

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## PORTADA

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

# ECUADOR DEBATE

# 28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

## EDITORIAL

### COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993 / 9-46

**Equipo de Coyuntura, CAAP**

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992 / 47-65

**Equipo de Coyuntura, CAAP**

Los derechos humanos en el Ecuador: Una aproximación cuantitativa / 67-78

**Equipo de Coyuntura, CAAP**

### TEMA CENTRAL

“Agenda para el desarrollo” del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996 / 81-116

**Equipo de Coyuntura, CAAP**

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente / 118-136

**Alberto Acosta**

Modernización del Estado: Justificativos, orientaciones y contenido / 137-162

**Pablo Lucio Paredes**

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

**José Sánchez Parga**

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado / 185-195

**José V. Troya**

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

**Juan B. León**

Cuestiones del Estado / 217-229

**Alberto Graña**

**LIBROS / 231-232**

### **ANALISIS**

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

**Germánico Salgado**

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios / 255-265

**Germán Rojas / Francisco Lara**

### **DEBATE AGRARIO**

El desarrollo rural de América Latina en los 90 / 269-291

**Manuel Chiriboga**

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción de banano / 293-302

**Rafael Guerrero**

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

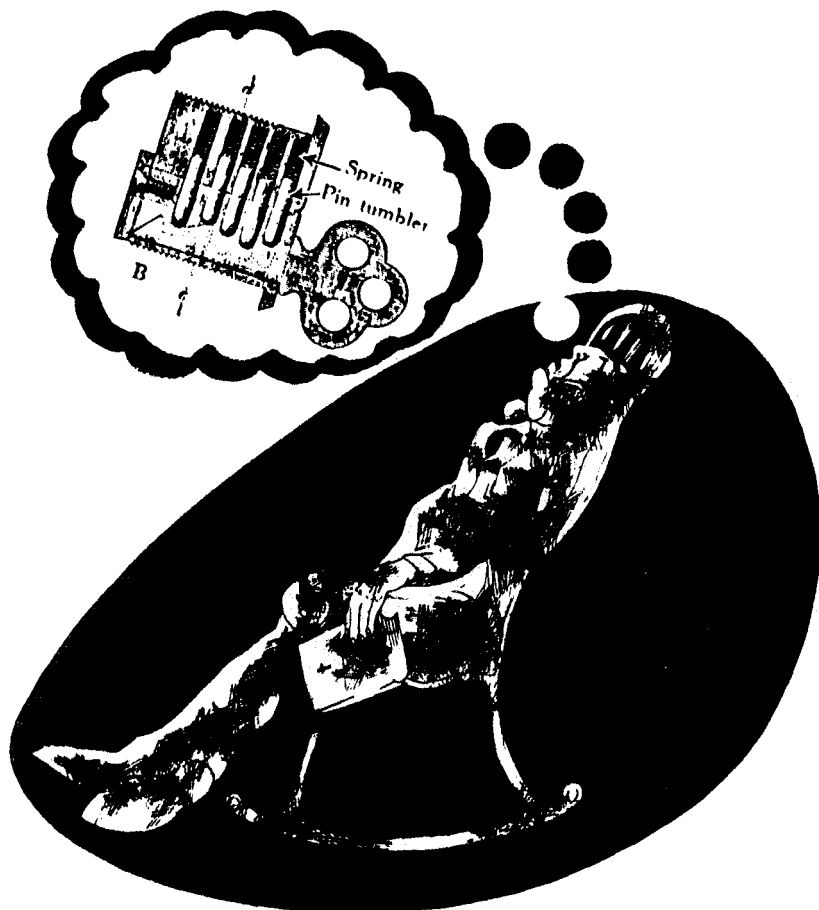
Sobre populismos y economías / 303-313

**Pedro Páez**

**BIBLIOTECA**



FLACSO  
ECUADOR



**Abordar la reforma del Estado por la reducción de su volumen y su desburocratización, es eludir las razones de fondo que han engordado los aparatos públicos y que hacen difícilmente gobernable la sociedad**

## LA DESCENTRALIZACION EN LA REFORMA DEL ESTADO

José Sánchez Parga (\*)

El gobierno de Sixto Durán ha tomado como eje y norte de su política la Reforma del Estado, pero todas las declaraciones y documentos emitidos por la actual administración limitan la reforma y modernización del Estado a la reducción de su tamaño, a la desburocratización, al estreñimiento del gasto fiscal y a las privatizaciones. Sin embargo, nada se ha pensado, dicho o escrito sobre el aspecto más político, más difícil y no por ello menos urgente: la **descentralización del Estado**.

