

Estas estrategias, pueden ser utilizadas: a) En el orden presentado, b) tomando sólo algunas de ellas, c) haciendo uso predominante de alguna, y/o d) dándoles un orden distinto. Todo depende del pensamiento ético del líder, los objetivos que se proponga y el estilo de liderazgo que predomina en su actuar. El líder las pondrá en práctica en dos posibles direcciones, la primera para establecer, impartir o imponer una determinada idea, paradigma o arquetipo; y la segunda para que la otra persona desarrolle una metodología racional – emocional que le permita resolver situaciones problemáticas, a través de una toma efectiva de decisiones.

Como contraste de las fuentes documentales, el autor realizó en cuatro organizaciones un estudio cualitativo, ubicadas en el Estado Mérida, en Venezuela, y una con su sucursal en la ciudad de Bogotá, Colombia, mediante herramientas diversas que incluían entrevistas abiertas y focus group, durante dieciocho meses, reportando que: a) Los mandos medios disminuyeron su capacidad y confianza decisoria, en los momentos en que cometieron errores y fueron sancionados severamente y sobre todo si dicha sanción quedó en evidencia ante sus compañeros de trabajo; y b) Al contrario, cuando fueron sancionados, pero luego impulsados y dirigidos a una autoformación para la toma de decisiones, se auto – organizaron en sus departamentos y lograron mejorar sus procesos.

Reflexiones

El líder debe comprender que está inmerso en una tarea compleja, que conlleva a aprendizajes constantes y profundos en lo interno (de sí mismo), así como empáticamente. Entiende que las organizaciones y el liderazgo presente en ellas, es producto de un conjunto de subjetividades, de la personalización de sentimientos, emociones y de la propia conciencia que se tenga del mundo. Independientemente que cada ser humano intenta coordinar y dirigir su pensamiento por una ruta que se considere social y psicológicamente normal, se hace evidente que cada quien tiene un núcleo de personalidad que define su comportamiento, a través de sus percepciones, tendencias, necesidades, trasfondos y capacidad psicomotora.

Si bien es cierto que todo ser humano tiene capacidad para la autorrealización biológica, en lo psicológico, esto sólo sucede a través de una metodología que incorpore paradigmas de disciplina, visión del entorno, creatividad, autoestima y empatía, en su actuar diario. Por tanto, su aprendizaje y realización cognitiva depende de la autorrealización y de la heterorealización que principalmente es aportada por el líder en las organizaciones. Las personas no sólo viven a través de su racionalidad, sino también con su emocionalidad y su operatividad. Esto presenta una combinación psicológica que permite generar varios tipos de racionalidad y de comportamiento actitudinal. El hombre posee capacidad de conciencia de representación, proyección y simbolización. Hace posible que identifique el yo y que lo configure de acuerdo a asuntos teleológicos producto de sus necesidades y aspiraciones.

El ser humano se manifiesta y entiende con la creación y puesta en práctica de simbolismos que permiten la comunicación, la introspección y el análisis de problemas, en busca de herramientas para la mejor toma de decisiones. Cada organización deberá construir sus propios símbolos y establecerlos como lenguaje de observancia y manejo obligatorio, esto afianzará la cultura interna y facilitará la comunicación del líder y el resto del grupo de personas.

La capacidad de cada ser humano para el libre pensamiento y elección es extremadamente vulnerable y cambiante. Muchos

entes (familia, amigos, círculos de poder, medios de comunicación, etc.) se disputan por condicionar su actitud frente a determinadas situaciones. Esto ha producido que su capacidad de compromiso también se relativice y que la labor del líder se haga cada día más fuerte. Los mensajes – competencia son cada vez más profundos y se transmiten con técnicas que incluso modifican y vulneran sus filtros aperceptivos.

Cada uno de los colaboradores, subordinados y trabajadores de cualquier orden jerárquico, tienen aptitudes creativas, divergentes y de pensamiento lateral. La medida de las mismas está supeditado al tipo de liderazgo que se ejerza, al estilo cognitivo y al estímulo que se les dé.

Si no se hace un proceso de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación, bajo un liderazgo efectivo, habrá contrastes y enfrentamientos entre la ética de la organización y la de quienes laboran en ella. Dependiendo de esto, se generará una unión o fractura entre la individualización y la generalidad organizacional.

La organización debe ser observada, trabajada, analizada y explicada, desde los aspectos del comportamiento social, como una construcción donde colaboran todos los miembros que la conforman. Un producto obtenido de los procesos introspectivos, retrospectivos y prospectivos del individuo, ejecutando su rol de líder o de liderado.

Referencias

- De Gregory, W. y Volpato, E. (2002). *Capital Intelectual, Administración Sistemática*. McGrawHill: Colombia.
- Ferrater, J. (2006). *Diccionario de Filosofía abreviado. Primera edición colombiana*. Bogotá: Colombia.
- Lee, B. (1999). *El Principio del Poder*. Grijalbo: México.
- Levy, A. (2010). *Desarrollo Competitivo y Dinámica de los Sectores Industriales. Libro en Versión Electrónica*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Argentina.
- Martínez, M. (2009). *La Psicología Humanista, un nuevo paradigma psicológico*. Trillas. México.
- Pantoja, M. (2006). *Estilos Cognitivos*. Revista *Creando, versión digital*. Año 2, No. 5. Universidad Nacional de Colombia. Manizales: Colombia.
- Reynoso, C. (2006). *Complejidad y el Caos: Una exploración antropológica*. Disponible en la web en: <http://d.yimg.com/kq/groups/13334744/747498768/name/Complejidad%2By%2B-Caos%2B-%2BUna%2BExploracion%2BAntropologica.pdf>. Buenos Aires, Argentina.
- Rojas, E. (2001). *¿Quién eres?, de la personalidad a la autoestima*. Editorial Planeta: Colombia.
- Taha, H. (1981). *Investigación de Operaciones. Representaciones y Servicios de Ingeniería S.A*. México.
- Torres, E. (noviembre 2007). *La Programación Neurolingüística como Herramienta Estratégica para el Gerente Negociador en la Resolución de los Conflictos Laborales*. Revista *Electrónica Lex Laboro*. Universidad Rafael Belloso Chacín (URBE). Volumen III. Maracaibo: Venezuela.
- Van Gigch, J. (2004). *Teoría General de Sistemas*. Décima reimpresión. Trillas: México.

