existen programas que subsidian necesidades básicas individuales a nivel nacional e incluso trasladan estos a los distintos niveles de gobierno, interviniendo en cierta medida con la autonomía. Necesidades consideradas como un derecho que cada persona requiere y

necesita para el “buen vivir”, nos referimos a temas de salud, alimentación, educación, medio ambiente etc.

No estamos en contra de este principio, por el contrario apoyamos la forma y la medida en que se quiere contribuir para satisfacer las necesidades del pueblo. El resultado de ésta investigación no es atacar ni encontrar los puntos débiles en cada enunciado. Sin embargo si queremos descubrir la forma en que nuestro tema aporta en forma positiva a temas como el de la descentralización, siguiendo con el principio de subsidiariedad, opinaremos, que su fin es positivo, sin embargo su consecución no es de gran alcance, no llega a cubrir a todos los sectores del gobierno, por lo cual si debemos recomendar e incentivar con este resultado a que se implante un mecanismo de ayuda, entre estos indudablemente está la autogestión, que debería constar como una disposición legal expresa y considerarla como política pública fundamental para el desarrollo de los GAD.

Continuando con el análisis constitucional, en la anterior Constitución se indica que los recursos para el funcionamiento de los gobiernos seccionales son:

- Las rentas generadas por ordenanza propia.
- Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
- Los recursos que perciban y los que les asigna la ley.
- Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.
- Se prohíbe toda la asignación discrecional salvo caso de catástrofe.

La Constitución vigente, en cambio al hablar sobre este tema de recursos económicos, en su Art.271 dice: los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes (corrientes) y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

De lo que se puede deducir, que en la Constitución vigente se aumenta una asignación a los gobiernos seccionales en un monto no inferior al 5% de los ingresos no permanentes como los provenientes del petróleo, remesas originadas por migrantes y otros, antecedente que no constaba en la Constitución del 98.

Por lo cual, creemos de igual manera, se considerará como una renta proveniente del Estado, con esto crece el presupuesto de cada gobierno descentralizado pero se sigue manteniendo el problema fundamental en la forma en que se repartirá ese presupuesto.

Al comparar ambas constituciones, se puede colegir que tanto en la Constitución del año 1998 como en la del 2008 se dispone con una asignación de un 15% para cada gobierno autónomo descentralizado antes seccional. De igual manera ambas constituciones manifiestan el proceso de descentralización, sin embargo en la vigente se concede solamente cuando una entidad lo acepte, situación que no se aplica por la desigualdad y la incapacidad que tienen los gobiernos autónomos para generar recursos. Muy pocas provincias han solicitado el proceso de descentralización actualmente, siendo éste un antecedente para tomarlo muy en cuenta.

Para finalizar con el tema de los recursos financieros, concluimos opinando y sugiriendo la posibilidad que existe para que ese 5% de renta puede servir para conformar y crear un organismo o institución, que funcione bajo la coordinación y regulación de los gobiernos autónomos encaminados al manejo de políticas públicas de autogestión en el que exista una norma reguladora que manifieste el alcance y propósito en el desarrollo del mecanismo, tema de nuestra investigación.

En la misma forma comparamos brevemente la distribución y el nuevo manejo de competencias que desempeñan un papel muy importante en la aplicación y mecanismo de una autogestión, que se manifiestan en la actual Constitución como clave para un buen manejo descentralizado o que por lo menos se tiene pensado que funcione de esta forma, acatando las disposiciones expresadas en ella. De esta manera una eventual repartición de competencias contribuirá con un distinto sistema de manejo en los gobiernos autónomos descentralizados.

Para dicho estudio nos referimos a la Constitución en el capítulo IV que establece el régimen de competencias que dice:

**Art. 260.-** *El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.*

La primera distinción que encontramos al comparar tanto la nueva como la anterior constitución del año 1998 es, que todo gobierno autónomo descentralizado, tiene como principios fundamentales, el de colaboración y complementariedad, es decir,

al hablar de transferencia de recursos , no solo se refiere al económico, mas bien puede ser social, cultural, científico, natural, etc.

Debido a esto, la gestión de los servicios públicos que recae en la responsabilidad de cada gobierno autónomo descentralizado, no excluye a éste de colaborar con otro gobierno autónomo descentralizado, inclusive si no ha llegado a hacerlo, efectuándose de esta manera el principio de colaborar con otra provincia, municipio, parroquia, cantón; es decir, de satisfacer las necesidades de aquel sector que por algún motivo no posee un determinado recurso.

Por lo que, creemos sin duda que con lo expuesto, se puede apreciar el avance positivo que se da en cuanto al proceso descentralizado en todas las regiones a nivel nacional, debido a que cada sector autónomo, o no, interactúan de manera directa, iniciándose una verdadera gestión en la prestación de servicios, pudiendo de esta forma utilizar caminos o rutas para hallar una mejor eficacia al momento de satisfacer dichas necesidades, una de ellas, la autogestión.

De igual manera se cumple el principio de complementariedad, debido a que no todos los gobiernos autónomos descentralizados, poseen los mismos recursos, sean estos naturales, culturales, sociales, económicos etc. Se busca asociar a un grupo de éstos, para que se complementen entre sí y llegen a cubrir las necesidades que no pueden hacerlo estando solos.

Por lo expuesto creemos que las competencias designadas a cada gobierno autónomo descentralizado en la actualidad, tiene que regirse a éstos dos principios antes de iniciar un proceso descentralizado y cumplirlos como la ley lo exige:

A continuación, señalaremos las nuevas competencias que se les ha atribuido a cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, al mismo tiempo analizaremos y nos referiremos a aquellas que son nuevas y que no se las distinguía en la anterior Constitución:

Competencia del Estado Central:

Al igual que en la anterior Constitución, permanecen en la vigente, las siguientes:

Art. 261.- El Estado central, tendrá competencias exclusivas sobre:

- 1.- Defensa nacional, protección interna y orden público.
- 2.- Las relaciones internacionales.
- 5.- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento.

Por otro lado, existen nuevas competencias que no se las nombran en la anterior, por ejemplo:

- 3.- El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
- 4.- La planificación nacional.
- 6.- Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
- 7.- El manejo de desastres naturales.
- 8.- Las que les corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
- 9.- El Espectro radioeléctrico.
- 10.- Las áreas naturales y los recursos.
- 11.- Los recursos energéticos.
- 12.- El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Según lo enumerado, podemos apreciar que al Estado central le corresponde una infinidad de competencias. Por lo cual debemos hacer énfasis, en base a nuestro interés, que se obtienen un resultado positivo y negativo al aplicarlas, por ejemplo: Positivamente, al competerle una “planificación nacional” podrá decirse que a través de la descentralización, puede incorporarse políticas que ayuden a su desenvolvimiento como las llamadas “políticas de autogestión”, llegando mediante ésta competencia, a transformarse en “pública” a nivel nacional.

Negativamente, el gobierno central al poseer “el control y administración de las empresas públicas nacionales, es imposible importar conocimientos de otros sectores, por ejemplo el de un país vecino como el Perú, éste como lo mencionamos al inicio de nuestra investigación, realiza autogestiones en las empresas de sociedad social, que son mitad administradas por el sector social y mitad administradas por el gobierno central; por lo tanto al obtener nuestro gobierno central el control total de las empresas públicas, será imposible realizar este tipo de autogestión.

Encontramos un punto débil en aquello, por lo que, esperamos que si en algún momento se da paso a las autogestiones, se incluyan en las empresas públicas con la intervención civil y social llevando a cabo el principio de participación.

En fin, señalando los aspectos buenos y malos, podemos inclinar nuestra opinión al lado más positivo y enfatizar que nuestra actual Constitución, al designar las competencias del Estado central, se esfuerza por llevar un proceso ordenado que determine una buena relación entre los distintos niveles de gobierno, para que no exista confusión.



Al continuar con el estudio de competencias y, adentrándonos al tema de investigación que son los gobiernos descentralizados y autónomos, la Constitución define a éstas, en las siguientes:

**Art.262.-** *Los gobiernos **regionales autónomos** tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.*

1.- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

2.- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3.- planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4.- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

5.- Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

6.- Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7.- fomentar las actividades productivas regionales.

8.- fomentar la seguridad alimentaria regional.

9.- Gestionar la cooperación internacional, para el cumplimiento de sus competencias.

A más, de lo enumerado, señala *“En el ámbito de sus competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales”*.

Podemos observar, que la competencia atribuida a este sector, de igual forma es amplio y permite expandir los límites al momento de plantear estrategias y mecanismos que propaguen al desarrollo del mismo. Es interesante mencionar que tanto gobierno regional como otros, pueden encontrar alianzas al momento que necesiten cubrir determinados recursos por escasos o simplemente por no poseerlos, esto indica que pueden definirse políticas internas como lo hemos mencionado, que faciliten un mejor desenvolvimiento.

Por ello, mencionamos dentro de estas competencias, dos nuevas, que se le atribuye a este gobierno regional como son los numerales 6 y 9, de suma importancia para la elaboración de nuestro tema: **Art.262 Numeral 6.** *“Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional”*.

Con esto, se cumple el principio de colaboración y complementariedad en el proceso de descentralización e inclusive se determina las políticas de investigación, para un mejor desarrollo, incentivando de esta manera a promover nuestro tema, como son las autogestiones.

**Art.262 Numeral 8.-** *“Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”*

En nuestra investigación señalamos la importancia que tiene la cooperación internacional para una buena forma de encaminar la autogestión. Debido a que la

falta de iniciativa para obtener recursos por parte de nuestras autoridades es evidente, por lo que se realiza un capítulo destinado a la gestión bilateral, es decir, hallando la forma en que tanto organismos nacionales como internacionales participen de manera directa en las políticas de autogestión sin tener que ver con el Estado central.