Más allá del hecho significativo de que el Ecuador, junto con Para-

guay, sea el único país del continente latinoamericano, que en la última década no ha elaborado un plan ni emprendido un programa de descentralización estatal<sup>1</sup>, la propuesta de descentralización del Estado ecuatoriano, lejos de caer en un vacío político, no solo estaría garantizada y exigida por las condiciones regionales y las fuertes dinámicas regionalistas del país, **sino que hoy más que nunca aparece como un imperativo de la democratización interna del Estado**, de una mayor eficacia administrativa y de gobernabilidad, y en fin del mismo desarrollo democrático de la sociedad nacional.

-----  
(\*) Director del Centro de Estudios Latinoamericanos / PUCE.

<sup>1</sup> Pueden consultarse dos publicaciones panorámicas sobre el tema: Jean REVEL-MOUROZ (coordinad.) *Pouvoir local, Regionalismes, Descentralisation, Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. IHEAL / CNRS. Université Sorbone - Paris III, 1989; Dieter NOHLEN (edit.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

De otro lado, en todos los países del mundo, el Estado moderno, al mismo tiempo que se inscribe en proyectos de integración, de internacionalización, para administrar los procesos macro-económicos, macro-políticos, macro-culturales, requiere descentralizarse para volver más eficaz la gestión de las microregiones y provincias. Ya que, como se ha repetido con frecuencia, el tradicional modelo de Estado ha quedado demasiado reducido para el gobierno de los grandes problemas y situaciones, y se ha vuelto demasiado grande para el gobierno de los problemas y situaciones microsociales.

Por último introduciremos nuestro estudio con esta problemática: abordar la reforma del Estado por la reducción de su volumen y la desburocratización, es ignorar y eludir las razones y factores de fondo, que han contribuido a engordar los aparatos públicos, restándoles eficiencia y haciendo difícilmente gobernable la sociedad.

Sin atacar estas causas y problemas, todos los intentos de achicar el Estado, de desburocratizarlo, de despidos masivos de empleados públicos, no pasarán de ser ilusorias y efímeras sangrías, que no impedirán al Estado seguir engordando, y a los sucesivos gobiernos seguir reclutando nuevos servidores públicos<sup>2</sup>.

### **Crecimiento y centralismo estatales**

Se ha convertido ya en un tópico muy común, propiciado por la ideología neoliberal, achacar el elefantismo del sector público al modelo del **Estado benefactor**, ignorando que en nuestro país el Estado no fue tan filantrópico. Fue ciertamente un Estado que, como en todos los países subdesarrollados, tuvo que producir sociedad, integrarla nacionalmente dotándola de infraestructura comunicacional, apoyar y dinamizar su industrialización y modernización; pero con todo

-----  
<sup>2</sup> Georges BURDEAU, *Le libéralisme*, edit, Seuil, col. Points Politiques, Paris. 1970.

esto, sus principales beneficiarios fueron las clases dominantes<sup>3</sup>.

Fueron siempre las clases económicas y políticamente más poderosas las que protagonizaron "la demanda de Estado"; es decir, quienes confiaron al Estado y le reclamaron un gran número de funciones, competencias y actividades, lo cual fue condenándolo a la ineficacia, a la pesantez burocrática - a una "insoponible levedad" -, al mismo tiempo que le negaban o impedían "la in-

les, se ha contradicho sin cesar, deshaciendo lo que había hecho, escapando a toda coherencia y ocultando en la complejidad sus propios mecanismos de funcionamiento. La existencia de un Estado sin política conduce a una politización por vacío, donde florece la intriga política, en ausencia de todo proyecto nacional.