Gobiernos locales en Ecuador y Uruguay: una comparación de los modelos anglosajón y europeo

Juan Pablo Martínez- Mesías¹ Milton Chisag-Punina² Cristina Carrera-Aguaguña³

Fecha de recepción: 1 de Septiembre 2017

Fecha de aceptación: 26 de Septiembre 2017

Resumen

En el presente artículo se analiza el proceso de la descentralización municipal en América Latina, principalmente en los países de Ecuador y Uruguay. Con el objetivo de conocer los motivos que impulsaron la adopción de los gobiernos locales para analizar la situación actual de cada país. Para lo cual a partir de los lineamientos planteados por Nickson (2011), se realiza un análisis comparativo de los modelos "anglosajón" y "europeo". Concluyendo que el sistema ecuatoriano se ajusta a ambos modelos mientras que el modelo uruguayo se acopla al modelo anglosajón.

Palabras claves: Descentralización, gobierno local, autonomía, participación ciudadana, municipios.

Abstract

This article discusses the process of municipal decentralization in Latin America, mainly in the countries of Ecuador and Uruguay. In order to ascertain the reasons that prompted the adoption of local governments to analyze the current situation of each country. So, from the guidelines set out by Nickson (2011), is a comparative analysis of the "european" and "anglosajón" models. Concluding that the ecuadorian system fits both models while the Uruguayan model is coupled to the anglosajón model

Keywords: Decentralization, local government, autonomy municipalities, citizen participation, municipality.

Introducción

Un notable proceso de descentralización en América Latina se dio en 1980, donde se debatió varias razones que incurrieron en el traspaso de poderes a gobiernos locales, fruto de la crisis económica que imposibilitaba responder a las exigencias de la sociedad (Miralles, Calabre, & Weber, 2010). Dentro de las principales características que se vieron implícitas en este proceso fue la autonomía política para lograr el fortalecimiento financiero dentro de los gobiernos locales, producto de esto se procedió a designar competencias para mejorar la calidad de los servicios prestados a nivel local (Nickson, 2011). Dentro de los países que han experimentado considerablemente la transferencia de competencias se encuentran los países unitarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Chile en lo que tiene que ver con responsabilidades de servicios. Por otro lado, países como Costa Rica, Uruguay y Paraguay se encuentra en un proceso limitado.

Metodología

El presente estudio abarca una revisión descriptiva y bibliográfica, apoyada en información cualitativa y cuantitativa de los modelos de descentralización enfocados en los gobiernos locales. Su

desarrollo se divide en dos partes, en primer lugar, se describe el proceso y motivos que enmarcaron los inicios de la descentralización, junto con la aprobación de un nuevo marco legal que los constituye como un tercer nivel de gobierno en cuanto a competencias y atribuciones. En un segundo plano se trata de localizar a Ecuador y Uruguay dentro de los planteamientos de Andrew Nickson (2011) y en la clasificación de Navarro, Ramirez, & Rull (2003) y Tarrow (1977), donde a partir de doce indicadores se trata de ubicar que modelo de gobierno local adoptan cada uno.

Descentralización municipal

Por descentralización se entiende "el proceso mediante el cual se transfiere poder político, desde el gobierno central, a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia" (Miralles, Calabre, & Weber, 2010). A nivel de Ecuador el proceso de descentralización redefine la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno, esto es gobierno central y gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, con el fin de contribuir al buen vivir de la población (Bedón & Guerra, 2012). Mientras que el estado de Uruguay transfiere sus poderes desde el gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales.

Visiones del Gobierno Local

A nivel mundial se han propuesto diferentes clasificaciones acerca de los sistemas de gobierno local, por un lado, se ha tomado en cuenta las relaciones centro- periférico que existen entre el gobierno central y los gobiernos locales, por otro lado existen varios enfoques o ideales en forma de dimensiones para el análisis del carácter del gobierno municipal. Para Weber (1968), estos pueden ser vistos en el ámbito político y económico; sin embargo, otros autores añaden a estos ámbitos el aspecto legal y el administrativo (Ramírez & Navarro, 2002). En América Latina desde el año 1970 se evidenció un importante desarrollo de descentralización con el fortalecimiento de la autonomía política de los gobiernos locales. Los países con este tipo de ideal fueron Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú y Brasil, quienes designaban a sus autoridades municipales democráticamente (SUBDERE, 2009). A partir del 2008 se incorporaron más países a este tipo de elección democrática con excepción de Cuba quien no realiza elecciones multipartidistas. En la actualidad donde la mayoría de países posee elecciones democráticas para designación de autoridades municipales, se propone un análisis en lo que se refiere a los ideales de Weber (1968), tomando en cuenta el tipo de gestión y el tipo gubernamental que presenta el nivel de gobierno denominado "Gobierno Local" o Municipal.

