



Portada: *Pubertad*, óleo de Edvard Munch

# ÍCONOS

**REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR**

Nº 8. Junio - Agosto, 1999

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ÍCONOS

**DIRECTOR FLACSO-ECUADOR**  
ARQ. FERNANDO CARRIÓN

**EDITOR ICONOS**  
FELIPE BURBANO DE LARA

**CO-EDITOR ICONOS**  
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

### CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER  
FERNANDO CARRIÓN  
MARIA FERNANDA ESPINOSA  
CORNELIO MARCHAN  
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: K&T Editores Gráficos  
IMPRESION: Edimpres S.A.

### FLACSO ECUADOR

**Dirección:** Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
**Teléfonos:** 232-029  
232-030 / 232-031 / 232-032  
**Fax:** 566-139  
**E-Mail:** coords2@hoy.net

ÍCONOS agradece el auspicio de ILLDIS y Fundación ESQUEL

# INDICE

## ACTUALIDAD

Democracia y economía  
**PABLO ANDRADE** 3

La nueva ruralidad en el Ecuador  
**LUCIANO MARTINEZ** 12

Entre piratas y fantasmas  
**GALO CEVALLOS** 20

## DESCENTRALIZACION



La descentralización y el sistema político  
**JORGE LEON** 27

Descentralización y relaciones intergubernamentales en Europa  
**JONAS FRANK** 38

## JOVENES

Bellos pero irresponsables  
**NORMA ALEJANDRA MALUF** 47

De malestares en la cultura, adicciones y jóvenes  
**MAURO CERVINO** 58

## FRONTERAS



Cuba, la dignidad y la izquierda latinoamericana  
**MARC SAINT - UPERY** 69

## DIALOGOS

Estado y política en la Europa de fin de milenio: entrevista a Ludolfo Paramio  
**AUGUSTO BARRERA** 77

## ENSAYO



Frontera étnica y masculinidades en el ejercicio del gobierno local  
**FERNANDO LARREA** 87