En otras palabras, el crecimiento hipertrofiado de los aparatos estatales más que un mero proble-

Fueron las clases económicas y políticamente más poderosas las que "demandaban Estado"...

teligencia del poder". La burocracia no es en sí el Welfare State, sino un Estado-providencia despolitizado y desviado por el individualismo e intereses particulares, de un proyecto de organización social. A fuerza de parcelar sus funciones en tantos instrumentos como misiones puntua-



<sup>3</sup> En su obra *El banano ecuatoriano* (Corporación Editora Nacional, Quito, 1986) Carlos Larrea señala lo que significó el apoyo estatal para el boom bananero en el país. En épocas más recientes esta línea de intervención del Estado pasó desde la política de sustitución de importaciones, hace dos décadas, hasta la sucretización de la deuda privada en la década anterior.

ma de racionalidad administrativa ha sido un problema político en la concepción del carácter, de la estructura y función del Estado. Por ello "la administración del Estado se ha desarrollado de manera dispersa, inorgánica y descoordinada, provocando una verdadera crisis de crecimiento, por agregación y funcionamiento deficiente, que afecta al cumplimiento de las funciones económica-sociales del Estado".

Si el Estado no engordó por una suerte de patológico metabolismo interno, tampoco cabe disociar su volumen de su centralismo, el cual obedeció siempre a la misma lógica concentradora de poder de quienes siempre dominaron el Estado, y controlaron a los regímenes autoritarios, fueran o no dictatoriales o militares. No solo en la fase republicana sino incluso en períodos más recientes del

Ecuador, ha sido siempre desde el Estado que determinados grupos de poder se han impuesto sobre otros, ejerciendo su fuerza y dominación desde la centralidad estatal sobre sus periferias y sobre los perímetros centrífugos de la sociedad nacional.

Desde esta dimensión del engrosamiento del Estado se opera esa otra, resultado del clientelismo político de los sucesivos gobiernos y gobernantes, que ha dado lugar al modelo de Estado-madama, de una burocracia "pipona", de funcionarios disfuncionales. No indiscriminada sino selectivamente, cada gobierno en el transcurso de la última década multiplicó los empleos en determinados aparatos estatales u organismos públicos; y estas riadas de nuevos burócratas crecen sobre todo en el primer y último año de cada administración, para pagar

---

<sup>4</sup> Por esta razón, "la administración del Estado se ha desarrollado de manera dispersa, inorgánica y descoordinada, provocando una verdadera crisis de crecimiento, por agregación y funcionamiento deficiente, que afecta al cumplimiento de las funciones económico-sociales del Estado": Robinson PEREZ, *Reforma del Estado en el Ecuador, Alternativas para el cambio institucional*, en Ecuador Siglo XXI, CONADE/GTZ, Quito, 1992, pg. 166).



deudas políticas o gratificar fidelidades <sup>5</sup>.

Todos estos fenómenos han repercutido en un progresivo distorsionamiento político de la gestión estatal. Al convertirse en caja de resonancia de una falta de proyecto societal, el Estado más que gobernar en base a una planificación política global, coherente y de largo plazo, se ha transformado en un organismo, que para cada nueva necesidad y para cada nuevo problema se dota de una nueva función, de un miembro u órgano específico. Esto ha hecho que el Estado gobierne por programas, por actividades, a veces tan efímeras como puntuales, requiriendo un nuevo ejército de "servidores públicos" para siempre nuevos servicios.

Por último, el Estado patronal, propiciando un empleo fácil y masivo, no solo ha distorsionado el mercado laboral y profesional, sino que ha sido cómplice de una falta de competitividad, de iniciativas empresariales y de rentabilidad en la cultura del trabajo de la sociedad ecuatoriana. E indirectamente ha contribuido a que se formara una gremiocracia en el Ecuador, la cual ha provocado un permanente clima de conflictividad social a lo largo de la última década <sup>6</sup>.

### **Las apuestas a la descentralización**

**La Ley de Modernización del Estado**, preparada por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización) para su envío al

<sup>5</sup> En el decenio de los 80 el Estado engordó con 150.000 nuevos empleos públicos, con una tasa de crecimiento anual del 9%, según el **Plan Nacional de Desarrollo**, CONADE, Quito, 1989, Tomo IV, p.165. Durante el último año del gobierno de Febres-Cordero (1987-88) en el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, dos de los aparatos más privilegiados de la burocracia estatal, las nuevas contrataciones de empleados aumentaron en un número superior al resto de la década.