¹Economista. Magister en Administración de Empresas mención Planeación. Docente. Facultad de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica de Ambato. Ambato- Ecuador. E-Mail: jpmartinez@uta.edu.ec

²Estudiante de la Carrera de Economía. Facultad de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica de Ambato. Ambato- Ecuador. E-Mail: geo.ovanyisis@gmail.com

³Estudiante de la Carrera de Economía. Facultad de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica de Ambato. Ambato- Ecuador. E-Mail: paocriss4@gmail.com

Tipo de gestión o modelo anglosajón

Este ideal se relaciona con la prestación eficiente de servicios, es decir, los gobiernos locales cumplen el papel de administradores locales. Por tal razón el gobierno central es quien decide acerca de las atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno, debido a que el apoyo que brinda a los gobiernos locales es de gran ayuda para conseguir la eficacia productiva que se puede dar mediante la utilización de recursos disponibles destinados a la construcción, mantenimiento y administración de servicios públicos (Nickson, 2011).

Por otro lado, desde el punto de vista político, el tipo de gestión se ve inmerso en una relación conflictiva entre el gobierno central y el gobierno local debido a la difícil relación que existe por un sistema electoral mayoritario o por el control de partidos de oposición. Sin embargo, el objetivo del gobierno central es alcanzar la eficiencia en la prestación de servicios, por lo que se establece una reorganización territorial en el que los gobiernos locales logren economías a escala, para de esta manera establecer una unidad administrativa que beneficie a los ciudadanos.

Tipo gubernamental o modelo europeo

El segundo ideal está relacionado con el papel que cumple el gobierno local ya sea como portavoz de las necesidades de la comunidad o en la toma de decisiones políticas, es por tal razón que adopta el nombre de "gubernamental" debido a que el gobierno local asume una responsabilidad compartida con el gobierno central para la prestación de los servicios (Nickson, 2011).

De modo que las capacidades de los gobiernos locales se orientan a privilegiar los servicios bajo el término de subsidiariedad con el fin de mejorar la calidad de los mismos, es así como las capacidades de los niveles territoriales de gobierno inferiores adoptan una responsabilidad con la comunidad reforzando así su naturaleza como proveedor de servicios.

Latinoamérica y el proceso de descentralización

El proceso de descentralización en América Latina tuvo sus inicios desde los años 50 donde las dinámicas de la planificación se encontraban vinculadas con miembros del Estado central que buscaban dirigir procesos de carácter nacional y se caracterizaban por un alto grado de intervencionismo económico vinculado al desarrollo (Álvarez, 2015).

Esta planificación originó que los diferentes niveles descentralizados asumieran competencias para el desarrollo de cada una de las circunscripciones, sin embargo la ineficiente respuesta a las necesidades de la población por parte de los gobiernos centrales causó una crisis en los años 80, ocasionando una gran intranquilidad con respecto al desarrollo democrático y participación ciudadana (Miralles, Calabre, & Weber, 2010). Esto obligo a que países unitarios y federales de toda Latinoamérica adoptaran políticas públicas para el fortalecimiento de la autonomía política de los gobiernos locales a través de la transferencia de recursos y competencias.

Descentralización en el Ecuador

La crisis política vivida por el país entre los años 1996-2005, impulso varios cambios entre los poderes ejecutivos y legislativos para establecer un nuevo modelo de descentralización. Para el 2006 mediante consulta popular se crea una Asamblea Nacional que se encargó de redactar la nueva Constitución de la

República del Ecuador (2008), que en su Art. 1 menciona que el estado ecuatoriano se organizará en forma de república y se gobernará de manera descentralizada.

El marco Normativo a la que se acogían todas las formas de gobiernos seccionales fue la denominada "Ley de Régimen Municipal" (1966), cuyas competencias municipales no fueron asumidas, debido a la gran pugna de poderes, economías y políticas, que llevó al cambio por mandato Constitucional del nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD, aprobado en 2010, como un cuerpo jurídico que se encarga de la organización territorial, la institucionalidad, e indica el procedimiento de transferencias de competencias para el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados-GADs (COOTAD, 2010).

Es así como el Ecuador adopta algunos cambios drásticos desde su Constitución hasta la creación de un Consejo Nacional de Competencias- CNC, este último encargado de regular, planificar, coordinar, gestionar y controlar la asignación de transferencias de competencias a cada nivel de Gobierno. Es así como el estado ecuatoriano pasó de un "modelo de descentralización voluntario y negociado a un modelo obligatorio y reglado" (Larenas, Varela, Quiro, Narváez, & Sáenz, 2013, p. 1).

Descentralización en Uruguay

En América Latina el país que más tarde comenzó su proceso de descentralización municipal fue Uruguay en el año 2010, esto originó un retroceso relacionado a la descentralización local y departamental ubicándose por debajo de los estándares que tienen otros países de la región (Nickson, 2011).

Uruguay realiza por primera vez el "9 de mayo de 2010 elecciones para designar autoridades en 89 Municipios, estrenando en este periodo el tercer nivel de gobierno instaurado a partir de la Ley N°18.567 y 18.644 de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (Altair, 2010).

El Dr. Tabaré Vázquez fue quien impulsó el tema de descentralización en el año 2010, pese a no contar con el apoyo político acerca de esta forma de gobierno, se creó esta institucionalidad que no entusiasmó a gran parte de la población, como resultado de esto Uruguay posee una descentralización a medias pues no se ha profundizado en la autonomía de los municipios.