De la misma forma, no debemos dejar de nombrar las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art.263.-** *Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:*

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional, para el cumplimiento de sus competencias.

Estas, al igual que las anteriores competencias atribuidas al gobierno regional manifiestan responsabilidades internas que solo les compete a éstos cumplirlas, como por ejemplo:

**5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.**

**3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.**

**6. Fomentar la actividad agropecuaria.**

**7. Fomentar las actividades productivas provinciales.**

En sí, competencias exclusivas de cada gobierno que no interfieren con lo que compete a otro gobierno. Lo que sí se señala, es que, deberán trabajar articuladamente con la planificación nacional para evitar el caos burocrático que existía anteriormente.

A éste último, hay que referir dos nuevas competencias:

**4. La gestión ambiental provincial.** Ésta, busca más que nada, imponer responsabilidad directa al gobierno provincial en lo que tenga que ver con asuntos ambientales, permitiendo de este modo a que se de apertura a campañas ambientales que pueden ser promovidas a través de la autogestión.

**8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.** A este tema, nos hemos referido anteriormente, por lo que no vemos necesidad en repetirlo.

**Art. 264.-** *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En sí, se enumeran catorce competencias que se encontraban de igual forma en la antigua Constitución de 1998. Sin embargo, lo fundamental en la actual Constitución, es que se le atribuye al municipio, la capacidad de “planificar” el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con el gobierno central, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, competencia exclusiva del municipio en cada cantón ya sea en el área rural o urbana.

El propósito de esto, sin duda, es de transferir competencias que antes las asumía de manera directa el Estado central, por lo cual llegó a estancarse el proceso de descentralización. Además, creemos que es precisamente en este tipo de gobierno autónomo, es decir, el municipio, en donde deben iniciarse las campañas de autogestión, ya que tienen como aliados a los sectores más pequeños, en donde ésta herramienta, es más efectiva y si se logra un resultado

positivo, se podrá pensar en ascender a una mayor escala, nos referimos a gobierno provincial y regional, ambos autónomos y descentralizados.

Para finalizar el estudio y la comparación de las dos constituciones tanto la publicada en el año de 1998 como en la actual del 2008, en el estudio de las competencias, los artículos, 266.- gobiernos de los distritos metropolitanos, 267.- gobiernos parroquiales rurales, nuevas todas éstas, se designan a cada una, competencias únicas, para que de esta forma, cumplan con lo establecido en el régimen de competencia actual. Con ello, se compromete a cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados a respetar el proceso de descentralización. En los artículos siguientes nos referimos al 268,269 de nuestra Constitución actual, se hace referencia al control y organismo técnico que regula las competencias por lo que debe ser necesariamente investigado y analizado:

**Art. 268.-** *La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.*

**Art. 269.-** *El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:*

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa, podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley, a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto, aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

Con lo cual, mencionamos que dicho organismo, será único competente para regular las circunstancias que obliguen a interferir en el sistema de gobierno descentralizado, no existirá según lo descrito ningún otro.

Se aprecia el deseo de colaborar y de no interrumpir el proceso de descentralización que se ha venido ejecutando por casi ya más de quince años en nuestro país, salvo incompetencias que se den en este proceso, más aun podemos ratificar el deseo positivo de nuestra investigación a dicho proceso,



promulgando la autogestión como mecanismo alternativo de ayuda para aquellos sectores desfavorecidos de ciertos recursos, que a su vez, consigan alivianar el principio de subsidio por parte del gobierno central, sin querer ser independentista, más aún, ir en contra del principio de soberanía y territorialidad independiente.

Para concluir, si nuestra Constitución actual, es descentralizadora o no debemos entender primero el sinnúmero de competencias que se han establecido incluso las nuevas que han sido creadas y mayor aun la bien marcada organización de quienes constituyen hoy en día los **Gobiernos Autónomos Descentralizados**.

Con esto, y, si comparamos no solo la anterior sino las anteriores constituciones de nuestro país, podemos opinar según lo investigado y analizado, que pese a encontrarse algunos limitantes, todavía bajo el poder central, existe una mayor desconcentración en las competencias, por lo que creemos que esta Constitución, si cumple y da rasgos positivos a la vía de un proceso descentralizado.

La Constitución del 98 al hablar del Consejo Provincial en el Art. 233 en su tercer inciso manifiesta que: promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro-cuencas hidrográficas de su jurisdicción y que ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.

Al hablar del Concejo Municipal en el Art. 234 indica que: podrá 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.

Al referirse a la Junta Parroquial en el Art. 235 indica que: su presidente, tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.

Por el contrario, la Constitución del 2008 al referirse a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados dice:

Art. 262, numerales 6 y 8, los gobiernos regionales, tendrán las siguientes competencias:

- “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (nueva competencia).
- Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional.” (nueva competencia).

Art. 263, numerales 4 y 8, los gobiernos provinciales, tendrán las siguientes competencias:

- “La gestión ambiental provincial. (nueva competencia).
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.” (nueva competencia).

Art. 264, numerales 13 y 14, los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias:

- “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. (nueva competencia).
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.” (nueva competencia).

Art. 266, los gobiernos de los distritos metropolitanos, sus competencias son similares a los del gobierno cantonal. (Nuevas).

Art. 267, numeral 7, los gobiernos parroquiales rurales, tendrán las siguientes competencias:

- “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”. (nueva competencia).

Como podemos ver, luego de éste análisis jurídico comparativo relacionado a las “competencias” de los gobiernos seccionales o gobiernos autónomos descentralizados, en la Constitución del 2008 que se encuentra en vigencia, aparece una serie de nuevas competencias en todos los niveles de gobierno tanto provinciales, seccionales, locales y parroquiales existentes y creados últimamente, que inducen a que éstos, promuevan actividades de “gestión” para poder alcanzar los objetivos de su plan administrativo.

Por lo referido, en estos nuevos artículos descritos a la gestión que cada uno debe llevar en la conquista de sus objetivos, traen como resultado, un mensaje positivo, dirigido al manejo en cuanto a procesos de gestión, consiguiendo que se inserte a estos procedimientos, políticas de autogestión tanto en los gobiernos seccionales como en otros. De igual manera, hacemos énfasis, que no puede darse una descentralización, sobre todo a nivel nacional, cuando no se cumpla con los requisitos mencionados, es decir, cuando no se atribuyan de forma acertada las competencias. Al no darse esto, es imposible distribuir o repartir un presupuesto, menos contemplar en una autogestión que promueva su desarrollo.

En adelante, nuestro análisis seguirá lo contemplado en un principio, se seguirá el orden en cuanto a la jerarquía de la ley, por lo que se da paso a la investigación, en cuanto, a si existen o no, Convenios o Tratados o a su vez algún tipo de mecanismo que aporte a que esto se cumpla.

Nuestro país al ser considerado subdesarrollado, se encuentra respaldado por países considerados como del primer mundo, que sustentan diferentes formas que contribuyen al desarrollo del país, esto conlleva a que se pacten Tratados y Convenios amparados en la legislación internacional, que desputen al mejor desempeño en objetivos y temas concretos. Sin embargo indicamos que cada Convenio o Tratado que se firme, será aplicado o enrumado siempre en beneficio del país y será representado a su vez por el gobierno central, debido a que éste, en la mayoría de casos es el responsable y señalado como representante para pactar estos Convenios.

Sin duda alguna, existen tratados encaminados a conseguir los propósitos requeridos a través de una política de autogestión, que se manejan tanto en entidades internacionales conjuntamente con las nacionales. Pero todo esto se realiza a través de una gestión bilateral, en el que representantes de cada sector, busquen la manera de hacer llegar su necesidad a niveles internacionales y que convoque de esta forma su ayuda, realizándola de una forma auto gestionada. Por lo que a continuación trataremos de analizar esta forma de gestión.

#### **2.4.2 Gestión Bilateral**

*“en las ciudades la gestión se realiza a partir de una constelación de poderes que hace que su gobierno se realice desde un conjunto de órganos sociales dispuestos a la manera de un complejo institucional”<sup>37</sup>*

La gestión<sup>38</sup> bilateral en los gobiernos tiene por objeto determinar y buscar el modo en que organizaciones a nivel nacional e internacional contribuyan con el

---

<sup>37</sup> TERÁN, Abdón, LA AUTOGESTION, Quito Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, pág. 27 1984.

desarrollo del país, económicamente, socialmente y tecnológicamente. Para el desarrollo local se necesita una serie de estrategias que se ajuste a la forma estructural de gobierno.

La tesis fundamental en nuestra investigación determina que se requiere acompañar todo esfuerzo necesario al ajuste macroeconómico, con políticas específicas que mitiguen dicha estructura, por ejemplo con la autogestión. De esta manera, el desarrollo local constituyen formas que se ajusten flexiblemente al cambio estructural en dos maneras: primero como cambio y modernización institucional por medio del plan de descentralización del Estado y como estrategia compensatoria a los problemas sociales que se dan en la población y a la superación de la pobreza.

Un segundo punto de vista sería, reconocer la necesidad de crear o estar amparado en una ley, reglamento o institución que supere la incertidumbre al momento de requerir un medio alterno que pueda sustentar o de alguna manera equilibrar la consecución de objetivos. Así pues, dicha idea se ha visto enmarcada en el sentido de buscar una nueva forma de concepción de lo local como entidad pequeña y dependiente, para pasar a un redescubrimiento de dimensión territorial, es decir, se convierte de cierta manera en apoyo al gobierno seccional, en el que colabora con el manejo, distribución y solución de problemas aliviando la responsabilidad del Municipio.