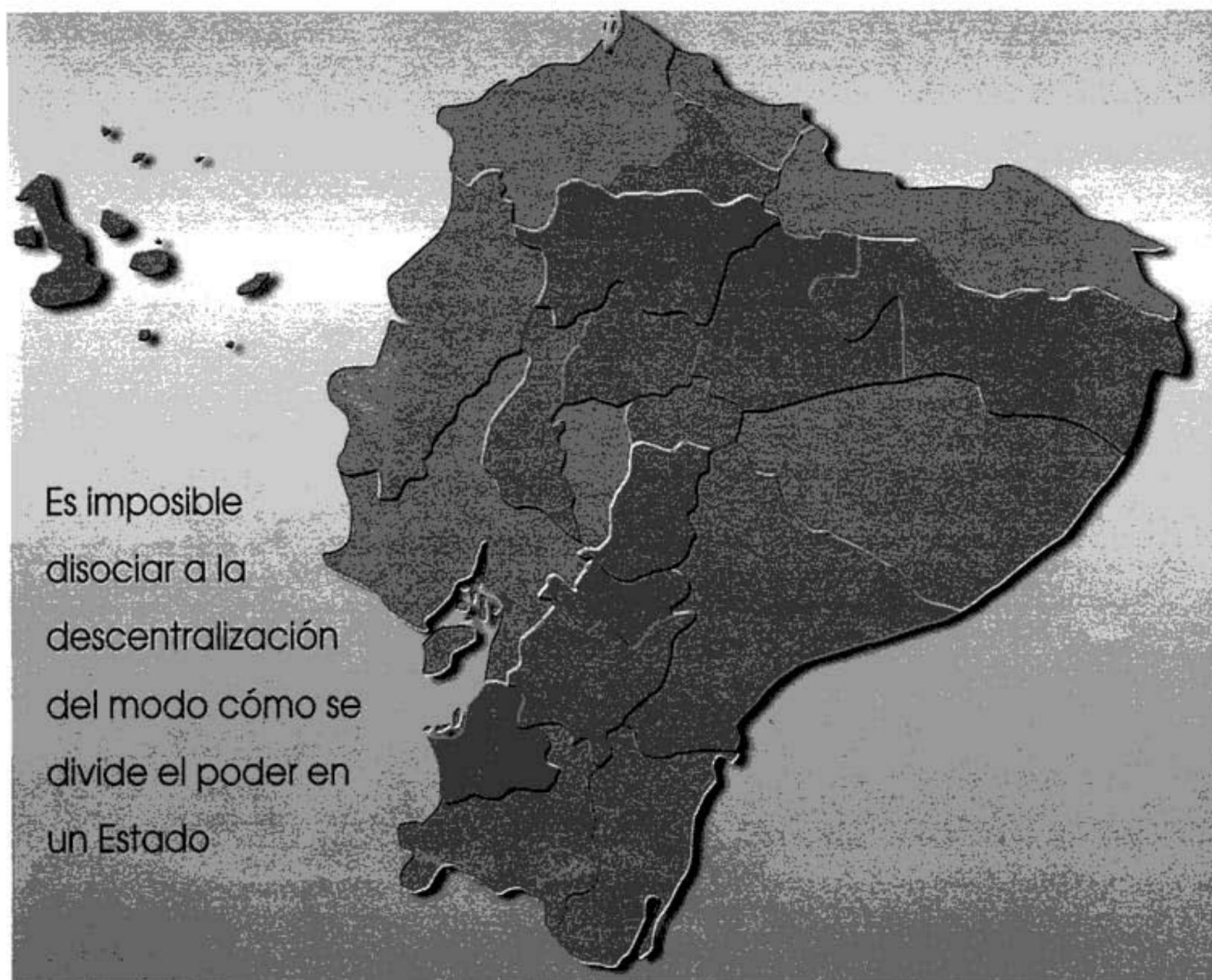
## ILLDIS

25 años de aportes a las ciencias sociales 103

## RESENAS

**Reseñas bibliográficas:** 117  
- Modernidad y identidad  
- La ciudad, escenario de comunicación

# La descentralización y el sistema político



Jorge León T.  
Director del CEDIME

**E**n los medios de prensa, está de moda reducir la descentralización a las necesidades de eficacia en la gestión del Estado, asociada con la actual idea de su modernización y con la transferencia de recursos fiscales del gobierno central a las administraciones locales y provinciales, “seccionales” autónomas. En contraste con el pasado, se priorizan aspectos de gestión adminis-

trativa antes que los relativos al sistema de Estado y al sistema político. Sin embargo, es imposible disociar a la descentralización del modo cómo se divide el poder, constitutivamente, en un Estado, o cómo ello afecta al funcionamiento del sistema político.

En el presente análisis nos ocuparemos de mostrar algunas incidencias de la descentralización en la rearticulación del Estado y del sistema político. Situaremos los aspectos generales de la descentralización y de la desconcentración, considerando como telón de fondo los debates actualmente existentes en el Ecuador.

## Descentralizar y desconcentrar el Estado y el sistema político

### Descentralizar

Por definición, la descentralización implica una división del poder, entendido éste como las atribuciones o competencias (es decir, los dominios de acción, como por ejemplo, política económica, bienestar social, educación, salud, etc.) y las funciones (decidir, ejecutar, asignar recursos y controlar) entre el gobierno central y otros niveles de gobierno de espacios político-administrativos más circunscritos (regionales, locales). En Ecuador nos referimos a los gobiernos "seccionales autónomos", que en algunos países se llaman también "subnacionales".

En los períodos recientes, también, se ha puesto énfasis en las ventajas que ofrecería la descentralización para practicar la participación política ciudadana. Se insiste, inclusive, en que el proceso mismo de definición y el de establecimiento de la descentralización se realicen con amplia participación. El hecho que Bolivia se ha dotado de una Ley de Descentralización y de una Ley de Participación Popular, ha hecho aún más estrecha esta relación. Hay casos, sin embargo, en que la descentralización se ha dado sin este proceso de participación. En Chile, por ejemplo, una parte del proceso fue impuesto.

Lo fundamental de la descentralización es la transferencia de poderes; sin embargo, una de las consecuencias posibles en la reorganización del Estado puede ser la de favorecer precisamente una mayor participación de la ciudadanía en el qué-hacer del Estado, ampliar los mecanismos de democracia y ciudadanía, en sus diversas concepciones, y favorecer el desarrollo de una sociedad civil con otra cultura pública. A la vez, y como suplemento, la descentralización puede ser un medio para promover la eficacia en la gestión pública.

Un Estado descentralizado favorece un sistema político en el cual el juego político -aquel de las definiciones y solución de conflictos- puede ser seguido de cerca e, incluso, ser objeto de intervención por parte del común de los ciudadanos y las ciudadanas, sin que esto sea el fruto de reglamentos y leyes especiales. El sistema mismo sería más favorable a estas pautas de participación.

Precisamente, por todos estos aspectos, se debe diferenciar lo fundamental del fenómeno de descen-

tralización: esto es, una reasignación de los poderes del Estado, de estas otras resultantes complementarias. Estas pueden no sólo legitimarla sino también hacerla de mayor trascendencia e impacto. Todo proceso de cambio, aún más al nivel institucional del Estado, puede tener diversas entradas, impactos y significados; es, pues, polivalente.

Si bien en los entes de gestión internacional que ahora promueven la descentralización, tales como el Banco Mundial, ya se la asocia también a la mayor participación política, ésta es, en los hechos y no en los discursos, puesta de lado, y predominan los aspectos propios a la gestión administrativa. A lo mucho, se llega a transferir, al nivel local, la gestión o las prerrogativas de reglamentar los servicios de salud y de educación siguiendo en parte la pauta de lo que acontece en el Estado de los EEUU de Norte América, y puede también ser aquí un paso para la ulterior privatización de estos servicios.