Resultados

Visión comparativa de los Gobiernos Locales

La evolución de los diferentes procesos de descentralización asumidos por los países de Ecuador y Uruguay, partieron de grandes cambios de democratización política que estuvieron ligados al desarrollo fiscal y administrativo de los gobiernos locales. A partir de estos procesos consolidados se tratará de analizar la posición en la que se encuentran dentro de las características de los dos tipos de ideales de los sistemas de gobierno local.

Tabla 1. Características de los diferentes sistemas de Gobierno Local

Indicadores	Modelo Anglosajón (MA*)	Modelo Europeo (ME**)	Modelo Uruguayo	Modelo Ecuatoriano
Estatuto legal de los órganos locales	Vía Parlamento o Asamblea	Constitución Nacional	MA* y ME**	MA* y ME**
Tamaño promedio de la población	Extensa (entre 20 mil y 50 mil hab. por municipio)	Pequeña (entre 1500 y 10 mil hab. por municipio)	ME**	MA*
Competencia municipal	Determinado por estatuto	Competencia general	MA*	MA* y ME**
Control financiero	Regulación estricta	Regulación débil	MA*	MA*
Transferencias financieras	Determinadas por el gobierno central	Ingresos fiscales nacionales compartidos	MA* y ME**	ME**
Uso de las transferencias fiscales	Limitada por asignación	Libertad para el gasto público local	MA*	MA*
Función de control y auditoría financiera	Auditorías de eficiencia	Auditorías de legalidad de procedimientos	MA* y ME**	MA* y ME**
Coficiente: número de ciudadanos por concejal elegido	Alto	Bajo	MA*	MA*
Sistema electoral local	Mayoritario	Proporcional	ME**	ME**
Participación electoral	Baja	Alta	MA*	ME**
Participación ciudadana en control y gestión local	Limitada	Amplia	MA*	ME**
Descentralización Municipal	Administrativa	Política	MA* y ME**	MA* y ME**

MA* hace referencia al modelo anglosajón
ME** se refiere al modelo europeo

Fuente: Elaboración propia a partir de Nickson (2011); Navarro, Ramírez, & Rull (2003); Tarrow (1977) y Altair Jesica (2010).

Estatus legal

De acuerdo con el modelo anglosajón el estatus legal se da por medio de un organismo que ejerce el poder legislativo de una nación, denominado Asamblea Nacional o Parlamento; por otro lado, el modelo europeo se basa en una Constitución Nacional donde se reconoce a los gobiernos locales como un nivel intermedio (Nickson, 2011).

Ecuador y Uruguay se ajustan a los modelos anglosajón y europeo. Con relación al modelo anglosajón, el estado ecuatoriano posee una Asamblea Nacional creada en 2008, mientras que Uruguay desde 1828 cuenta con un organismo legislativo denominado Parlamento de la República; estos organismos se encargan de ejercer la función legislativa mediante la aprobación de leyes y decretos que tienen gran influencia dentro de las actividades municipales.

En relación con el modelo europeo la nueva Constitución del Ecuador (2008), en su Art. 238 aclara que los Gobiernos Autónomos Descentralizados-GADs gozarán de autonomía política, administrativa y financiera. Así mismo la constitución de Uruguay aclara que la caracterización y las atribuciones de los gobiernos municipales se encuentran establecidas en la Constitución según el Art. 262 y 287, y la Ley N.º 18.567 creada en 2009 en donde se reconoce al tercer nivel de gobierno (Constitución de la Republica Oriental de Uruguay, 1967).

Tamaño promedio de la población

Ecuador actualmente cuenta con 221 municipios, de los cuales, solo dos municipios superan los dos millones de habitantes como es el caso de los Distritos Metropolitanos Autónomos de Quito y Guayaquil. El promedio de la población de los gobiernos locales es de 73.421 habitantes, sin embargo es importante recalcar que esta cifra no representa la totalidad de los habitantes

respecto a los municipios, debido a la complejidad del tamaño poblacional tomando en cuenta que 170 gobiernos locales que representan el 77% de los municipios superan los 10.000 habitantes, mientras que el 33% cuenta con menos de 10.000 habitantes, lo cual ubica a la mayoría de gobiernos locales ecuatorianos dentro del modelo anglosajón, similares a los encontrados en otros países, como es el caso de España que cuenta con 29.415 y Japón con alrededor de 69.800 habitantes por municipio.

Por otro lado, Uruguay cuenta con 112 municipios y su tamaño promedio es de 30.625 habitantes por municipio, sin embargo, con relación a Ecuador la mayoría de los municipios no superan los 10.000 habitantes, lo cual ubica a la mayoría de los gobiernos locales de Uruguay dentro del modelo europeo debido a que sus cifras son similares a los de Francia con 1.745 y Alemania 8.000 habitantes por municipio aproximadamente.

Tabla 2. Tamaño promedio de la población de los municipios en Ecuador y Uruguay, 2010

País	Población (2015)	Número de municipios (2010)	Tamaño promedio de la población por municipio
Ecuador	16.226	221	73.421
Uruguay	3.430	112	30.625

Fuente: División de población de las Naciones Unidas (2015), Número de Municipios – Cálculo del autor basado en INE Uruguay (2015) e INEC Ecuador (2017).

Competencias Municipales

El modelo anglosajón establece que las competencias municipales son reglamentadas por estatutos o normas, mientras que el modelo europeo brinda mayor libertad para adquirir otras competencias que no han sido prohibidas para asumir por el gobierno central (Nickson, 2011).

En el Ecuador es la Constitución y el COOTAD quienes confieren al gobierno local competencias, responsabilidades, facultades, atribuciones y recursos para realizar cualquier tipo de acción en sus circunscripciones. De esta manera el gobierno central y los gobiernos locales pueden cumplir con sus obligaciones de forma ordenada, ejemplo de esto son las denominadas competencias exclusivas como el de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (COOTAD, 2010).