<sup>6</sup> En una investigación en curso (J.Sánchez-Parga, **Conflictividad social y Democracia: Ecuador 1980-1992**) se ha podido constatar que en la década de los 80 el conflicto social más frecuente (alrededor de 800 conflictos anuales) ha sido el que protagonizó el sector laboral público, representando el 40.5% de todos los conflictos registrados, seguido por el sector laboral privado (17,7%) y las invasiones de tierras (17,1%). Ha sido además el género de conflictos que alcanzan mayor duración y los que involucran más difíciles negociaciones por parte del Gobierno.

Congreso en el mes de Febrero de 1993, enuncia en el capítulo de “descentralización” la clásica definición de un “proceso de transferencia de competencias, funciones y responsabilidades del Gobierno central hacia los gobiernos seccionales y entes jurídicos de la sociedad civil” <sup>7</sup>. Ahora bien el riesgo que se puede correr en el Ecuador, como ha ocurrido en otros países, es que el proyecto de **descentralización** se quede en un mal programa de **desconcentración**, en la medida que se limite a delegar competencias, funciones y tomas de decisión, sin que ello comporte un

vinciales y de los Municipios, para ejercer dichas competencias, funciones y tomas de decisión; y consecuentemente, pero no menos importante, una autonomía en el manejo de los recursos y del propio presupuesto <sup>8</sup>.

No se debe ignorar al respecto la necesidad de establecer el monto presupuestario de los gobiernos locales y municipales dentro del gasto público, cuyos porcentajes en Ecuador (como en todos los países de América Latina, a excepción de Chile y El Salvador), disminuyó constantemente en las últimas décadas, pasando

Los proyectos de descentralización pueden caer en meras desconcentraciones de competencia

reconocimiento de la autonomía de los gobiernos o Consejos pro-

del 18% en 1963 al 12% en 1980, y al 4% en 1992.

-----  
<sup>7</sup> A diferencia de otros países latinoamericanos la actual propuesta de descentralización por parte del Gobierno, dentro de su plan de privatizaciones, no puede suscitar más que escepticismo, ya que adolece de precedentes en el debate político nacional. Los únicos tratamientos del tema se limitan a un artículo de Simón Pachano<sup>7</sup>, publicado en D.Nohlen, o.c., y al también citado estudio de Robinson Pérez.

<sup>8</sup> La cuestión regional no ha tenido en el Ecuador un amplio tratamiento, y más que como un problema en sí mismo ha sido enfocada desde la perspectiva nacional. Las dos contribuciones más importantes al tema en la última década han sido la revista ECUADOR-DEBATE, n.3, agosto, 1983, Nación, región y participación política.

**EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO  
CENTRAL Y GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOCALES  
(Promedios anuales al 31 de Diciembre/92 en millones S/.)**

AÑO	Gobierno Central (%)	Gobierno Prov. Loc. (%)
1980	14,9	7,5
1981	11,1	11,3
1982	8,9	4,3
1983	24,2	6,2
1984	22,5	4,4
1985	25,3	3,6
1986	20,3	2,3
1987	12,6	3,0
1988	16,6	3,1
1989	17,9	3,6
1990	21,8	3,6
1991	24,0	2,2
1992	20,6	3,6

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística. Depósitos Monetarios. Diciembre de 1992

Los datos sobre el progresivo aumento de las asignaciones al Gobierno Central y la correspondiente progresiva disminución a los Gobiernos provinciales y locales en el transcurso de la última década democrática son elocuentes.

A estas cifras hay que añadir el hecho que en el transcurso de los seis meses del actual gobierno, la conflictividad cívico regional ha adquirido una frecuencia e intensidad incomparables con las registradas a lo largo de la última década de gobiernos democráticos.

cos. Y la razón de todos los conflictos, provinciales, cantonales o parroquiales ha sido siempre un problema de asignaciones presupuestarias.