---

<sup>38</sup> Gestión, la palabra gestión hace referencia a la acción o efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es realizar diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. <http://definicion.de/gestion>

La continua búsqueda de autogestión en entidades nacionales sería inmediata, entidades de apoyo nacional como cooperativas, bancos, fondos de reserva, serían también las herramientas que colaboren con las necesidades económicas, sociales y culturales para el desarrollo en la comunidad local.

Los mecanismos de gestión, surgen debido a necesidades que no pueden ser cubiertas por el presupuesto estatal. Al momento que se busque gestionar un recurso para cubrir determinada necesidad, no solo serán responsables entidades nacionales las llamadas a satisfacer, la responsabilidad también recae en organismos multinacionales, muchas instituciones identifican este enfoque como la “visión de los bancos” por ejemplo al nombrar al BM (Banco Mundial) y también al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además existen otros organismos que no están ligados a bancos, éstas son las encargadas de respaldar necesidades de igual índole, nos referimos a las instituciones de sociedad civil, incluso entidades no gubernamentales que en mayor o menor grado podrán colaborar con la gestión del gobierno local.

El resultado de la gestión tanto bilateral como multinacional, por parte de los gobiernos locales se ve reflejada al momento que vuelven equivalente una estrategia en el desarrollo municipal, por ejemplo, al momento de establecer estrategias que se preocupen por las áreas más desprotegidas y pobres en nuestro país. Así, el significado de autogestión se transforma en sinónimo de gestión y nace como punto clave al momento de buscar organismos que colaboren para el desarrollo local, y que a su vez, se transforman en sinónimos de subsidiaridad y asistencia en los municipios pobres, poniendo énfasis en la

inversión, en infraestructura y servicios de primera, al sector rural y periférico de las ciudades.

*“La planificación es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana... la idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos, mediante el uso mas eficiente de aquellos”.*<sup>39</sup>

La investigación acerca de la intervención de organismos bilaterales y multilaterales en el desarrollo de gobiernos locales a través de la autogestión por parte de las principales personas encargadas y responsables, proviene del ajuste estructural y de problemas de insuficiencias, generados por los procesos de descentralización, que actualmente vive nuestro país. Como respuesta a este problema, surgen opiniones negativas que afirman que no se toma en cuenta al país pobre o subdesarrollado.

Por otro lado, las sociedades civiles señalan, en el caso del Banco Mundial, el BID, como entidades recientes de esta temática, pero según estadísticas comprobadas por documentos emitidos en el año de 1999-2000 “Perfil de la Estrategia de los Gobiernos Locales”, se pudo comprobar, que el Instituto de Desarrollo Económico (IDE), viene interviniendo de forma directa en la ayuda de los gobiernos locales desde 1991, además el Banco Mundial, reconoció el desarrollo local para países en subdesarrollo.

El problema de la gestión bilateral, ha sido el vínculo existente entre el sector productivo, en el caso de inversión por parte de entidades privadas a existido y existe aún, recelo, que enmarca intereses políticos, sociales, económicos y de

---

<sup>39</sup>BETANCOURT GARCIA, Mauricio, PLANEACION Y PARTICIPACION. Edición 2001, pág. 38. Bogotá, Colombia.

poder y que no permiten que se fortalezca el tejido empresarial, es sin duda una de las formas de acaparar las fuerzas productivas en los sectores locales, por lo tanto, si en los gobiernos locales , mediante los nombrados organismos de gestión, a través de una autogestión no se actúa de forma inmediata y se incorporan los aspectos relacionados con la competitividad empresarial para conseguir un mejor desarrollo a nivel regional y local, existe el riesgo de que no se pueda atender la gran demanda que surgen en todo los municipios actualmente, y que éstos, pierdan parte del liderazgo que hasta hoy han ostentado.

### **2.4.3 Ley Orgánica de Régimen Municipal.**

Consideramos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, concede los lineamientos base para la estructuración correcta y funcional en los gobiernos seccionales. Su normativa, facilita y permite verificar y comprobar la existencia o no, de una iniciativa de autogestión en los diferentes niveles de gobierno.

Mediante la interpretación de los siguientes artículos, se concluirá la existencia y respaldo del mismo para considerar si existe un sustento legal que afirme los lineamientos de, éste mecanismo.

*Art. 25.- Para los efectos del sistema de planificación nacional, las municipalidades deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el plan general de desarrollo. Tales planes deberán ser puestos en ejecución por las propias municipalidades las que, para el efecto, proporcionarán los recursos necesarios que aseguren la completa realización de las metas establecidas en el plan general. Para preparar estos proyectos y programas, las municipalidades consultarán con los organismos técnicos del Estado.*

Tanto en la Constitución como en el proceso descentralizado de los gobiernos seccionales, se propone la creación de proyectos que garanticen la consecuencia de sus fines, sin embargo, debemos informar ,que no se refieren con esto a la



promoción de una autogestión, ya que todos los gobiernos seccionales gozan de un presupuesto estatal para cada sector, por lo que no se debe entender lo expresado como una posible manifestación de este mecanismo. Precisamente, verificamos en la última parte de este artículo, que los municipios serán quienes proporcionen los recursos necesarios, es decir parte del presupuesto seccional repartidos entre municipios, gobernaciones, parroquias, etc.

Sin embargo, como se encuentra dentro del esquema normativo de una planificación nacional, el Estado permite a los municipios buscar medios que conlleven a una acertada consecución de sus fines, sean estos sociales o económicos. Precisamente en este punto se pueden dar políticas de autogestión y cada sector autónomo podrá aplicarlo de acuerdo a su conveniencia y a base de las necesidades que obligue a emplearla.

*Art.25 9).- Decidir cuales de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuales por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la municipalidad en sociedades de economía mixta.*

Cuando se habla de una economía mixta, se quiere decir que ésta, puede provenir tanto de ayuda privada o pública, se entiende por privada a personas naturales o jurídicas que tengan intereses principalmente económicos para sus empresas y que de cierta forma puedan sacar partida al momento de ayudar al municipio, ésta, puede ser nacional o internacional dependiendo del grado de oportunidad que se tengan en cuanto a convenios y tratados. Por otro lado, la pública se da con la colaboración directa de entidades públicas, por ejemplo, la Corporación Financiera

Nacional, que en cierta medida contribuyan aportando por lo menos con una parte económica.

Sin embargo, consideramos que esto, más que autogestión se convierte en cogestión, en donde la mitad del recurso la cede el gobierno central y la otra tendrá que ser aportada por el gobierno seccional. Por otro lado, creemos que al momento de realizar las concesiones, sí, se maneja una política de autogestión, que sin duda estas concesiones contribuyen a la obtención de recursos económicos que colaboran al desarrollo y la reutilización de este beneficio en obras de la misma naturaleza.

*Art. 161.- En materia de planeamiento y urbanismo a la administración municipal le compete:*

*a) Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo*

Creemos, que mediante la obtención y búsqueda de apoyo a organismos externos que contribuyan al desarrollo de los sectores más desfavorecidos, como las ONGs, mediante planes y proyectos que sean desarrollados como políticas de autogestión. Pero no se debe mal interpretar y entender que con esto, se deje de proveer de presupuesto a los municipios por parte del Gobierno central.

Con lo expuesto, comprobamos que la norma no es clara al momento de expresar una iniciativa de autogestión, por el contrario es necesario interpretarla y tratar de llenar los vacíos existente para de algún modo adaptarla a lo que queremos llegar. Creo por lo tanto, que deben incorporarse en esta Ley, capítulos en los cuales se

establezca una mejor política de autogestión y que se incluyan de igual forma procesos en los que se formulen y aprueben conjuntamente las decisiones y políticas que incorporen este mecanismo que a su vez tenga como iniciativa propuestas incentivadas a través de la participación ciudadana según el principio constitucional.

#### **2.4.4 Ley de Descentralización y Participación Social.**

El proceso de descentralización que acontece desde algún tiempo y se vive actualmente, posee una normativa vigente desde el año 1998, sin embargo este proceso denota características ambiguas y deterioradas, continuando con un sistema de “a la carta”, por el cual no se permite avanzar en dirección a una situación ordenada e integral, más bien genera en la mayoría de ocasiones un estancamiento en la transferencia descentralizada, superponiendo atribuciones y funciones entre los diferentes modelos de gobierno, en donde existe un despilfarro de los recursos del Estado.

Esto, afecta y agudiza la inequidad territorial que compromete a las provincias cantones y parroquias rurales, siendo ésta situación, la principal causa para que se promuevan situaciones en las que se busquen mecanismos que ayuden al mejor manejo de ellas. Considerando desde nuestro enfoque personal la obtención del mecanismo encaminado a la autogestión. Por otro lado creemos que ésta, no se desarrollará si no se logra corregir este tipo de circunstancias interpretadas en la propia ley.

Sin embargo, optaremos en señalar artículos, que a nuestro criterio, promueven y sustentan el manejo de una autogestión, no obstante, si ésta se expresa como tal,

recalcamos que en la mayoría de ocasiones se encuentra mencionada como iniciativa.

De acuerdo a la Ley de Descentralización que manifiesta:

*Art. 4. FINALIDADES PRINCIPALES. La descentralización del Estado y la participación social tiene como finalidades principales:*

- a) Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así en la eficiencia en la prestación de servicios públicos a favor de la comunidad.*

De este modo, se establece y obliga a que se cumpla el principio de equidad en cuanto a la repartición del presupuesto económico y de ayuda tecnológica como material por parte del gobierno central hacia los gobiernos seccionales. Sin embargo, en muchos casos el presupuesto no cubre las necesidades del pueblo y ocasiona de forma indirecta que se propague la autogestión. Por lo cual, creemos que este artículo, puede ser tomado como ejemplo para poder tener una excusa e iniciar un proceso en el que se autofinancien medidas que permitan el desarrollo del gobierno seccional.