Adicionalmente a estas leyes Ecuador posee un Consejo Nacional de Competencias-CNC, organismo que puede asignar otras competencias que no son asignadas por la Constitución o el COOTAD a los gobiernos locales, tales como las competencias adicionales vinculados a los sectores o materias comunes que al no estar explícitas en ninguna normativa puede ser transferidas a un gobierno de forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, así también las competencias residuales que de igual manera al no formar parte de los sectores estratégicos, competencias privadas o exclusivas del gobierno central pueden ser asignadas a los gobiernos locales (COOTAD, 2010).

En este sentido el modelo ecuatoriano se ajusta a los dos modelos, debido a que los gobiernos locales pueden adquirir competencias establecidas por la Constitución y el COOTAD, pero a la misma vez puede asumir competencias adicionales que pueden ser transferidas por el CNC a un gobierno local. En el caso Uruguayo las competencias municipales surgieron

a partir de la Ley 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana aprobada en el 2014, misma que inició la creación de este tercer nivel de gobierno, a partir de esta ley se formularon varias normativas para manejar a los gobiernos locales como fue la aprobación de la Resolución 3.643/10 del 9 de Agosto del 2010, en la que finalmente se establecieron las competencias y atribuciones que deben ser asumidas por los gobiernos municipales. Debido al estreno de los gobiernos locales en este país, las competencias son asumidas bajo los estatutos mencionados anteriormente, para lo cual se evidencia la adopción de un modelo anglosajón.

Control financiero

Este indicador retoma dos posiciones, por un lado el modelo anglosajón posee una regulación estricta en donde el Gobierno Central asume el control total del presupuesto local, mientras que el modelo europeo adopta una regulación débil del presupuesto local (Nickson, 2011).

En este sentido el sistema ecuatoriano parece ajustarse al modelo anglosajón, debido a que el gobierno central ejerce estricto control financiero sobre los gobiernos locales, para lo cual se utilizan diversos medios incluyendo el poder de retener subvenciones discrecionales, la utilización de requisitos de gastos municipales impuestas por el centro, la determinación del alcance de la base de impuesto municipal, etc.

Por otro lado los gobiernos locales uruguayos carecen de autonomía financiera tanto en el ámbito fiscal y distributivo, debido a que reciben recursos de transferencias procedentes de otros niveles de gobierno y de cooperación internacional, este último es recibido bajo el consentimiento de los gobiernos departamentales y del gobierno central, ante esto, es evidente que los gobiernos locales son controlados por gobiernos superiores lo cual muestra que este país también adopta un modelo anglosajón.

Sistema de transferencias fiscales intergubernamentales

El mecanismo de transferencias fiscales según el modelo anglosajón es determinado por el gobierno central en donde las transferencias fiscales no serían importantes en términos monetarios, en cambio el modelo europeo expone que las transferencias de ingresos fiscales poseen una característica importante en el ámbito de compartir los ingresos del Estado con los diferentes niveles de gobierno (Nickson, 2011).

El estado ecuatoriano responde a un gobierno local europeo, por ello “a partir del año 2010, el modelo de descentralización fiscal adoptó un sistema de transferencias intergubernamentales denominado Modelo de Equidad Territorial” (Oleas, 2017, p.1). Esta propuesta inicia en la COOTAD en el Art. 198 donde se dispone que las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los GAD podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas basados en la planificación de cada GAD (COOTAD, 2010).

Por otro lado, los gobiernos locales uruguayos adoptan ambos modelos, puesto que su participación en el Presupuesto Nacional al Fondo de Incentivo para la gestión de los gobiernos locales se lo realiza de la siguiente manera: el 10% es distribuido equitativamente entre todos los municipios del país, el 75%

se distribuirá conforme a criterios establecidos por la Comisión Sectorial y el 15% restante se destinará a proyectos y programas financiados por el Fondo y sujetos al cumplimiento de metas celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales (Ley 19.272, 2014).

Adicionalmente, la gestión de los municipios es financiada con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establecen a estos gobiernos en los presupuestos quinquenales, que son destinados a programas presupuestales municipales y otras obligaciones como mantenimientos de obras públicas, conservación de espacios públicos históricos, etc. (Ley 19.272, 2014).

Función de Auditoría del G. Central/Dptal

El modelo europeo deduce que la supervisión financiera de los gobiernos locales es realizada por la Contraloría General del Estado (Nickson, 2011), como es el caso de Ecuador, quien se encarga de realizar una auditoría financiera, de control interno, gestión y cumplimiento de las actividades de los gobiernos locales ante las respectivas autoridades. El análisis que se realiza, evalúa el desempeño municipal en términos de conformidad presupuestaria y propiedad financiera, controlando cuentas municipales, la preparación y ejecución de presupuestos, así como la compra y venta de bienes municipales. Por tal razón el modelo ecuatoriano cumple con el punto de vista anglosajón y europeo debido a que el objetivo primordial de la auditoría es garantizar la legalidad y probidad del gasto y la generación de ingresos de los municipios.

Al igual que Ecuador los gobiernos locales uruguayos se ajustan a los dos modelos, porque cuentan con auditorías realizadas por parte de la Contaduría General de la Nación en cuanto al control presupuestario y financiero de las cuentas obtenidas anualmente, y de un Tribunal de Cuentas encargado de dictaminar e informar acerca presupuestos.