En suma, a la clásica división de las funciones judicial, ejecutiva y legislativa, la descentralización añade la división del poder entre niveles de gobierno. Cualquiera sea la concreción de la descentralización, para ser tal, debe llevar a una repartición significativa del poder entre las diversas instancias del Estado. En el caso del Ecuador, dichas distribuciones serían entre el gobierno central y los demás entes de gobierno llamados "seccionales autónomos".

La descentralización favorece un sistema político en el cual el juego político puede ser seguido más de cerca por los ciudadanos

### Federalismo y descentralización

Hipotéticamente, sería en un Estado federal en donde mejor se llegaría a este equilibrio de poderes entre niveles de gobiernos.

Sin embargo, en los hechos, los estados federados no tienen todos el mismo origen ni iguales características y, por lo tanto, no llegan todos a los mismos resultados en la repartición de poderes y menos al nivel local.

Esta división de poderes entre niveles de gobierno puede darse de modo radical, como en Canadá con sus provincias o en Suiza con sus cantones. En estos casos, los gobierno seccionales son los que mayor número de atribuciones tienen, a la par que representación política; las partes tienen, en principio, derechos de soberanía, la cual es, sin embargo, delegada al gobierno central.

Puede tratarse, así mismo, de un estado federal relativamente simbólico, como en Venezuela, o de una situación intermedia como en Brasil o Argentina.

El régimen federal, en sentido estricto, no sería unitario, precisamente por tener estatuida una repartición de poderes, que puede incluir derecho a soberanía de las partes o secciones que la componen. Además de estas diferencias, puede verse que el régimen federal no siempre corresponde con un sistema realmente descentralizado, pues la repartición de poderes se puede hacer únicamente con el "gobierno intermedio", es decir con aquel que está entre el gobierno central y el gobierno local, sin que esto lleve a una descentralización del poder de este gobierno intermedio a favor del gobierno local. Así, si bien idealmente, un Estado federado significaría mayor repartición de poderes y, eventualmente, mayor descentralización, no lo garantiza necesariamente en los hechos.

Pueden existir, en cambio, Estados unitarios descentralizados, incluido hasta al nivel local, sin que se llegue a la figura de un derecho a la soberanía real o potencial de las partes; precisamente por eso son unitarios. En los hechos, las tendencias irían hacia sistemas intermedios entre federalismo y unitarismo, como prefigura el caso español.

El objetivo fundamental de la descentralización sería, en conclusión, que la repartición de los poderes (es decir, para este caso, de las atribuciones, funciones y recursos) del gobierno central, al ser distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno, lleguen también hasta el nivel más bajo de éste, al "local", que es, por lo general, el que más próximo puede estar de la gente o de los miembros de una comunidad.

### Desconcentrar

Por medio de la desconcentración, el gobierno central traslada parte de sus funciones y, sobre todo, los aspectos de gestión y administración, de sus dependencias centrales a sus propias dependencias en los diversos niveles de la división político-administrativa, que en el caso del Ecuador estarían en las provincias y en los cantones, en el nivel regional o en una instancia sectorial.



Vistas las tendencias actuales de reducción del Estado, bien puede acontecer que ciertas responsabilidades, tales como la ejecución de alguna atribución del Estado, sean delegadas a una entidad no gubernamental, inclusive a un gobierno autónomo seccional (provincia, municipio).

En todos estos casos, la atribución o el dominio de acción, objeto de estos cambios de gestión, seguiría siendo una prerrogativa del gobierno central. Con la desconcentración, el gobierno central traslada funciones pero no atribuciones

De sus funciones clásicas (decidir sobre dicha atribución -educación, agricultura, comercio exterior, política económica-, asignar o captar recursos, ejecutar y controlar las actividades propias a ese dominio de acción) por lo general, en el caso de la desconcentración, el gobierno central conserva la de decidir (o definir), asignar recursos y controlar, delegando a sus instancias en los cantones y provincias la de ejecutar, lo cual incluye los procedimientos de gestión y administración.

Si antes de la desconcentración, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario en una dependencia del gobierno central en una provincia (dirección provincial de salud, dirección provincial o cantonal del registro civil, etc.) requería de una aprobación en la dependencia central en Quito, con la desconcentración ésta ya no sería necesaria. Lo mismo acontecería con la contratación de servicios que se haría a nivel local, al igual que con la planificación de actividades y la asignación de los recursos correspondientes a dicha dependencia.

Con la desconcentración, en cambio, toda la responsabilidad de la gestión y no únicamente la de la administración debería pasar a la instancia provincial o cantonal de la entidad pública correspondiente.

### Desconcentración y poder

En el caso de la desconcentración, está claro que el gobierno central mantiene aspectos claves del poder, al decidir lo que se debe hacer (las políticas y prioridades) y, en la mayor parte de casos, al definir la asignación de recursos y al controlar el desarrollo de las actividades; sin embargo, únicamente transfiriendo la función de ejecución (que incluye la gestión y administración) se logra un gran cambio en relación a la situación anterior en la cual las oficinas centrales del gobierno central guardan también el monopolio de la ejecución.