Se debe anotar, que existe a lo largo de esta Ley, enunciados que comprometen y exigen la búsqueda de métodos alternativos de planificación para atender sectores seccionales para que satisfagan y cubran las necesidades de la comunidad, por ejemplo en el caso del siguiente artículo se señala:

*Art.4 literal b).- incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una “gestión autónoma” eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva*

Al momento de mencionar gestión autónoma, se refiere al método de gestión, asociado o guiado por medio de una autogestión, de este modo se podría hallar la forma de satisfacer y brindar servicios a la comunidad respaldado siempre en los principios constitucionales de igualdad y de unidad nacional aplicados en este nivel de gobierno.

Como mencionamos en determinada etapa de nuestra investigación, la palabra autogestión no se expresa como tal en la mayoría de ocasiones por lo cual debemos rebuscar, interpretar y en cierta forma asociarla al momento en que se habla de: desarrollo, gestión, planificación de proyectos, siempre tomando en cuenta la iniciativa que abarcan estos términos. Pero en algunas ocasiones se la tiene expresa por ejemplo:

En el mismo Art 4. De la Ley de Descentralización y Participación Social:  
literal:

*d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas comunitarias.*

Encontramos en este artículo, la única mención que se hace de la palabra autogestión a lo largo de la Ley de Descentralización, como palabra misma. Por lo visto, ésta, define aquí, que la autogestión promoverá el desarrollo de las fuerzas comunitarias, sin embargo creemos que esto ataca al principio constitucional en vías de la unidad nacional.

Como hemos apreciado, existen leyes e instituciones que amparan el mecanismo de autogestión para satisfacer y coadyuvar a las necesidades que implican el manejo de las comunidades a lo largo y ancho del territorio.

No podemos dejar a un lado las otras vías y canales que participan directamente en la conclusión y obtención de ayuda para este tipo de mecanismos. Es así, como nombraremos la existencia de formas distintas que contribuyen al desarrollo de la autogestión.

Mencionaremos a continuación determinadas leyes y reglamentos que se han preocupado por motivar las llamadas autogestiones. Con ello, queremos difundir y comprobar si la ley ha aportado al desarrollo de esta herramienta:

#### **2.4.5 Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.**

**Art. 20.- Atribuciones de la Asamblea Parroquial.-** *Son atribuciones de la Asamblea Parroquial:*

- a) Velar por el fiel cumplimiento de los objetivos y finalidades de la junta parroquial rural, contempladas en la presente Ley y su Reglamento;
- b) Plantear a la Junta parroquial rural, proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de su desarrollo económico, social y cultural de la población;
- c) Impulsar la participación comunitaria a través de diferentes actividades de autogestión, para consolidar su integración y desarrollo, tales como: mingas, actividades sociales, entre otras;**
- d) Conocer el presupuesto anual y la planificación de los gastos de la junta parroquial; y,
- e) Vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia.

**Art. 24.- Ingresos no Tributarios.-** *Son ingresos no tributarios:*

- a) Las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado;

b) Las herencias, legados y donaciones; y,

**c) Los demás bienes y recursos que puedan obtener por autogestión.**

### **Disposiciones transitorias**

**PRIMERA.-** La junta parroquial, funcionará en la casa comunal de la parroquia o en su defecto en el local que ésta acondicione por su propia autogestión con el concurso y aporte de las municipalidades, el consejo provincial o de cualquier organismo público o privado nacional del extranjero.

En ésta, podemos observar que se manifiesta el término de autogestión como mecanismo alternativo para alcanzar recursos económicos y suplir las necesidades que no pueden ser cubiertas por el gobierno central. Por otro lado, delega ésta competencia a las juntas parroquiales, quienes serán las encargadas de operar esta política, al mismo tiempo acepta que puede mediante esta herramienta constituir como un ingreso no tributario y de esta forma no podrá ser fiscalizada con lo cual da la apertura para que organismos internos o externos inviertan capital o recurso de cualquier índole que subsidie el deseo de desarrollo.

En su disposición apoya al lugar en donde las juntas parroquiales deben hacer su estadía e indirectamente menciona que dicho aporte debe ser adquirido por parte del gobierno municipal. De acuerdo a las competencias estudiadas creemos que como tal, la junta parroquial es considerada como gobierno autónomo y descentralizado, está en plena capacidad de ejercer o de autofinanciarse sin depender de los municipios para poder subsistir, sin menospreciar el apoyo que puede y que está encargado de hacer el municipio.

## **2.4.6 Reglamento General a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales.**

### **Capítulo I**

#### **NORMAS GENERALES**

**Art. 4.- Autonomía Financiera.-** *Las juntas parroquiales rurales disponen de autonomía financiera y tienen capacidad para recibir recursos del Gobierno Central y de los gobiernos seccionales autónomos, por sí mismas. Podrán obtener recursos mediante la autogestión, transferencias y participaciones que les correspondan, así como percibir otros recursos que les asignen las leyes, quedando expresamente prohibida cualquier asignación discrecional.*

*En toda transferencia de recursos por descentralización administrativa se precisará las responsabilidades y obligaciones que las juntas parroquiales deberán asumir.*

*Las transferencias ordinarias de fondos serán predecibles, oportunas y directas. Los recursos económicos transferidos por el Gobierno Central y los gobiernos seccionales a las juntas parroquiales rurales se deducirán de los respectivos presupuestos institucionales.*

**Art. 43.- Relación con las organizaciones sociales.-** *Las organizaciones sociales de toda índole domiciliadas en la parroquia, cooperarán con la gestión de la junta parroquial por medio de la promoción de la corresponsabilidad en las*



áreas de gestión parroquial. Tales entidades de así solicitarlo podrán cooperar a través de la Asamblea Parroquial, en la planificación de la parroquia.

Las organizaciones sociales legalmente reconocidas representarán al interés comunitario, y como tales supervigilarán la gestión de los sistemas de educación y salud y otras entidades locales. Los resultados de este monitoreo podrán servir de base a las instituciones del Estado para implementar mejoras de dichos órganos. También colaborarán en la integración de la población en los diversos órganos de gestión, estimulando la autogestión de la población en materia de seguridad ciudadana; coadyuvarán a la conservación de los bienes públicos y orientarán las acciones de desarrollo tendientes a la disminución de las inequidades sociales y de género.

**Art. 70.- Recursos no tributarios.-** Los recursos no tributarios comprenderán las asignaciones contempladas en el Presupuesto General del Estado, los créditos reembolsables y no reembolsables otorgados por organismos de cooperación, las herencias, legados y donaciones hechas a favor de las juntas parroquiales rurales y los demás bienes y recursos generados por la autogestión.

Para la administración de sus recursos, las juntas parroquiales rurales se sujetarán a las disposiciones contenidas en la ley, los reglamentos y más normas dictadas para el efecto en consideración a las características particulares de las juntas parroquiales rurales.

#### **2.4.7 Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).**

Para finalizar el estudio del capítulo II de nuestra investigación, en el que se han establecido los parámetros y puntos de referencia que nos inducen a un concepto definido de lo que en sí abarca la palabra de autogestión.

A más de esto en el que se realizó un estudio comparado de la norma jurídica en el que se señala lo que es o no permitido para el desarrollo de este mecanismo, tomando en cuenta la Constitución de la República con su actual y mejor definido plan descentralizado en cada nivel de gobierno, el aporte de leyes, entre ellas la actual Ley de Descentralización, entre otras.

Debemos tomar en cuenta el debate que actualmente se realiza en la Asamblea Nacional de lo que vendría a convertirse en el Vademécum que contiene todo lo referente a la organización del Estado en cuanto al tema de nuestra investigación es decir la descentralización, y es que el denominado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización abarca toda la normativa y lineamiento para poner en marcha un plan definido en el tema de la descentralización.

Por ello vemos la necesidad de estudiarla y realizar un pequeño análisis de la consecuencia que tendrá en un futuro no muy lejano.

El principal impulso que tiene este Código es el de luchar con la realidad existente de inequidad y polarización en el territorio nacional, que identifica claramente situaciones de centros (Quito y Guayaquil) y periferias que desemboca en de una situación histórica de explotación y exclusión.

Por ello se propone un sinnúmero de objetivos entre ellos los siguientes:

- El primer punto que debemos tomar en cuenta es que una vez que entre en circulación se derogan leyes que hasta la presente han llevado y establecido la organización de cada Gobierno, en este caso los Municipios, con la derogación a la “Ley Orgánica de Régimen Municipal” y de las Provincias con la derogación a la “Ley Orgánica de Régimen Provincial”.

Ambas de carácter organizativo y regulador, con ello el nuevo código buscara dar una mejor orientación a cada gobierno y de cierta forma establecer orden al momento de conceder las autonomías a nivel nacional, evitando que se forme un caos al momento de buscar una descentralización.

La Constitución del Ecuador consagra en los artículos, 2, 276, 238 y otros el principio de equidad territorial, que pretende revertir y superar la desigualdad existente en los territorios del país.

Los Gobiernos Autónomos a través de la autonomía y descentralización tienen como finalidad constitucional la generación de condiciones que favorezcan la equidad territorial y el desarrollo local para lograr el Buen Vivir, es por ello que el Código de Organización Territorial busca o incita a que cada provincia puedan fusionarse para conseguir una mejor descentralización y conformar las llamadas, “Regiones”, y establece que:

*“Dos o más provincias con continuidad territorial podrán conformar una región, con superficie regional mayor a 20 mil kms<sup>2</sup> y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al 5% formarán regiones de forma voluntaria”*

Por lo que la derogación de las leyes mencionadas es un hecho, no sirve de nada que cada gobierno en vías de descentralización opte por tener cada uno una ley

que lo regule, primero existiría una confusión en todo lo que se transfiere y el nivel permisivo de lo que en sí establece este nuevo Código.