Coefficiente: número de ciudadanos por concejal elegido

El modelo anglosajón dispone que el coeficiente de número de concejales va desde un mínimo de cinco a un máximo de sesenta concejales por habitantes, mientras que el modelo europeo tiene un número muy reducido, como es el caso de Gran Bretaña de 1 concejal cada 1.800 habitantes, Suecia de 1 cada 270 habitantes y Francia de 1 cada 110 habitantes (Nickson, 2011).

En Ecuador de acuerdo con la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009), los concejos municipales estarán integrados desde un rango de mínimo 5 concejales cuando su población sea menor a 50.000 habitantes y un máximo de 15 concejales cuando su población sea mayor a 400.000 habitantes.

Los municipios más grandes del Ecuador como es el caso de Quito “cuenta con casi 2 millones de electores, por ley le corresponderían 21 representantes de los concejos distritales” (Ecuadorinmediato, 2013, p.3). En este sentido, el sistema ecuatoriano se ajusta más hacia el modelo anglosajón.

En Uruguay según la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2014) los municipios serán órganos integrados por cinco miembros, respecto a esto, se puede afirmar que el sistema uruguayo se acopla más al modelo anglosajón.

Sistema electoral

En el sistema electoral ecuatoriano la COOTAD (2010) en el Art. 56 aclara que el concejo municipal como órgano de legislación estará integrado por el alcalde y los concejales que serán elegidos con voto dirimente y por votación popular conforme a los principios de proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley. Por lo cual el sistema electoral ecuatoriano se ajusta más hacia el modelo europeo. De la misma manera Uruguay adopta un sistema de representación proporcional en el que se toma en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país (Constitución de la República Oriental de Uruguay, 1967). Por lo tanto, el sistema electoral uruguayo se inclina hacia el modelo europeo.

Índice de Participación de los votantes

En las elecciones nacionales Ecuador 2017, el porcentaje de votantes fue de un 82,98%. Del total de votantes el 0,65% fueron votos en blanco y el 6,31% votos nulos (Consejo Nacional Electoral, 2017). De acuerdo con las Elecciones Seccionales 2014, en la provincia de Pichincha, el porcentaje de votantes fue 82,73% y en la provincia del Guayas 81,94% (Consejo Nacional Electoral, 2014).

En Uruguay, en elecciones nacionales del 2014 el porcentaje de votantes fue de 88,57%. Del total de votantes el 2,68% fueron votos en blanco y el 4,05% votos nulos (Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, 2014). Para elecciones Departamentales Municipales del 2015, en la provincia de Montevideo, el porcentaje de votantes fue 83,78% y en la provincia de Canelones de 82,53% (Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, 2015).

El índice de participación de votantes en Ecuador y Uruguay es considerablemente alto, por lo tanto, se aproximan al modelo europeo. Cabe recalcar que el índice es alto porque el voto es obligatorio en ambos países.

Participación ciudadana

En este sentido, el sistema ecuatoriano se ajusta al modelo europeo, fundamentándose en la Ley de Participación Ciudadana que establece instrumentos para que la ciudadanía de forma individual o colectiva participe en todos los niveles de gobierno determinados en la Constitución y en la misma Ley, estos instrumentos son los mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las/os ciudadanos/as (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010: art.1, 72).

De acuerdo a esto, los gobiernos locales conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial, que funcionarán regidas por principios democráticos, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base como: barrios y parroquias urbanas (celebrarán asambleas), ciudadanos (formular propuestas), silla vacía (ocupada por un representante de la ciudadanía en sesiones de los GAD) comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades (Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010, art. 302, 306, 309).

En el caso de Uruguay, los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local, por lo cual cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población

participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia (Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, 2014, art. 5).

Siguiendo el mismo contexto, el gobierno de Uruguay de 2012 implementa el denominado “Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay” mismo que “establece mecanismos para la transparencia, así como la generación de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá de los tradicionales sistemas de democracia representativa” (AGESIC, 2015). Hasta la fecha Uruguay ha presentado y ejecutado dos Planes de Acción y en el año pasado se aprobó el “3er. Plan De Acción Nacional De Gobierno Abierto De Uruguay 2016 - 2018” (Decreto N° 460/016, 2016).

Descentralización Municipal

En este sentido, el sistema ecuatoriano y uruguayo se ajusta a los dos modelos, es decir, tanto al europeo como al anglosajón. La Constitución Ecuatoriana en su Art 238, menciona que “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), lo cual refleja que los Gobiernos Locales de este país poseen ambos ideales.

En cuanto a Uruguay dentro de la Ley No. 18.567 sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana dispone que el Gobierno Municipal es el órgano elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno (Decreto No 33.209, 2009).

Pronóstico de los límites y alcances de los futuros gobiernos locales

A consecuencia de la consolidación de los modelos de descentralización antes mencionados ahora se trata de examinar los posibles escenarios futuros que se espera tenga cada tipo de ideal de “gestión” y “gubernamental”.

Pronóstico tipo de gestión

Con lo descrito anteriormente, se puede decir que este escenario, seguiría una transferencia gradual de responsabilidades de entrega de servicio al gobierno local, en los ámbitos de salud, educación, vivienda social y abastecimiento de servicios básicos urbanos. La asignación de estas responsabilidades, serán claramente definidas para los diferentes niveles de gobierno. La transferencia de las responsabilidades se acompañaría de un control del gobierno central sobre el papel de entrega de servicio expandido realizado por el gobierno local (Nickson, 2011).