Con la ejecución en manos del gobierno central, frecuentemente, se refuerza el monopolio de decisiones y recursos en el eje central. Por ejemplo, al contratar personal, recursos y servicios foráneos a la zona de ejecución, a pesar de existir los mismos en ésta, se encarece el servicio público y se incrementa la concentración del poder socio-económico en los ejes burocráticos del gobierno central. La desconcentración puede, al menos, limitar estas situaciones y favorecer a las capacidades locales; contribuye a un desarrollo menos centrado en los polos y con mayor distribución en las diversas regiones de un país.

La descentralización y la desconcentración tienen efectos para el desarrollo socio-económico local, a pesar del hecho que no siempre se trata de fenómenos sociales inmediatos o de mediano plazo. Por lo general, los resultados toman tiempo en implantarse.

La desconcentración -que algunos llaman descentralización administrativa- puede ser vista, entonces, en general, como un paso hacia la descentralización y, en particular, hacia la reducción del poder predominante del sistema de Estado centralizado.

En síntesis, mientras la descentralización lleva a una pérdida de poderes por parte del gobierno central y a una ganancia para los gobiernos seccionales; la desconcentración conlleva a una transferencia de parte de las funciones del gobierno central a las mismas dependencias del gobierno central, sin una pérdida de sus atribuciones.

## Niveles de descentralización

La descentralización y la desconcentración pueden hacerse por niveles y, por lo general, se desarrollan en largos procesos. La descentralización, específicamente, puede situarse en varios niveles, considerando las múltiples composiciones posibles entre las atribuciones, las funciones y los recursos que han estado en poder del gobierno central.

1- En lo relativo a las atribuciones, por ejemplo, el gobierno central podría transferirlas por partes, es decir, no todas las que pueden ser transferibles.

A diferencia de este proceso secuencial, puede encontrarse un sistema en el cual, de antemano, se definen claramente las atribuciones que corresponderían al gobierno central y las que deberían ser de los otros gobiernos.

Otra variante es un sistema en el cual el gobierno central dispone de la atribución de transferir según ciertos criterios.

En el caso de la Constitución actual del Ecuador, se prevé una situación intermedia. Se trata de un sistema progresivo, por el cual se iría "descentralizando" cada vez más atribuciones; sin embargo, el proceso depende no de la voluntad del gobierno central, sino de los gobiernos seccionales.

2- En lo relativo a las funciones, su transferencia puede, también, ser paulatina o de una sola vez.

En el caso que fuera progresiva, el gobierno central podría transferir parte de sus funciones, frecuentemente con parte de sus atribuciones. Por ejemplo, las atribuciones del dominio de la agricultura podrían pasar a la provincia, al cantón o a la región, pero no necesariamente todas las funciones (decidir las políticas, asignar recursos, controlar las actividades o de ejecutar), sino una parte de ellas.

Podría haber casos en que se transfiera el poder de decisión y la ejecución, pero el gobierno central se guardaría, por un tiempo, las funciones de asignar recursos y de controlar o verificar el cumplimiento de las actividades y políticas definidas. Se llegaría, en este caso, a un sistema mixto de cogobierno entre el gobierno central y el seccional. Ello podría ser pertinente en el caso de que se considere necesario crear condiciones más propicias para la descentralización: "preparar el terreno". Antes de que los gobiernos seccionales asuman nuevas atribuciones, bien puede pensarse en que el gobierno central mantenga los aspectos de decisión o definición de las políticas y el control, mientras los gobiernos seccionales realicen la ejecución y dispongan de la automática asignación de recursos para dichas actividades.

Puede apreciarse que las posibilidades de transferencias de funciones -además de las atribuciones- por niveles, en un proceso progresivo, pueden ser múltiples y dependerían, en primer lugar, del camino que se considere más apropiado para la puesta en funcionamiento de la descentralización, de las condiciones institucionales existentes, al igual que de la voluntad política existente, tanto en el gobierno central como en los gobiernos seccionales.

3- °Un espacio particular merece el aspecto de los recursos fiscales. El poder captar y asignar recursos es un tema clave en todo Estado. En gran medida, el éxito de la descentralización puede depender de la existencia de recursos o de la clara definición de responsabilidades al respecto.

La definición de un proceso de descentralización propiamente dicho, requiere de un arreglo fiscal. Por éste, no sólo se entiende la repartición de la renta fiscal captada por el gobierno central, sino la ampliación de las posibilidades de los gobiernos

seccionales para captar recursos fiscales propios. Las modalidades pueden ser diversas, sin que haya una norma válida para todos.

Convendría que, para consolidar los gobiernos seccionales, estos incrementaren la captación directa de su renta fiscal. Sin embargo, es frecuentemente pertinente mantener al gobierno central como el principal recolector fiscal y, luego, redistribuidor. Este es, en todo caso, el sistema predominante en el mundo.