De la misma forma se busca derogar la ley de juntas Parroquiales con el fin de establecer en este mismo código una mejor distribución en el presupuesto. **Existe una mejor distribución de los recursos para los GAD y este Código destina en especial importantes recursos para los 789 gobiernos parroquiales.** Ese monto será distribuirá en función del número de habitantes, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas de cada parroquia. Ninguna parroquia recibirá menos de 71 mil 608 dólares.

- Segundo, las disposiciones específicas sobre los Organismos autónomos Descentralizados.
- Por ultimo, los Criterios sobre el Sistema nacional de competencias, recursos y finalidades se encuentran mejor direccionados por lo que señalamos a continuación y según este Código, como funcionara este proceso:

Competencias:

Gobierno Central:

- **Competencias exclusivas: (sectores estratégicos)**
- Generación de energía
- Telecomunicaciones
- Recursos naturales no renovables

- Transporte y refinación de hidrocarburos
- Biodiversidad y patrimonio genético
- Espectro radioeléctrica
- Agua
- **Competencias privativos** : (únicas y exclusivas del Gobierno Central)
  - - Defensa Nacional
  - - Protección interna y orden público
  - - Relaciones Internacionales
  - - Políticas económicas, tributarias, aduaneras, arancelaria, fiscal y monetaria
  - - Comercio exterior
  - - Endeudamiento externo

Competencias de los GAD:

- **Competencias exclusivas:**
  - Corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley.

- **Competencias concurrentes:**
  - La titularidad corresponde a varios niveles de gobierno y su gestión se sustentará en el principio de subsidiariedad
- **Competencias adicionales:**
  - Las que señale la ley a favor de los GAD, la transferencia será regulada por el Consejo Nacional de Competencias, especialmente de los sectores de salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, entre otros.
- **Competencia residuales:**
  - No están asignadas y deberán ser otorgadas por el Consejo Nacional de Competencias

Una situación muy importante que menciona este Código, es otorgar como facultades exclusivas del Gobierno Central la rectoría y definición de las políticas nacionales de educación y salud y de acuerdo con el artículo 138, de este mismo Código: *“El ejercicio de estas competencias no excluirá la **gestión concurrente** (compartida) para la prestación de estos servicios públicos, así como para actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de los sistemas nacionales correspondientes”.*

*“Corresponde a los GAD Metropolitanos y Municipales construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo”.*

*“Cada nivel de gobierno es responsable de lo que administra”.*

Por ello se puede apreciar un sentido de obligatoriedad que induce a cada gobierno autónomo a cumplir con las disposiciones que determine el órgano central, con ello definir un orden y restar el sinnúmero de autonomías que antiguamente poseían los temas de salud y educación.

### **Capítulo III**

#### **3. Entrevista de Campo.**

La entrevista realizada tiene como objetivo principal, descubrir si se aplican mecanismos en el que tenga participación entidades propias del gobierno y a su vez participe en su consecución con agentes externos como por ejemplo la ciudadanía. Esta necesidad de adquirir información actual para la elaboración de nuestra tesis, nos lleva a una investigación con los principales responsables tanto a nivel seccional como central, elaborando opiniones que coadyuven y justifiquen el desarrollo del mecanismo de autogestión en estos niveles de gobierno.

En vista de esto hemos referido nuestro estudio siguiendo los parámetros expuestos en la Ley de Descentralización y Participación Social, en su Art. 4, literales a), b), y d), señalados anteriormente en nuestra investigación, como referentes directos para lograr determinar nuestro enfoque.

La entrevista se elaboró en diversas instituciones públicas que según nuestro criterio deben llevar políticas de autogestión en el desempeño de su administración, tanto en el campo operacional como administrativo.

De esta manera hemos dirigido nuestra entrevista según el grado de oportunidad que presentan los diversos temas que puedan manejarse a través de un mecanismo de autogestión en los diversos sectores de la administración pública, Distrito Metropolitano de Quito en donde se realizó una breve entrevista con la Eco. Diana Molina (Subsecretaria del Departamento Financiero de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo), determinando que dicho término, encierra una simbología económica, por lo cual estaría estrechamente relacionada en temas de desarrollo. Considerando además que ésta institución, representa un posible órgano institucional, donde se amparan proyectos o propuestas que inserten políticas públicas de autogestión.

Se pudo comprobar, que no existe un resultado positivo en niveles institucionales superiores en los que se manejan proyectos y propuestas, debido a esto y en referencia a lo manifestado por la Economista, piensa que dicho término se asocia a los sectores más pequeños en los niveles de gobierno pudiendo ser tanto en el manejo seccional, local, parroquial etc. Con esto se contribuye a lo expuesto en nuestro tema de investigación, determinando a la autogestión, como un mecanismo que ayuda al desarrollo de los municipios que hoy en día conviven bajo un proceso descentralizado.

### **3.1 Proyectos en Ecuador a través del mecanismo de Autogestión.**



Nuestro país actualmente se encuentra atravesando un período de transición, según lo estipulado en las directrices políticas del actual gobierno, los organismos gubernamentales, las dependencias públicas, las instituciones que pertenecen directa e indirectamente al Estado, se encuentran en la obligación de cumplir lo dispuesto en la Constitución, es decir crear una nueva forma de convivencia ciudadana. En la que se obligue y respete la dignidad de las personas, garantizando de esta manera un país democrático, comprometido con la integración.

Para ello, en todos los niveles de gobierno habrá instancias de participación con la finalidad de elaborar planes nacionales locales y sectoriales, entre gobierno y ciudadanía, pues la administración pública, es un servicio a la colectividad, brindando con eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, para satisfacer las necesidades del pueblo.

Con este fin, la Carta Magna organiza el territorio nacional para su administración, en gobiernos autónomos constituidos por: Las Juntas Parroquiales Rurales, Concejos Municipales, Concejos Metropolitanos, Concejos Provinciales y los Consejos Regionales.

Esta transición, ha desembocado en resultados de cierta manera positivos en cuanto a su alcance o meta, pero negativos en cuanto al resultado que a nuestro parecer se hace más largo, debiéndose esperar mucho para obtener poco resultados, vale la pena resaltar, que los gobiernos autónomos como el Concejo Metropolitano se han sido aplicados a medias, solo en ciudades como Quito y en menor circunstancia Guayaquil, porque aún no se encuentran estructurados en

las mismas, y peor en otras, ni han entrado en funcionamiento, en la mayoría de la jurisdicciones territoriales.

Por esta razón, no se ha podido recabar la información pertinente, sin embargo se acudió a las instancias superiores de planificación direccionada a los Ministerios (Salud, Educación, Medio Ambiente, Transporte y Obras Publicas) y el Organismo encargado de la Seguridad Ciudadana, para verificar la existencia de proyectos que se han hecho a través de la autogestión.

De igual manera, al comprobar que únicamente está en funcionamiento el Concejo Metropolitano de Quito (antes Distrito) a nivel nacional, nuestra investigación se orientó a verificar si existen proyectos de autogestión en ésta institución.

A continuación presentaremos los proyectos que se relacionan directamente con la autogestión:

### **3.1.1 A nivel Nacional**

#### **3.1.1.1. Educación.-**

##### **Propuesto por el Ministerio de Educación.**

El Ministerio de Educación, ente institucional que se encarga de verificar y estructurar las políticas educacionales a nivel nacional, se preocupa específicamente en normar y regular políticas de nivel general, obligando a todos bajo una normativa llamada, Ley de Educación, a que se cumpla todo lo manifestado en ella. De modo que la educación, ya sea que se consiga a través de agentes internos o externos que lleven a concluirla, debe respetar los límites permisibles de la ley, como en la creación de proyectos de autogestión enfocados al tema de educación.

Esto, como regla fundamental ejercida en todos los niveles de gobierno en el que se busquen instaurar nuevas políticas que manejen mecanismos que coadyuven al crecimiento de este objetivo nacional permanente. Con lo cual debemos opinar y deducir que el Ministerio de Educación, mas que órgano planificador, es un ente controlador y supervisor en el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, no descartamos la posibilidad que existe por parte de ésta institución pública, para que proponga proyectos, en los que intervengan mecanismos de autogestión, implantando en ella la participación directa de los agentes que intervienen y se relacionan con ésta, por ejemplo la participación ciudadana que contribuya al mejoramiento en la educación básica, proporcionando ayuda para la de preparación académica de docentes y mejorando el sistema de infraestructura en establecimientos, centrando dicha participación como eje principal, que pueda ser trasmitido y tomado como ejemplo en los gobiernos seccionales, a través de campañas y políticas nacionales.

De esta manera, podemos empezar nombrando ejemplos que actualmente maneja el Ministerio de Educación así:

El siguiente ejemplo ha sido verificado y extraído de fuentes fidedignas e incluso se encuentra especificado en la página actual del ministerio de educación.