La **desconcentración** no sería más que una **descentralización administrativa**, de carácter funcional, mientras que la **descentralización político-administrativa** supone la anterior pero completada con la autonomía de competencias de los organismos políticos electos por votación popular, y cuyo ámbito de jurisdicción es un territorio determinado.

Un principio fundamental de la descentralización es que el Gobierno Central elabore las políticas y coordine su planificación general, pero que **no sea ejecutor**; solo los Gobiernos locales deberían ser ejecutores y por consiguiente disponer no solo de

recursos económicos sino también humanos, tecnócratas y expertos, que conforman las bases sociales de todo desarrollo regional. El centralismo estatal ha sido un factor importante en la migración de las capitales de provincia hacia las metrópolis, desahuciando a aquellos de sus sectores profesionales, que más podrían contribuir a los desarrollos de cada región<sup>9</sup>.

Plantear las descentralizaciones únicamente como una estrategia para salir de la crisis del Estado y no tanto para emprender una real reforma del Estado, supondría pasar del regionalismo a la regionalización, o programar una "regionalización sin regionalismo", dejando la dimensión democrática y democratizadora reducida a la autonomía administrativa y a la participación encuadrada<sup>10</sup>.

-----  
<sup>9</sup> No es casual que el gobierno más centralista y autoritario de la década democrática de los 80, el de Febres Cordero (1984-1988), haya sido el que, junto con la creación de "unidades ejecutoras", dependientes de la administración central, más disminuyó las asignaciones de los gobiernos locales, y más aumentó los financiamientos a particulares. Las asignaciones a este sector pasan en el período de 1980-1983 de 2,3% a 2,7% en el período de 1984-1988, y vuelven a descender al 0,8% en el período de 1988-1992.

<sup>10</sup> Cfr. Y. Meny, "La dynamique politique de la regionalisation" en Cahiers de Recherche Sociologique, Vol. 3. n.1, abril 1985.

Obviamente este modelo de descentralización solo es posible en sistemas políticos democráticos, y como se señalará más adelante, existe una estrecha relación y correspondencia entre un proceso descentralizador y un proceso de democratización.

Una descentralización del Estado, incluso planteada dentro de una política de modernización estatal como la emprendida por el actual

culturales que hayan sido los procesos de su conformación, por muy políticos y económicos que fueran los factores que contribuyeron a la configuración de las distintas provincias, todos estos hechos no garantizan ni una construcción regional de la democracia ni una construcción democrática de las regiones.

Si bien son un hecho las dinámicas regionalistas en el país, y las

**Hay que lograr una construcción regional de la democracia y una construcción democrática de las regiones...**

gobierno, no se logra por ley ni por decreto, y sería tan ilusorio como falaz (y hasta contradictorio) pensar que el Gobierno y el Estado central, al margen de un amplio consenso de todas las fuerzas políticas, y del mismo pacto democrático, puedan llevar a cabo una descentralización del Estado y su regionalización.

constantemente reivindicaciones de las "fuerzas vivas" de las provincias y la conflictividad de los "movimientos cívico-regionales", una descentralización del Estado desde la iniciativa del Gobierno central supone y comporta un receptor social y políticamente constituido, capaz de convertirse en sujeto y actor del proceso descentralizador.

De otro lado, por muy singulares y diferentes que sean las regiones del país, por muy históricos y

Esto significa la necesidad "de construir socialmente las regiones para prepararlas para una práctica

democrática de la descentralización política y territorial <sup>11</sup>.

Según esto, la descentralización del Estado por parte del Gobierno Central, conlleva dotar a las regiones de un aparato político-administrativo, y potenciar su capacidad de organización para generar un proyecto propio de desarrollo. Además de la asignación de recursos, el Estado debería por su función política enmarcar y orientar a los agentes económicos del país y de las mismas regiones dentro de una determinada política de inversiones y de líneas productivas. Simultáneamente a lo económico se requiere una construcción política de las regiones, que cuente no solo con estructuras, instancias y organismos capaces de detentar un poder real, sino también grupos y sectores socialmente organizados, que se constituyan en depositarios de dicho poder, que pueden ser orgánicamente representados, y en agentes de un proyecto político regional.