### Redistribución fiscal, desequilibrios e identidad estatal

Es posible que en el Ecuador, considerando la fuerte heterogeneidad socio-económica y cultural de su población y las diferencias regionales o espaciales, el rol predominante acordado al gobierno central como redistribuidor, le permita mantener ciertos equilibrios (regionales y sociales, por ejemplo) y la cohesión de las partes o regiones en un solo Estado.

Igualmente, el sistema de captación de recursos fiscales y su redistribución entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, así como los niveles de imposición, pueden ser definidos claramente en un inicio o pueden gozar de suficiente flexibilidad como para ser renegociados periódicamente, tal como se recomienda en este cambiante mundo contemporáneo.

La existencia de esta oportunidad de renegociación de las recetas fiscales, puede servir para presiones no siempre debidas (chantaje) al gobierno central por parte de los seccionales o viceversa. Sin embargo, permite también que las partes ratifiquen, periódicamente, el acuerdo de la unidad y la mutua pertenencia a un mismo Estado y se enderecen desigualdades extremas.

Un sistema descentralizado, como ocurre también en un sistema federal de Estado, requiere de este ritual público, por el cual las partes, cíclicamente, valorizan la pertenencia a un mismo Estado, y concuerdan en considerarse a sí mismas como contrapartes iguales. Hay estados en los cuales esta renegociación se hace por intervalos fijos. Los casos exitosos de fuerte descentralización, aparentemente de modo contrapuesto, se hacen con un gobierno central con capacidad de intervención decisiva.

Si en el Ecuador la descentralización se hiciera "progresivamente", como está previsto, permitiría también que se llegara a un proceso similar de negociación y ratificación de pertenencia al Estado.

En síntesis, los aspectos señalados sobre niveles de descentralización permiten apreciar que existen múltiples posibilidades de procesos de transferencia, los cuales pueden tener consecuencias diferentes para el sistema político y las relaciones entre las partes con el gobierno central. Sin embargo, no existen recetas sobre este proceso, depende de las condiciones internas a cada país y lo que ha sido positivo en un caso no lo es necesariamente en otro.

### Sistema político

El sistema centralista de Estado no es únicamente una concentración del poder controlada por el gobierno central. Como en todo sistema de poder, la situación es más compleja y no reside necesariamente en la voluntad o en las intenciones de los agentes del gobierno central o relacionados con él.

Se trata, en efecto, de un sistema, y como tal, tanto el polo central -en el caso del Ecuador, compuesto por dos principales ejes (Quito y Guayaquil)- como los diversos polos seccionales tienden a monopolizar las decisiones, los recursos y las actividades que comprenden las acciones estatales, en beneficio propio y de los círculos de

poder correspondientes, en detrimento de los demás sectores espaciales y de población.

El sistema político, aquel de los círculos de las decisiones e influencias, tiende también a ser concéntrico a todos los niveles. Las decisiones se hacen generalmente con los miembros de círculos limitados y en beneficio de los mismos.

Como el poder del Estado, en los términos ya señalados, está muy concentrado en el gobierno central y sus ámbitos de influencia, tiende a priorizar las decisiones y ventajas a favor de éstos. Una redistribución constitutiva del poder del Estado, al menos limita esta tendencia, incrementa los ámbitos de decisión y de influencia.

En Ecuador, la capital y Guayaquil pueden ser los más beneficiados de estos círculos concéntricos de poder, seguidos por las capitales de provincias, priorizadas aquellas de mayor influencia en el gobierno central o en el eje de Guayaquil, y relegadas

Es posible que en el Ecuador, el rol predominante acordado al gobierno central como redistribuidor, le permita mantener ciertos equilibrios y la cohesión de las regiones en un solo Estado

aquellas que tienen poca capacidad de presión (por el número de población, su tipo de políticos o sus recursos, etc.), como sucede con las provincias con poca población de la Amazonía, o las compuestas mayoritariamente por poblaciones marginalizadas o minorías sociales (por ejemplo, Esmeraldas, Chimborazo o Cañar); o las que tienen poca posibilidad de acceder a los mecanismos de decisión y presión en el gobierno central (Loja o el Carchi, por ejemplo).

Esta jerarquía de poderes se incrementa aún más en el interior de las provincias, al nivel de los cantones y, al interior de éstos, al nivel de las parroquias. La discriminación puede ser, a este nivel, incluso mayor, si se considera el peso de la discriminación social y étnica. Hay cantones, por citar un caso, cuyas cabeceras cantonales disponen de todas las atenciones del Municipio, del Consejo Provincial y del gobierno central, mientras sus parroquias -que pueden tener la mayoría de la población del cantón- se encuentran desprovistas de servicios.