### **PROGRAMA NACIONAL “ESCUELAS SOLIDARIAS”**

*“Una propuesta pedagógica, se enmarca en el Plan Decenal de Educación, protagonizada por estudiantes con visión solidaria, mente y espíritu de cambio, en la que se aplica la metodología “Aprendizaje-Servicio”, es un espacio de reflexión y participación, realizan proyectos en los que se articulan los conocimientos y aprendizajes con el servicio a la comunidad, para trabajar solidariamente en la solución de problemas y/o mejoramiento del entorno natural, cultural, social, educativo, con temas relevantes y de impacto con la participación de la sociedad civil.*

*La revolución educativa se realiza en el aula, en donde es importante el conocimiento, pero más importante es el compromiso con la comunidad, basado en una cultura solidaria. El Programa está implementado en las 24 provincias, en 472 escuelas, participan 103.717 estudiantes, 4.731 docentes y 106 supervisores provinciales de educación; las “Escuelas Solidarias” se encuentran ejecutando proyectos basados en un diagnóstico elaborado con rigor técnico”.<sup>40</sup>*

Se señala de esta forma el compromiso existente por parte de las autoridades por profundizar el tema de la participación, que conjuntamente con sectores sociales tanto estudiantes, colegios y universidades propongan un servicio asistencial académico y que al mismo tiempo preste servicios a la comunidad, Con lo cual, se aplica el principio de solidaridad que habla la Constitución, aclarando, que dicha aplicación se encuentra en proceso y su alcance tiene miras en el sector comunal, es decir en parroquias rurales, comunas, recintos, más no se enfoca directamente al plano seccional, sin embargo en ésta, se maneja un período de colaboración que puede entenderse como autogestión enfocada al servicio educacional comunitario, comprobando en ella, su existencia.

En cuanto al proyecto de Integración Educativa con la frontera norte, podemos comentar que es un bien necesario. En los últimos años Ecuador país vecino a Colombia se ha convertido en su principal fuente de ayuda, sea en temas

---

<sup>40</sup>Información obtenida de Internet, [www.ministeriodeeducacion.gov.ec/proyectos/educacion](http://www.ministeriodeeducacion.gov.ec/proyectos/educacion), Octubre 2009

económicos, sociales, y de cierta manera cultural. Ecuador por tal motivo ha visto la necesidad de incentivar y ser recíproco con nuestros vecinos.

La migración, es un fenómeno por la cual se acrecienta la población de un país debido al traspaso de personas de otras nacionalidades ajenas a la nuestra. Esto trae como consecuencia la desatención en los sectores fronterizos, la preocupación que existe en estas zonas por los temas relacionados a salud, educación, ambientales, son innumerables, sin embargo nuestro gobierno se ha interesado de manera directa en subsanar de alguna medida estos temas.

Como se lo ha explicado, el proyecto es de carácter nacional fronterizo, las provincias que tienen cercanía y limitan con nuestro vecino país tendrán la competencia para aplicar dicho plan. Los gobiernos seccionales, tendrán responsabilidad directa en cuanto a su fomentación y aplicación, la manera en que ayuda dicho proyecto es de confrontando en cierta medida, las necesidades que urgen en cuanto al municipio para satisfacer estas necesidades.

De acuerdo a lo expuesto se puede deducir que el mecanismo que auto gestiona actividades que integren tanto la participación de estudiantes, profesorado, padres de familia y comunidad será de vital importancia como aporte al manejo de estas zonas con relación al tema educacional, transformándose todo esto en un mecanismo de autoayuda para el desarrollo en estos gobiernos seccionales.

#### **3.1.1.2. Ministerio del Ambiente.**

##### **Medio Ambiente.**

Al igual que todo ministerio, alrededor del territorio nacional se manejan políticas direccionales que organizan, estructuran y norman los propósitos que se realizan en cuanto a su conocimiento, materia o tema.

Las políticas ambientales son especiales en relación al manejo de presupuesto, este se recibe de acuerdo a lo especificado en la ley pero también la ayuda externa por parte de organizaciones que contribuyen a nivel mundial a los propósitos de preservación y conservación del medio ambiente en todo su campo. Con ello se propagan principios internacionales e inviolables de conservación de la vida y de especies en el planeta.

La mayoría de proyectos y planificaciones se manejan con presupuestos provenientes de la caja fiscal y otros con las donaciones económica, tecnológica o intelectual que existe mediante convenios y tratados, en su mayoría, realizadas por organismos no gubernamentales ONG, de igual manera las aportaciones que realiza el BID (Banco Internacional de Desarrollo), para el desarrollo. A esto se suma la capacidad que tengan sus representantes formas de financiamiento que alimenten y subsanen vacíos que no se pueden cubrir por parte del gobierno central.

Continuando con nuestra investigación a través del departamento de planificación del Ministerio del Ambiente, como información se pudo determinar que no existen proyectos que utilicen políticas de autogestión, debido a lo mencionado anteriormente. Sin embargo existen dos excepciones:

Actualmente se maneja en la Provincia de Galápagos el “Proyecto de Manejo de Recursos Costeros (PMRC)”, en el que se busca el financiamiento de las

pequeñas islas desatendidas en la región por falta de presupuesto fiscal, su eje principal, es hallar la manera, de que a través de la pesca artesanal se comercialicen productos únicos en cuanto a origen y naturaleza de la especie y distribuírselos entre islas. Con esto se evita la explotación indiscriminada de las especies preservando la conservación de las mismas y a su vez se fomenta la producción que es nula en otras islas e islotes, aplicándose en ellas una autogestión en cuanto al manejo y preservación de recursos, así como principios constitucionales de solidaridad en lo económico entre las islas y equidad en cuanto a preservar de igual manera especies que son importantes para la humanidad.

Con esto se obtienen dos beneficios: el primero, el de comercializar productos de manera interna a través del intercambio, ya no se invierte en una pesca de proceso industrial que abastezca a todo el sector, sino que se la realizará a través de la artesanal, consiguiendo con esto que no se contamine el ambiente y se invierta económicamente en ella para repartir el producto en distintas zonas.

El segundo, que es de interés nacional y mundial, se debe a la protección ambiental y del control que se tiene ante posibles causas de impacto ambiental que se da al producir la pesca de tipo comercial. El manejo controlado de la explotación de las especies es la misión principal en este proyecto.

### **3.1.1.3. Ministerio de Obras Públicas.**

#### **Sistema Vial.**

A nivel nacional el Ministerio de Obras Públicas si maneja actividades a través de políticas de autogestión, por ejemplo:

La información que se dará a continuación fue proporcionada por el departamento de planificación del Ministerio de Obras Públicas, específicamente por la Ing. Cecilia Jaramillo, encargada del departamento de gestión de obras a nivel nacional.

El mecanismo de autogestión se lo hace con el único objetivo de conseguir recursos económicos que contribuya en lo posterior a cubrir necesidades que no entran en el presupuesto fiscal, como es el caso del “Sistema de Pesaje”, utilizado en varias carreteras a nivel nacional.

#### **Funcionamiento del Sistema de Pesaje:**

A lo largo y ancho de nuestro territorio dentro del sistema vial se ha instalado un sistema de medición para los transporte de carga, en el que se controla el sobrepeso que llevan, si sobrepasan del límite permisible, se cobrará una retribución económica, ésta cantidad obtenida es transferida a un fondo establecido para ser reutilizado específicamente en obras afines, por ejemplo el relleno de “baches”, señalamiento de vías, dotación de iluminación a sectores que antes no lo poseían etc.

En cierta medida contribuye a atender de una manera más eficaz, el mantenimiento de carreteras sin depender del financiamiento que proviene directamente del Ministerio, es decir contribuye a solventar de manera urgente este tipo de problemas y también se evita el problema burocrático de trámites.

Sin duda se maneja políticas que promulgan el desarrollo de la autogestión como un mecanismo de ayuda, sin embargo en éste, como en casi todos los ministerios se lo realiza internamente, mas no se lo ejecuta como una verdadera política



pública a nivel de todos los sistemas que se relacionan directamente con la construcción e implementación en redes viales, por ejemplo en los municipios a través de la EMOP, y no necesariamente al igual que el “sistema de pesaje” aplica el sistema del “Impuesto al rodaje” como una tasa que actualmente es obligatoria y que beneficia al manejo seccional para la repavimentación vial e implementación de carreteras.

Al igual que el sistema de pesaje, por parte del ministerio, existen otro tipos de figuras que son manejados a través de la autogestión así “El sistema de autogestión en cuanto a concesiones de construcción vial”, la “Autogestión en el sistema de Matriculas, licencias, record policial” etc.

#### **3.1.1.4. Seguridad Ciudadana.**

No existe un ministerio como organismo público, que plantee proyectos en cuanto a Seguridad Ciudadana, sin embargo la entidad encargada para el manejo de ésta, se encuentra a cargo de la “Unidad Especializada de Seguridad Ciudadana”, este organismo lleva actualmente los proyectos relacionados al desarrollo de posibles planes de seguridad que puedan realizarse a base de la autogestión.

Dicha unidad nos proporcionó la información que fue requerida, en la que se pudo constatar lo siguiente: La política pública en cuanto al manejo de seguridad se ha extendido a lo largo del territorio nacional, por este motivo la responsabilidad se hace de todos, los proyectos que se manejan en cuanto al mecanismo de autogestión son conocidos por muy pocos.

Sin embargo, actualmente se ha lanzado un proyecto, direccionado para frenar el robo de celulares, esta campaña se refiere a que cada persona puede ingresar

mediante una página virtual el código de su teléfono con el cual se evitará que se distribuyan en el mercado negro, teléfonos robados. ¿Pero dónde está la autogestión? precisamente se encuentra en el principio de participación ciudadana en el que intervienen tanto Estado representado por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y la ciudadanía, para ayudarse mutuamente, es decir se auto gestiona este servicio sin tener que depender de una institución pública de seguridad que se preocupe por cada persona al ser despojado de su bien.

Esta actividad puede trascender a cualquier campo a nivel nacional, conminando a que los gobiernos seccionales lleven a práctica dicha propuesta para una mejor aplicación de esta herramienta, con esto se entiende que tanto el gobierno seccional contribuye y participa en el principio constitucional de la seguridad ciudadana de manera autogestionada.