La regionalización como proceso paralelo y correspondiente a la descentralización no debe incurrir, en su reconstrucción socio-económica y política de la región, en una reproducción del centralismo estatal a escala más reducida; muy por el contrario, habrá de emprender un proceso de concertación de todos los sectores, grupos, organizaciones e instituciones, de tal manera que dicha construcción regional perfeccione la democracia con formas de participación más directas y de representación más eficaces.

La planificación de las políticas sociales, descentralizadas desde una construcción y autonomía regionales, podrá mejor coordinarse con la planificación de modelos de desarrollo alternativos y más "autocentrados" regionalmente, aprovechando no solo las condiciones locales, sus recursos y sinergias, sino también la nueva importancia adquirida por las economías de escala, tan exitosas en países industrializados como

-----  
<sup>11</sup> Sergio BOISIER, Territorio, Estado y Sociedad, Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. CEAL / Santiago. 1991: 35.

apropiadas para los subdesarrollados.

A un proyecto de construcción regional dentro de la actual política de reforma del Estado y de su particular programa de privatizaciones, no le cabría ignorar ni desechar la gran oportunidad de articular las privatizaciones posibles al desarrollo de las regiones. Si privatizar es jurídicamente un acto formal de descentralización, ya que significa tras-

pasar funciones y desempeños a entidades dotadas de una personalidad jurídica distinta, en tal sentido, organismos de derecho público como pueden ser corporaciones regionales podrían constituirse en receptores y "beneficiarios" de la privatización de empresas estatales, para conferirles una nueva función dentro del desarrollo de una región.

En contra de las reticencias de un Estado a emprender un proyecto descentralizador, las cuales siempre son más bien de orden político, y en contra de las objeciones económicas que en épocas de crisis fiscal impedirían una reconversión regional del Estado, es conveniente recurrir a las propuestas del federalismo fiscal, que justifica la rentabilidad económica de la descentralización, y también al clásico teorema de la descentralización, según el cual "en



iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas”<sup>12</sup>.

Un Estado centralista como el ecuatoriano, que al mismo tiempo ha cifrado su modernización menos en la eficiencia de su funcionamiento que en la omnipresencia de sus aparatos y actividades en todo el espacio de la sociedad nacional, se ha convertido en un Estado automotriz y viático, teniendo que pagar cada vez más elevados costos de operación.

A un fuerte obstáculo más fantasmal que real puede enfrentarse cualquier serio proyecto de descentralización en el Ecuador: el regionalismo. Se ha hecho del regionalismo un grave problema nacional, sin explicarlo (no ya justificarlo) desde la historia concentradora y centralizadora del Estado. Ante tal situación caben las probables objeciones de que un plan de descentralización a-

tente contra la unidad del Estado Nacional y debilite la organización político-administrativa del país, poniendo en peligro la identidad nacional.

Es evidente que la descentralización política territorial reduce el ámbito de Gobierno central, pero en modo alguno supone esto achicar o fragilizar la substantividad del Estado, la masa estatal. Muy por el contrario, la descentralización significa, por un lado, disociar el Estado del Gobierno central, y por otro lado, conferir su propia y legítima estatalidad a los Gobiernos regionales y municipales, extendiendo la representación y presencia del Estado de manera más homogénea a todo el espacio de la sociedad nacional.

Ya que la descentralización del Estado más que constituir en “cuasi-Estados regionales” (S. Boisier, 1991:38) a los Gobiernos provinciales y municipales, lo cual parece encubrir una con-

-----  
<sup>12</sup> Clásico planteamiento de J.R Pennock (“Federal and unitary government: disharmony and frustration”, *Behavioral Science*, 1959) reelaborado por W.E. Oates(edit.) *The political economy of Fiscal federalism*, Lexington, 1977, y que cita S. Boisier (o.c. p. 82 s).



cepción discreta del Estado, de un Estado reproducible o multiplicable a pequeña escala, supone más bien la concepción de un Estado menos organismo y más orgánico, capaz de realizarse plenamente en todas sus formas de institucionalidad, tanto en su centralidad como en sus perímetros nacionales.

Esta dimensión y extensión estatales es importante, y aludiremos de nuevo a ella, ya que posee un alcance fundador de ciudadanía en todo el ámbito de la sociedad nacional.