De modo general, es un hecho que la cercanía a un polo de poder permite el acceso a sus ventajas. Mientras las regiones próximas a Quito o Guayaquil disponen, por decir algo, de más y mejores medios de comunicación (con los beneficios económicos consiguientes), aquellas que se encuentran distantes de estas ciudades, frecuentemente no disponen ni de las elementales carreteras lastradas.

Esta situación no depende únicamente del sistema centralista del poder, pues también existen aspectos culturales y de organización de la colectividad que entran en juego. Sin embargo, el peso del Estado, en una sociedad muy dependiente de éste, tiende a ser decisivo para el mantenimiento o cambio de estas exclusiones o jerarquías de acceso a recursos y ventajas.

Es, precisamente, a este sistema que tiende a ser centralista a todos los niveles de la división político-administrativa (provincias, cantones y parroquias), al cual se espera modificar con otro sistema, uno descentralizado, en el cual el poder (atribuciones, funciones y recursos), constitutivamente, se distribuya de modo equilibrado desde la base de los distritos de administración de un Estado (parroquias).

### Descongestión de responsabilidades

Podemos, desde ya, inferir como una de las principales conse-

cuencias para el sistema político, que en un Estado descentralizado, en el cual atribuciones y recursos están repartidos en diversos niveles, también lo están las responsabilidades, entre los diferentes niveles de gobierno y de asentamiento de población, dejando de estar concentradas en el gobierno central.

Aún en el caso que hubiese solo desconcentración (sin descentralización), la condensación de responsabilidades en el gobierno central (como es propio a un gobierno centralista), limitaría la búsqueda de soluciones y podría llevar a una parálisis de su capacidad de solucionar los problemas. La descentralización, por su lado, descongestionaría al gobierno central del exceso de responsabilidades, y favorecería, paralelamente, a la mayor eficacia administrativa. La gestión pública en espacios menores o con menos población que las del Estado central, en efecto, crea condiciones más manejables para volverla más viable y eficaz.

Puede también, a la inversa, convertirse en un sistema que paralice la gestión del Estado si el sistema descentralizado no tiene las atribuciones bien diferenciadas. Ello lo convertiría en un freno para el desarrollo socio-económico de la colectividad.

Lo mismo acontece cuando esas responsabilidades tienen una dimensión global -propias al conjunto de la población o del territorio del Estado- pero son definidas o asumidas de modo parcial o circunscritas al nivel local. En la vida moderna actual es frecuente que los problemas (por ejemplo, el de medio ambiente o el de la promoción de la exportación) requieran de una visión global y de medidas apropiadas. Si no existe una adecuada distribución de atribuciones entre los diversos niveles de gobierno o una coparticipación de responsabilidades -bien definidas- entre el gobierno central y los demás gobiernos, se puede llegar a no asumir los problemas y a dejarlos empeorar.

Lo anterior depende de las tradiciones de compartir responsabilidades, de la capacidad de acción del ciudadano y de la sociedad civil; es decir, aspectos del sistema político y su cultura, y más concretamente, del modo cómo se reparten atribuciones y funciones para lograr un equilibrio entre los gobiernos seccionales y el central, a fin de que éstas no se superpongan ni se obstaculicen



entre sí. Son todos aspectos sobre los cuales un sistema de descentralización tendría incidencia en el mediano y largo plazo. Lo importante es tomar en cuenta las características de cada país y el predominio de sus instituciones públicas.

### Un gobierno de proximidad y la responsabilidad ciudadana.

Además de estos aspectos, otras ventajas de un gobierno descentralizado serían las de favorecer la existencia de un gobierno "cercano", "de proximidad" o "al alcance de la persona común", tanto por las dimensiones de su administración, que lo hacen manejable para las posibilidades comunes, como por facilitar el seguimiento por parte de la población próxima y por ser un gobierno con responsabilidades del interés inmediato de esta población (implican sus condiciones de vida con servicios para las necesidades vitales, por ejemplo).

En efecto, un gobierno "próximo" a la gente puede permitir que la ciudadana o el ciudadano se preocupen más por sus necesidades inmediatas y la búsqueda de soluciones a las mismas. Se requiere, para ello -como acabamos de sugerir- que este poder o gobierno local le sea "interesante", es decir, que tenga suficientes atribuciones, posibilidades y capacidades de responder a esas necesidades sentidas. Estas características favorecen el interés ciudadano por la gestión local, pues ésta adquiere significación y puede tener implicancias para todos y todas con las respuestas a necesidades vitales e inmediatas (como los servicios de base, una actividad económica local, etc.) o con la definición de obligaciones, a través, por ejemplo, de la fijación de normas administrativas (cómo construir una casa, el ordenamiento del territorio) e impuestos. Es decir, contribuye a formar una ciudadanía responsable, interesada en el qué-hacer colectivo y preocupada por las soluciones. A largo plazo, este tipo de gobierno favorece que las personas tengan que ingeniárselas para mejorar sus condiciones inmediatas las cuales resultan ser ya de su responsabilidad.