Pronóstico tipo gubernamental

Bajo este escenario la transferencia de responsabilidades hacia el gobierno local estará menos compleja. Por otro lado, existirá una prestación de servicios compartida entre el gobierno local, el gobierno central, el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Con relación al control financiero el gobierno central monitoreará el gasto del gobierno local, y la función de la Contraloría General quedaría limitada a solo garantizar la legalidad y probidad de la generación de ingresos propios y gastos de los gobiernos locales (Nickson, 2011).

Reflexiones

Los logros que el estado ecuatoriano asumió a raíz del nuevo modelo de descentralización implementado desde el 2010, re-

sultaron de gran apoyo para el desarrollo de la autonomía política y administrativa a través de varias normativas como la reforma de la Constitución del 2008, COOTAD 2010 entre otras que controlan las distintas competencias con el objetivo de generar economías de escala direccionados al desarrollo local. Por otro lado, el modelo uruguayo no corrió con la misma suerte por la poca importancia que se dio a la implementación de esta institucionalidad que tenía como objetivo el fortalecimiento de la autonomía municipal.

El sistema ecuatoriano se ajusta a los modelos anglosajón y al europeo puesto que cuenta con una normativa que brinda a los gobiernos locales una autonomía política, financiera y administrativa para brindar un servicio eficiente, además este país apunta al fortalecimiento del sistema electoral y de la participación ciudadana, mediante un sistema electoral proporcional y varios mecanismos que permiten controlar la administración de la gobernanza local. Mientras que el sistema uruguayo se inclina más al modelo anglosajón por la falta de interés de participación de la ciudadanía en elecciones electorales municipales lo que origina varios problemas de interés socio-territorial originando en la actualidad varios Planes de Acción encaminados a mejorar el desempleo en la prestación de servicios.

A pesar de la gran diferencia de los modelos de Ecuador y Uruguay, la gran ambición es lograr que los gobiernos locales lleguen a cumplir las necesidades de la población además de brindar eficiencia en los servicios que ayuden a alcanzar el denominado Buen Vivir de la ciudadanía.

Referencias

- AGESIC. (2015). *Gobierno Abierto Proceso y resultados de Uruguay*. Uruguay: Agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información.
- Altair, J. (2010). *Descentralización municipal en Uruguay El estreno de un nivel de gobierno que no estusiasmo a la ciudadanía*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 83-110.
- Álvarez, S. (2015). *El proceso de descentralización en América Latina y Ecuador*. Ecuador: Movimiento Alianza PAIS.
- Bedón, G., & Guerra, G. (2012). *Nuevo modelo de descentralización en el Ecuador a partir de la Constitución del 2008*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (págs. 1-19). Colombia.
- CNC. (2016). *Consejo Nacional de Competencias*. Obtenido de Consejo Nacional de Competencias: <http://www.competencias.gob.ec/>
- Congreso de Intendentes. (18 de Junio de 2013). *Municipios*. Obtenido de Congreso de Intendentes de Uruguay: <http://www.ci.gub.uy/index.php/2013-06-18-12-01-34/2013-06-18-12-03-42>
- Consejo Nacional Electoral. (2014). *Elecciones Seccionales 2014*. Obtenido de Consejo Nacional Electoral: <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos/category/346-elecciones-seccionales-2014>
- Consejo Nacional Electoral. (Abril de 2017). *Resultados Preliminares Elecciones 2017*. Obtenido de Consejo Nacional Electoral: <https://resultados2017-2.cne.gob.ec/frmResultados.aspx>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador.
- Constitución de la Republica Oriental de Uruguay. (1967). *Constitución de la Republica Oriental de Uruguay*. Uruguay.

COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Ecuador: Ministerio de la Coordinación de la Política y Gobiernos Autonomos Descentralizado.

Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. (Noviembre de 2014). *Elecciones 2014 Segunda Elección*. Obtenido de Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay: <http://segundaeleccion.corteelectoral.gub.uy/>

Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. (Mayo de 2015). *Elecciones Departamentales Municipales 2015*. Obtenido de Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay: <http://elecciones-departamentales.corteelectoral.gub.uy/>

Decreto N° 460/016. (2016). *APROBACION DEL "3ER. PLAN DE ACCION NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO DE URUGUAY 2016 - 2018"*. Uruguay: IMPO centro de información oficial.

Decreto No 33.209. (2009). *Decreto No 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo*. Uruguay.

Ecuadorinmediato. (06 de Junio de 2013). *Concejales serán elegidos en circunscripciones urbanas y rurales*. Ecuadorinmediato, pág. 3.

INE. (2014). *Uruguay en cifras 2014*. Uruguay: Instituto Nacional de Estadística.

INEC. (2010). *Ecuador en cifras*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Larenas, R., Varela, C., Quiro, L., Narváez, M., & Sáenz, M. (2013). *De la descentralización a la carta... a la concentración descentralizada: Un Estado del Arte de la Descentralización en el Ecuador*. Ecuador: CONGOPE.

Ley 19.272. (2014). *Descentralización Política y Participación Ciudadana*. Uruguay.

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. (2009). *Concejos Municipales*. Ecuador: Asamblea Nacional.

Miralles, E., Calabre, L., & Weber, R. (2010). *VII Campus Euroamericano de Cooperación Cultural - Descentralización Europa y América Latina*. España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Navarro, C., Ramírez, M., & Rull, L. (2003). *The structures of opportunities to New Localism and Glocalization: Meso nivel political and cultural factors*. En *Local reaction to Globalization Processes*. New York: F. Entrena.

Nickson, A. (2011). *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*. Reino Unido: ICLD.

Parlamento de la República Oriental del Uruguay. (2016). *Parlamento del Uruguay*. Obtenido de <https://parlamento.gub.uy/>: <https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/historia>

Ramírez, M., & Navarro, C. (2002). *Enfoques para el estudio del gobierno municipal*. Redalyc, 11-26.