Los distintos destacamentos creados por la Policía Nacional a petición de la comunidad ha originado la llamada “Policía Comunitaria (UPC)”, ésta, trabaja de forma conjunta con las personas de una determinada comuna en políticas y planteamientos que se pueden realizar para contribuir con una mejor seguridad, tal es el caso de la seguridad en los barrios de las ciudades más grandes, Quito, Guayaquil, Cuenca etc. La forma en la que se realiza es la siguiente:

Para llevar a efecto este objetivo estratégico de brindar la seguridad a la sociedad en general, la Policía Nacional, ha elaborado un proyecto en estos últimos años para la creación de la llamada policía Comunitaria (UPC), como un nuevo esquema de servicio, convirtiéndolo en un proyecto modelo de acercamiento a la

comunidad, existiendo una amplia participación de toda la sociedad, en donde cada uno de los actores, tanto policía como la comunidad, colaboran en los aspectos económico, de recursos humanos y logísticos existiendo así la autogestión entre ambos, con el fin de resolver problemas de manera inmediata e ideal sin esperar confiadamente en la participación del Estado, a esta actividad se suma la organización y la puesta en práctica de un cronograma de actividades en donde vecinos y policías de un sector, realizan la vigilancia o patrullaje preventivo para garantizar la seguridad en dicho sector.

Con esta actividad, la autogestión que realiza la policía con la comunidad civil reemplaza a las falencias que tiene la Policía en el cumplimiento de su misión.

#### **3.1.1.5. Infraestructura Básica y Administración del Equipamiento Comunitario en el Sector Rural.**

Los proyectos relacionados a estos dos temas, se llevan de acuerdo al manejo de los gobiernos seccionales a nivel nacional, éstos serán los encargados y responsables a través del departamento de planificación de los mismos en llevar una tarea adecuada e implantar un sistema en el que la autogestión determine la consecución de dicho plan.

Con esto finalizamos nuestra investigación, relacionado a los proyectos que se plantean a nivel nacional en la participación del mecanismo de autogestión como eje de desarrollo. Sin embargo desde un criterio propio comentaremos las situaciones a la que nos enfrentamos al momento de obtener información acerca del tema planteado.

La palabra autogestión, para las personas que laboran dentro de estos ministerios, es poco conocida, con excepción de algunas que trabajan directamente con este mecanismo.

Como toda entidad pública el acceso a la información es de carácter reservado por lo que el resultado puede ser no tan satisfactorio para la persona que necesita información de un proyecto o plan que se esté manejando, por lo cual la investigación se estancó en determinadas ocasiones, esto hizo que no se lleve de una manera ordenada lo que se necesita explicar.

La falta de conocimiento por parte de las autoridades encargadas de llevar las planificaciones y proyectos relacionados a ésta política, es preocupante, solo ciertos ministerios, incluyen esta política causando insatisfacción al momento de opinar y querer concluir positivamente nuestro tema, en cierta forma debido a que si estas autoridades que son los máximos niveles administrativos, desconocen el tema, que se puede esperar del resto.

A medida que se investigó, se obtuvo diversos criterios y posibles repuestas a la falta de conocimiento y práctica en los proyectos que se manejan a través de los ministerios, en cuanto a políticas de autogestión, a esto se suma la opinión vertida en un inicio por la Economista Diana Molina, quien manifiesta que en su mayoría, los ministerios plantean políticas de carácter nacional y su alcance abarca un nivel más extenso, este planteamiento se lo hace siempre que las instituciones posean y manejen recursos del presupuesto fiscal, de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, etc. por esto no necesitan de mecanismos que autofinancien a sus proyectos.

Por lo tanto gracias a esta conclusión se puede determinar que la “autogestión” como mecanismo de desarrollo sea manejada y aplicada en los gobiernos más pequeños y de menor densidad, entre ellos los niveles de gobierno descentralizados (seccionales, locales y rurales) debido a que en éstos se hace más fácil su aplicación y se llegan a concretar en base a las políticas y normas que se implementen en cada sector, expedida por sus representantes y respaldadas siempre en la norma constitucional y aplicando las disposiciones de la Ley de Descentralización y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por lo planteado, nuestra investigación se hace más objetiva y culmina con la existencia y comprobación, que el manejo de políticas referidas a proyectos y propuestas que utilicen a la autogestión, como mecanismo de ayuda, debe ser prioritario en el manejo de los gobiernos seccionales.

Por motivos de estudio nos hemos centrado específicamente en el gobierno seccional del Distrito Metropolitano de Quito, en su zona norte, cuya denominación es conocida a nivel Metropolitano como “Eugenio Espejo”.

La investigación se realizó mediante el sistema de entrevista, con cada una de las personas responsables en el manejo de proyectos a través de mecanismos autofinanciados que no formen parte del presupuesto del municipio.

Los servidores públicos a quienes se entrevistó, fueron los siguientes:

Lcda. Verónica Ramírez

**Educación.**

Sr. Franklin Oña

**Medio Ambiente.**

Lcda. Renata Arboleda

**Seguridad.**

Arq. Patricio Hidalgo

## **Proyectos.**

La investigación en este Municipio, fue el de comprobar si se aplica la autogestión como medio de ayuda en la obtención de recursos financieros, sociales, culturales etc. que contribuyan al desarrollo del mismo de manera inmediata y a corto plazo, explicando lo siguiente:

### **3.1.2 Municipio de Quito**

#### **3.1.2.1. Medio Ambiente**

En el tema de proyectos respecto a Medio Ambiente, se pudo obtener la información del proyecto de reutilización de residuos sólidos como es la basura llevada a cabo en un colegio de la ciudad y que consistió:

En el año 2009 se manejó un proyecto en una colegio municipal ubicado en el sector de El Inca, en el que se trabajaba con residuos sólidos, estos eran depositados o adquiridos por la empresa de Sanidad Ambiental y a cambio retribuían con un pago, esta cantidad a su vez iba destinada a un fondo denominado “construyendo mi escuelita” y se realizaban mejoras en cuanto a las necesidades requeridas, por ejemplo material didáctico, implemento de aulas, construcción de canchas deportivas, etc. Esto contribuía en cierta forma a que se financien gastos que no podían ser cubiertos por el Municipio debido a su pequeño presupuesto.

Actualmente para el año 2010 según lo comentado por el Sr. Franklin Oña la despreocupación y discontinuidad de este proyecto por parte de la Alcaldía

Metropolitana y el Concejo Metropolitano, ha sido notorio. Actualmente existen presentados proyectos llevados a través de autogestión, así:

1.- “Proyecto de Forestación” en escuelas y colegios municipales llevado por la Secretaria Metropolitana Ambiental, en éste se buscará la participación directa entre los alumnos y el medio ambiente, con un plan de forestación en las zonas aledañas alrededor de sus colegios o escuelas, a cambio se conseguirá que el Municipio permita el acceso libre al sistema informático de Internet en todos estos, de igual forma proveerá el material necesario para las refacciones que se deban hacer en dichos colegios o escuelas.

Otro proyecto que se encuentra en trámite es el de “Recolección Colectiva”, éste se manejará en la zona norte, consiste en culturizar a la sociedad en cuanto el manejo de desechos y residuos sean provenientes del ser humano o ajenos a estos. Con esto se aliviana el peso que tiene la empresa “EMASEO” en el proceso de reciclaje distribuyendo su manejo en un mejor nivel.

### **3.1.2.2. Seguridad Ciudadana.**

La seguridad ciudadana se maneja a través de dos departamentos que existen actualmente, el primero denominado de **Inclusión Social y Violencia** el segundo, el de **Gestión Participativa**.

Su funcionamiento se lo hace de acuerdo a políticas de autogestión más no proyectos amparados en una norma legal relacionada a disposiciones del Código de Procedimiento Penal y Código Penal.

Consiste en lo siguiente: por ejemplo en el primer proyecto, si una persona “x” de escasos recursos, que resulta afectada por un accidente de tránsito ocasionado

por un vehículo municipal, puede encontrar ayuda en este departamento, la persona encargada de este mismo, se preocupará por obtener mediante autogestión los medios necesarios que contribuyan para que esta persona pueda ser atendida en los trámites judiciales sin tener que gastar nada.

En cuanto al departamento de gestión participativa, no existen actualmente proyectos que sean manejados por autogestión, aquí todo se ha conseguido hasta la presente de acuerdo al presupuesto de cada municipio, opinando, que sería oportuno que se viabilice de forma contraria, ya que este departamento específicamente es de mucha importancia basándose al principio constitucional de participación.

### **3.1.2.3. Obras Públicas.**

En el área de obras públicas, se entrevistó al Arq. Patricio Hidalgo, encargado de llevar los proyectos de planificación de obras públicas en la zona norte, y consiste en:

Al finalizar el año 2009 y desde hace unos tres años atrás, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito “Zona Norte” manejó un proyecto denominado “cincuenta, cincuenta”, cuya finalidad fue la de proporcionar de adoquinado a las comunidades ubicadas en las zonas más desatendidas por falta de presupuesto municipal en la que se exigía una participación directa de las personas para el arreglo de la calle. Con esto se benefició indirectamente a las personas que se encontraban en los alrededores, es decir el resto de población que utilizaba la calle.

A través de las juntas, se proponía al Municipio la construcción de una determinada calle, pero no importaba que se estuviera de acuerdo con todo el



barrio, lo importante era, que la calle iba a permitir el crecimiento del pueblo, pero ¿Cómo se beneficiaba el Municipio?, en vez de gastar en la totalidad de la obra pagando a terceros se dividían los gastos, mitad interviene el pueblo y la otra mitad el Municipio (mingas barriales), con esto se obtenía lo deseado y se retribuía a ambas partes.

El concepto central de ese plan era acrecentar el presupuesto llegando a duplicarlo. Esto se consiguió gracias al emprendimiento de la obra. El presupuesto se duplicó, gracias al pago de impuestos hechos por los pobladores aledaños a la obra que se beneficiaron indirectamente, y el Municipio pudo ahorrar en el gasto de la misma, todo esto se realizó mediante ordenanza municipal emitida por el ex - Alcalde Paco Moncayo denominada “impuesto por mejoras” que se encontraba dentro del “impuesto predial” como comúnmente se conoce.