### Un gobierno local "interesante" pero no sobrecargado de responsabilidades.

Por todos los aspectos señalados, no sería siempre recomendable que el gobierno local, el de base, se sobrecargara de responsabilidades, bajo el justificativo de descargar el peso del gobierno centralizado. Sin embargo, sería pertinente que el gobierno local dispusiera de aquellas atribuciones y funciones que tengan una incidencia directa en las condiciones de vida, resuelvan problemas vitales y le permitan incidir en algún nivel sobre el desarrollo socio-económico de su circunscripción. Así, resultaría insuficiente que este gobierno local se dedicase predominante o únicamente a la administración de servicios.

Definir las dimensiones de este gobierno local es un aspecto crítico de los procesos de descentralización. Hay que cuidar no sobrecargarle de responsabilidades, para que pueda cumplir la función de un gobierno local accesible a la población e interesante ("atractivo") por su poder.

Este aspecto permite avizorar la importancia de un gobierno intermedio entre el de base y el gobierno central, precisamente para no congestionar al primero.

### Poder local, "caciquismo" y clientelismo.

Es, también, necesario enfrentar otra de las posibilidades negativas del poder local, que consiste en la constitución de feudos locales o de poderes territoriales personalizados.

La tradición de "señores", "caciques" o "padrinos" locales es particularmente fuerte en el ámbito latinoamericano y, en el caso del Ecuador, predominan en algunas regiones. Para contrarrestar este tipo de poderes, que bien pueden convertirse en un poder importante y destabilizador del Estado, al asentarse en una ciudad o región con poderes económicos, se ha legitimado y desarrollado un poder central fuerte. Aún más, hay que recordar que el Estado, en muchos lugares y en el Ecuador de modo claro, se desarrolla y logra reconocimiento por su rol de contrarrestar a estos feudos y sus abusos, imponiendo una norma general, de interés para el conjunto.

Además de ser antidemocráticos, estos poderes locales "cacicales", en efecto, tienden a usar el poder político de modo personalizado, a imponer sus puntos de vista e intereses y obtener beneficio personal. Terminan, en general, confundiendo los intereses



personales con los del gobierno local. Carcomen las instituciones, pues éstas ya no funcionan, las normas y procedimientos legales o de administración pierden importancia y todo pasa a depender de la decisión y voluntad de estos "jefes" locales. Como las normas no tienen vigencia, sino sus particulares decisiones, la ciudadanía termina buscándoles como personas indispensables. De esta manera, se trueca el valor del sistema democrático por la búsqueda de redentores y padrinos: la idea misma de ciudadanía y de

Un gobierno local definido para ser "próximo" a la población, puede ser una escuela para la participación de poblaciones, en especial las minorías discriminadas por razones de clase, género o étnicas

participación pierden, entonces, sentido. Contrarrestar este fenómeno ha sido una preocupación de varios regímenes y tentativas de reorganización del poder del Estado. En Gran Bretaña, por ejemplo, y de modo paradójal para su tradición del poder local, los alcaldes no tienen sino pocos poderes, pero disponen, en cambio, de fuerte reconocimiento local. Mientras en Francia predomina un sistema contrapuesto, que frecuentemente es cuestionado.

Los caciques a su vez, terminan actuando en beneficio de los que les apoyan políticamente. Este sistema clientelar puede ser aún más negativo para el sistema político si se generaliza y se vuelve la base del funcionamiento electoral y político del país. Una de las consecuencias de esta situación es que frenan los cambios sociales y favorecen la concentración de la riqueza en polos extremos, en beneficio de estos círculos que hacen del Estado un medio de acceso a más recursos. Colombia es uno de estos casos, la base del bipartidismo está, en particular, en ese control electoral "cacical" de base y la violencia no es extraña, en este caso, al predominio de este sistema de caciques.

### Un gobierno de proximidad y participación

Un gobierno al alcance de la población, que favorece las posibilidades de seguimiento por parte la población, tiene también múltiples implicancias para la participación y culturas políticas y va de sí para la democracia.

Un gobierno local definido adecuadamente para ser "próximo" a la población, sin estas limitaciones de caciquismo, puede ser una escuela para la participación de poblaciones, como son las minorías discriminadas por razones de clase, étnicas o de género

que, normalmente, han sido excluidas de los procesos de participación. Un gobierno de "cercanía" a la población, el local, al ser de dimensiones tales que permita tener un conocimiento de las personas implicadas en el gobierno, ya sea por su condición (muy similar a la de la mayoría) o por un conocimiento próximo a las mismas como personas, tiene menos barreras para la participación de estos sectores sociales que un sistema de dimensiones mayores, generalmente más burocratizado y anónimo.

Un gobierno de proximidad a la ciudadanía permite al común de los ciudadanos o ciudadanas, un acercamiento más frecuente a la gestión pública, de acuerdo a las posibilidades de los vecinos y de las vecinas, lo cual ayuda a adquirir experiencia en dicha gestión, a prepararse, a acceder a medios propios para la participación y gestión políticas. Este gobierno local es una escuela para el civismo y la formación en participación.