SUBDERE. (2009). *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile.

Tarrow, S. (1977). *Entre el centro y la periferia*. New Haven: Yale University Press.

Weber, M. (1968). *Economía y sociedad: un contorno de la sociología interpretativa*. Nueva York: Prensa de Bedminster.

Metodología Prospectiva para el estudio de la Seguridad Social

Frank Rivas - Torres¹

Fecha de recepción: 5 de Septiembre 2017

Fecha de aceptación: 29 de Septiembre 2017

Resumen

El objetivo de este trabajo es explicar una metodología cualitativa apoyada en los mapas conceptuales y/o conceptos estructurados que utilizan grupos de personas expertas en un tema o con una relación directa del problema bajo estudio y la Matriz de Impacto Cruzado (MICMAC), a través de la cual puede hacerse un análisis prospectivo de la seguridad social. Por lo que se exponen aspectos detallados las variables denominadas claves que se obtienen, a través del análisis bibliográfico, apoyado en un discurso descriptivo. Finalmente, se refiere un listado de variables producto del ejercicio explicado en el desarrollo del artículo, el cual es producto de la técnica suscrita.

Palabras clave: Seguridad social, análisis estructural, prospectivo, MICMAC

Abstract

The objective of this paper is to explain a qualitative methodology supported by conceptual maps and / or structured concepts used by groups of experts in a subject or with a direct relationship of the problem under study and the Cross Impact Matrix (MICMAC), through from which a prospective social security analysis can be made. Therefore detailed aspects are exposed through bibliographic analysis supported by a descriptive discourse. Finally, it refers to a list of variables product of the exercise explained in the course of the article, which is a product of the subscribed technique.

Keywords: Social security, structural analysis, prospective, MICMAC

Introducción

Sin dejar de lado el espíritu proteccionista de la de la seguridad social y su reforma bien sea de tipo estructural y/o institucional, definitivamente es un fenómeno que deviene de la globalización, y es sensible a las instituciones elementales del Estado venezolano. Todavía no está nada claro la relación que existe entre la globalización y el trabajo remunerado. Pero, se tienen algunos datos que indican al menos tres tendencias: 1) que la concepción organizacional típica de la era industrial (horario fijo, especialización, fábrica, tiempo libre) se ha alterado; 2) que en esta época se abren múltiples opciones para el trabajo remunerado; 3) que, de ser ciertas estas opciones, se derivan algunas consecuencias para la estabilidad política en la región. (Rivas T., Frank E. y Silva D., María F., 2017). Ahora bien, la Seguridad Social ha enraizado su objeto de estudio como ciencia autónoma, por lo tanto, está reclamando diversas metodologías que den cuenta de conclusiones plausibles para el aporte de teoría en el área. En este sentido, las características especiales de la investigación en los estudios de la seguridad social y los nuevos sistemas de protección al trabajador y al ciudadano en general, requieren incorporar métodos alternativos de las ciencias sociales, tal como es el caso

del análisis del discurso sobre la seguridad social, o la opinión desde la perspectiva documental y cualitativa de expertos en el área de investigación, así como también técnicas estadísticas. En este artículo, se presentará la aplicación de la Matriz de Impacto Cruzado (MICMAC) de la obra Caja de herramientas de Michel Godet, además la técnica del mapeo o mapa conceptual de M. K. Trochim (1989).

La definición de mapa conceptual o mapeo hace referencia a conceptos estructurados que utilizan grupos de personas expertas en un tema o con una relación directa del problema bajo estudio, en este caso la seguridad social. Esta noción permite desarrollar un marco conceptual que puede dirigir la evaluación y el planteo o planificación para desarrollar posibles escenarios tomando ciertas variables que permitan analizar de manera objetiva una situación dada. En el caso de este trabajo, se pretende utilizar este tipo de metodología dado que el interés es estudiar la situación crítica de la garantía social ofrecida nominalmente por el Estado venezolano, y específicamente el caso de la seguridad social que en los últimos años ha sido punto de evaluación para convertirlo en un sistema eficiente, con autonomía, que respalde al trabajador en las distintas contingencias que puede enfrentar en el devenir de la cotidianidad de la vida.

Metodología

Se desarrolla un análisis cualitativo a través del uso de dos técnicas: los mapas conceptuales de Trochim (1989) y la prospectiva, que permiten la generación de variables clave en dos sesiones en un conversatorio, por parte de un grupo de interés focalizado (constituido por administradores, trabajadores o miembros de la comunidad o representantes de grupos de la gerencia administrativa, pública o privada; académicos o legisladores); Estas variables claves del sistema de seguridad social son procesadas por un software libre que desarrolla una representación gráfica de las variables más importantes para el sistema de seguridad social, y su influencia sobre el sistema. Por tanto, el investigador bajo este escenario desarrolla un análisis sobre las prioridades a la hora de la implementación de la seguridad social en Venezuela.

Resultados

Se obtuvieron 25 variables claves que permitieron realizar un ejercicio de hermenéutica intelectual a través de la representación gráfica donde se destacan cuáles son las más importantes para la implementación del sistema de Seguridad social. Las variables están fuertemente interrelacionadas, lo que significa que cualquier influencia ejercida sobre una de ellas afecta a todas las demás y viceversa. Este método presenta la ventaja de permitir un estudio cualitativo del sistema en el cual se sustenta la seguridad social venezolana y el Régimen Prestacional de Pensiones y Jubilaciones.

Sobre la Metodología de Guillermo Trochim

Se estimó conveniente articular la técnica de los grupos de dis-