En la actualidad se quiere volver a retomar dicho programa, sin embargo se lo quiere establecer como política pública, mas no como un beneficio que sólo pueden tener acceso las zonas más desproporcionadas en lo rural, sino que se lo pueda emplear a un nivel más amplio.

Otra forma de llevar la autogestión en cuanto a obras públicas es a través de la “cogestión” que más o menos se parece al anterior, sin embargo aquí existe más participación por parte de la comunidad y menos del municipio, por ejemplo:

El barrio “llano chico” ubicado al Norte de Quito, es considerado uno de los menos atendidos en cuanto a gestión municipal debido a su extensión y a la poca preocupación por parte de su Junta Parroquial, para manejar soluciones en temas de educación, obra pública, salud, etc. Por lo que en el actual gobierno se maneja

la figura de cogestión, utilizada hace algunos años en nuestro país pero que ha sido olvidada.

Consiste, en dotar de implementos ya sean materiales o técnicos para la elaboración y construcción de un proyecto, obra etc., el Municipio a su vez se encarga de facilitar el material, mientras que la comuna se compromete a realizarlo, aquí los beneficiados directamente serán los de esa comunidad mas no las personas o barrios que estén a su alrededor.

Otros proyectos que se tiene en la “Zona Norte” son los llamados a satisfacer compromisos recreativos con la sociedad, como se lo ha realizado en el tema deportivo, por ejemplo en las canchas ubicadas en la parte nororiental del Parque “La Carolina”.

En éstas canchas se realiza cada año la copa “Coca Cola” cuya autogestión es entre el Municipio de Quito y la Empresa Coca Cola, el municipio dueño del espacio físico firma un convenio en que se invierte alrededor de 20.000 dólares por parte de Coca Cola, con esto se realiza el torneo, pero a cambio se permite que se publicite la marca de esta empresa, mediante pancartas, camisetas, es decir los spots necesarios que satisfagan al pedido. Con la inscripción de cada equipo se obtienen fondos que generalmente van destinados a la construcción y mejoras de todo el parque “La Carolina”.

#### **3.1.2.4. Empresas Privadas y Municipio.**

Mediante la publicidad, se manejan proyectos interesantes en cuanto a la construcción de parterres en las vías, se concede el permiso de vallas y pancartas a las empresas con la condición de que éstas construyan a cambio parterres o que

se los arregle si han tenido daños, todo esto se considera autogestión, debido a que el Municipio no emite ningún pago y menos que se invierta en este tipo de obras, su presupuesto propio.

Con estos ejemplos mencionados en nuestra investigación, que son cortos pero que a su vez nos dan una idea de cómo se maneja a la autogestión en una determinada zona del Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito, se concluye que este mecanismo de autogestión colabora y permite el mejor funcionamiento administrativo de una institución pública, logrando recuperar la confianza de la gente para que conjuntamente contribuyan en una verdadera campaña de concientización social, encaminadas al mejor desarrollo de su ciudad, el crecimiento del Estado y el fortalecimiento de la unidad nacional.

#### **Capitulo 4.**

##### **CONCLUSIONES.-**

- La autogestión se origina como un mecanismo, para conseguir recursos de cualquier índole y, en especial el económico, con la finalidad de atender un requerimiento comunitario, ante la falta de atención del gobierno central, que polariza y estanca todo proceso en los niveles de gobierno descentralizado.
- La descentralización, proceso por el cual se permite mayor agilidad administrativa en los gobiernos seccionales con un traspaso de competencias, que facilitan los trámites burocráticos, interactúa

conjuntamente para conseguir el “Buen vivir” de la ciudadanía, colaborando directamente con el mecanismo de la autogestión.

- La investigación determina, que la figura de la autogestión como mecanismo de desarrollo en gobiernos seccionales descentralizados y autónomos, es posible como política pública, mas no como una disposición legal tipificada en un cuerpo legal, debido a que ésta, nace directamente de la iniciativa de las autoridades, instituciones, etc, que sean responsables de llevar adelante su aplicación.
- La influencia de los partidos políticos y el fenómeno de la globalización, afectan en la vida de un Estado y de los gobiernos autónomos descentralizados, por un lado, han primado los intereses de los partidos antes que el bien común y por otro lado, la globalización exige un cambio radical que trasciende las fronteras del sentido de la Soberanía y Estado.
- La autogestión, a través de la historia ha intervenido de manera directa en el desarrollo de países que la han considerado como eje fundamental en la consecución de sus fines, así en Israel contribuye al fortalecimiento de la comunidad agraria que incide económicamente al desarrollo del Estado en forma cooperativista.
- El actual proceso de descentralización manifestado en su ley, sustenta un sistema de “uno en uno” para asignar las competencias, estancando con ello dicho proceso por una intervención problemática del Estado, causando

duplicidad y paralelismo en la gestión pública, que ha originado reacciones regionales que amenazan la unidad nacional, complicando la autonomía funcional sobre quien debe promover la iniciativa de la autogestión.

- Se determina que dentro del marco legal investigado en la Constitución, Ley de Descentralización y Participación Social, Ley Orgánica de Régimen Municipal, en ninguna de ellas a excepción de la Ley de Régimen Municipal contempla la figura de autogestión, como un mecanismo para contribuir al desarrollo de los gobiernos seccionales y específicamente dirigidos al fortalecimiento de las comunidades.

#### **RECOMENDACIONES.-**

- Los gobiernos autónomos descentralizados deben tender a la utilización de este recurso importante de la autogestión, para privilegiar y priorizar las necesidades de la comunidad, para ello deberán exigir que se cree un organismo, para que conjuntamente con los gobiernos descentralizados impulsen dicho proceso.
- Alcanzar que la descentralización se lleve a efecto en la mayoría de los gobiernos autónomos descentralizados, sean pequeños o grandes, pues en la Constitución vigente se establecen los principios de equidad y justicia, por lo tanto el gobierno deberá coadyuvar ayudando a cada uno de ellos y no esperar que pidan descentralizarse, pues la capacidad operativa en

ciertos casos no les permite, obligando de esta manera a que dichos gobiernos promuevan políticas de autogestión.

- Regular la intervención oportunista que tienen en los municipios los partidos políticos, con esto se evita la influencia negativa de este sector en la administración de los gobiernos seccionales. La globalización exige el trámite o gestión inmediata y sin tapujos burocráticos, también debe existir aperturas, para mediante la autogestión aprovechar las diferentes oportunidades que ofrecen las relaciones bilaterales a través de Convenios y Tratados.
- Fomentar la utilización de este mecanismo en los sectores que actualmente se consideran descentralizados, así como los que aún no lo han logrado, con la finalidad de conseguir este objetivo y promover la actividad económica, social, para de esta forma pasar de país dependiente a país competitivo capaz de crear sus propios recursos, siguiendo ejemplos de otros países en donde sí se practica la autogestión tanto estatal, liberal y comunitaria.
- Conseguir una reestructuración en el sistema descentralizado en la que se reforme y se asigne claramente las competencias que debe ejercer cada gobierno descentralizado y autoridades representantes de ellas, con ello la autogestión tendrá una vía clara por la cual pueda desarrollarse o exigir se

ejecute lo dispuesto en la Constitución, es decir que se ponga en funcionamiento los organismos expresos en ella.

- Crear un capítulo relacionado al proceso de la autogestión enmarcado en la Ley de Descentralización, en el cual se establezcan sus procedimientos, principios, lineamientos, objetivos y alcance, para que pueda ser ejercida tanto en los gobiernos seccionales, como en otros estratos y niveles sociales.

## Bibliografía:

- BARRERA Augusto, CARRIÓN Diego, LARREA Carlos, OJEDA Lautaro, Undo Mario..., Participación Descentralización y Gestión Municipal, Primera Edición, Quito-Ecuador, 1998.
- BETANCOURT, Mauricio, Planeación y Participación, Volumen I, Instituto María Coro ISMAC, Primera Edición, Bogotá- Colombia 2001.
- AGIRREAZKUENAGA Iñaki, CHINCILLA Carmen, FLORES Fernando, HERNÁNDEZ Augusto, MORALES Marco, PANTOJA Rolando, PÉREZ Efraín, Descentralización, Administración Pública y Constitución, Primera edición, Quito Ecuador, 2005.
- MUÑOZ, Francisco, Descentralización, Editorial TRAMASOCIAL, Quito - Ecuador, 1999.
- OJEDA, Lautaro, La Descentralización en el Ecuador, Primera Edición ABYA YALA. CEPLAES, Quito- Ecuador 2001.
- FUNDACIÓN FONSDAD ADENAUER, Descentralización y Nuevos Actores Políticos, Caracas 1995.
- ADIZES, Ichak, Autogestión Yugoslava, Primera Edición, México, 1977.
- ARROYO Daniel, BACOLINI Gerardo, BARRETO Aníbal..., Desarrollo Local, Primera Edición, Buenos Aires- Argentina, 2001.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial No1. 11 de Agosto de 1998.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial No 449, 20 de Octubre 2008.
- LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL, Registro Oficial 169 de 8 de Octubre de 1997.
- LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Registro Oficial No. 280 del 8 de marzo del 2001.
- Revista XXVIII, PROMOCIÓN DEL CSSD-IAEN, Quito Ecuador, 2001
- Diccionario de Sinonimos y Antonimos, 7ma Edición, Bogota-Colombia, 1991.
- Diccionario Enciclopédico GRIJALBO, Tomo 1, Aragón- Barcelona, 1986.



- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, OCEANO UNO, Barcelona-España, 1991.