### Descentralización y democracia

Otra consecuencia de la descentralización para el sistema político, es que dificultaría una dictadura de un sólo gobierno central, pues este se encontraría carente de medios de intervención en los principales o, al menos, en numerosos dominios de la vida de sus habitantes. La repartición de poderes haría del sistema político un sistema más propenso a la democracia que a la dictadura.

En Francia, la idea misma de democracia vino ligada a la de participación ciudadana (la legitimidad vendría de la soberanía popular, del voto); en Inglaterra a la de limitar el poder del soberano, es decir del gobierno central. Aún más, las democracias se diferencian entre sí en la manera de limitar y repartir el poder. La idea de los tres poderes o funciones del Estado (judicial, legislativo, ejecutivo) en órganos diferentes, es justamente la de limitar la concentración de poderes. Esta división ha sido, sin embargo, insuficiente; por eso, el otro gran cambio es la repartición



del ejecutivo en varios niveles de gobierno (que algunos llaman repartición territorial), la descentralización.

A pesar de que en la tradición hispánica, el municipio, es decir, el ente de gobierno de los vecinos de un lugar, ha sido una de las principales instituciones políticas, con el tiempo, no ha predominado la importancia que éste tenía en la gestión de la satisfacción de las necesidades principales de la ciudad y de su gente. Al contrario, los gobiernos centrales republicanos lo han ido privando de sus prerrogativas y atribuciones. En la situación actual del Ecuador, el municipio cumple, sobre todo, funciones de realización de obras de infraestructura urbana y mantenimiento de los servicios públicos urbanos. Los municipios se limitan, inclusive, a programar este tipo de obras en función del presupuesto que les transfiere el gobierno central. Si bien varias de sus normas legales y constitucionales les permitirían tomar decisiones o responsabilizarse de funciones propias a un gobierno local, para la gestión amplia de la ciudad, de hecho, se limitan a la administración de los aspectos indicados. Han renunciado, en la práctica, a cumplir una función de gobiernos locales, y se han convertido, más bien, en administradores locales de recursos relativamente asignados de antemano, con limitadas atribuciones o responsabilidades.

### Descentralización y cultura política

Por todos los aspectos indicados en lo que a los gobiernos locales descentralizados se refiere, no se puede esperar los mismos resultados en todas partes promoviendo un mismo proceso de descentralización.

La constitución de instituciones públicas no depende únicamente de las mismas normas o de los mismos mecanismos para su aplicación, sino también de una conjugación de factores, entre los cuales sobresalen los relativos a la cultura política, provenientes de comportamientos adquiridos en largos períodos, a través de las relaciones entre la persona y el sistema político imperante. Si bien en el Ecuador, por ejemplo, se están dando cambios sociales

similares que en Europa, hace generaciones, cuando se concentró su población en los poblados (hábitat urbano y no disperso) y se redujo la población rural, en particular aquella que vivía en un hábitat disperso, favoreciendo un gobierno local más concentrado, estamos ante una población sin tradición de participación política en el gobierno y con una cultura cívica de responsabilidad pública.

Así, si bien en Europa la descentralización reciente, en algunos países mediterráneos, se ha hecho paralelamente a cierta concentración de los municipios, aquí la situación es diferente y una medida de este tipo no tendría necesariamente las mismas consecuencias. En efecto, por mucho tiempo, el fraccionamiento municipal -mucho más pronunciado que el predominante aquí, con

La descentralización es uno de los mecanismos más radicales de cambio del Estado y del sistema político. Es un cambio de la relación entre la persona, el sistema político y el Estado, abriéndose la posibilidad de compartir obligaciones y deberes ante las necesidades colectivas

municipios más reducidos en número de habitantes y en espacio de administración- ha permitido que los europeos, por generaciones, se formen en los rudimentos de la vida política y se interesen en la cosa pública, siguiendo algo de las pautas del clásico sistema político local británico. No acontecería lo mismo para nosotros. Esta cultura participativa que no existe aquí sino de modo embrionario, tendría ventajas en disponer de gobiernos locales, limitados en pobla-

ción y espacio, lo cual favorecería la proximidad entre ciudadanos y autoridades o gobierno local -siempre y cuando sea construida a largo plazo-. Ello daría lugar a la responsabilidad política y a una cultura de interés en la cosa pública.

En síntesis, la descentralización es uno de los medios más radicales de cambio del Estado y del sistema político. Las posibles consecuencias de los procesos de descentralización indicados, conducirían a modificar la larga tradición, en el mundo hispánico, de volver responsable del conjunto de necesidades, soluciones y funciones públicas al gobierno central, y vaciar así al gobierno local y a las personas. Lo que está en juego, por tanto, es un cambio de la relación entre la persona y el sistema político y el Estado, abriéndose la posibilidad de compartir las obligaciones y los deberes ante las necesidades y aspiraciones colectivas.