### **Democracia y Descentralización**

La descentralización representa ya por sí misma un desarrollo democrático del país, no solo porque comporta una democratización interna del Estado, sino también porque establece las condiciones institucionales para una democratización del sistema político y de la misma sociedad civil.

Más aún, la descentralización constituye un imperativo democrático, ya que los Gobiernos

provinciales y municipales, resultado de las elecciones, se conforman por el voto popular, y por consiguiente son instancias de representación y participación, organismos del gobierno, tanto como el Congreso y el Ejecutivo. Lo cual supone, a su vez, un régimen de autonomía en la toma de decisiones y en la gestión de recursos.

Si ya el hecho de que el Gobierno central escatime y tienda a reducir las asignaciones presupuestarias de los gobiernos regionales y municipales aparece como una situación que atenta contra el régimen de derecho de dichos organismos y su relativa autonomía reconocida por la Constitución, la actual regulación de la concesión de asignaciones a los Diputados del Congreso para "obras de interés provincial" en sus respectivas regiones no solo consume el atentado contra los Gobiernos locales, los únicos que tienen derecho y obligación de administrar el desarrollo de sus propias provincias y ciudades, sino que, además, se pervierte la misma representación política de los

Diputados, incentivando el clientelismo desde el mismo Congreso nacional <sup>13</sup>.

Esta situación repercute en el deterioro del sistema político, y de manera muy particular en el mismo sistema de partidos, los cuales en el Ecuador reducen toda su actividad a una parlamentarización, de la que solo emergen para luchar en las campañas electorales; mientras que la acción política de los partidos a nivel de los Gobiernos provinciales y municipales queda atrofiada y aun desprestigiada por la falta de una real gestión de gobierno y por la ausencia de recursos para administrar los desarrollos regionales y locales.

Según esto, solo una descentralización que conlleve una regionalización del Estado, una (re) construcción democrática de las regiones, podrá fortalecer el sistema de partidos políticos y contribuir a una relegitimación del Estado, haciendo más eficientes los desarrollos regionales y la misma participación política de una sociedad civil, la cual puede encontrarse mejor representada en los espacios territoriales más reducidos y cercanos de las provincias y municipios en el Congreso y Gobierno central <sup>14</sup>.

Redistribuir la capacidad del gasto público, de manera que los Gobiernos regionales y Municipios puedan responder a las

<sup>13</sup> Resulta aberrante escuchar a algunos Diputados declarar que están en el Congreso para defender o atender los intereses de las regiones que representan. La representación política, a diferencia de la representación civil ("mandato obligatorio"), posee un doble carácter absoluto: el representante una vez elegido deja de responder a los intereses de sus representados, para representar los intereses nacionales, y por consiguiente su delegación en el Congreso es irrenovable durante el período de su mandato constitucional. Este "mandato imperativo" surgió como principio fundamental de la democracia de uno de los más célebres y significativos debates de la Asamblea Constituyente francés y de su Constitución de 1791.

<sup>14</sup> Una tendencia generalizada en América Latina según análisis comparativos revela que el factor regional pierde importancia para la política partidaria con la modernización y homogeneización de las sociedades, aunque paralelamente también la política partidaria se atrofia en la medida que los gobiernos regionales y locales pierden autonomía y capacidad de gestión. Cfr. Mc DONALD, R.H. & RUHL, J.M. *Party politics and Elections in Latin America*. Boulder, Columbia, 1989.

necesidades manifiestas de grupos específicos de la población, acortando las distancias entre la sociedad y su gobierno, respondería a uno de los programas del actual gobierno: la **desregulación**; lo que significaría reducir la cantidad de sus actividades para incrementar la calidad de su intervención.

Una democracia mínima que solo privilegia determinados espacios de representación y de acción políticas, relegando otros que tienen tanta o mayor importancia, contribuye no solo a una precaria y difícil gobernabilidad sino también a una despolitización de la política, que acarrea una perniciosa repolitización con sus tareas clientelares y populistas. La descentralización, por el contrario, proporciona un instrumento para aumentar la participación política, para democratizar procesos políticos y sociales, para lograr una mayor proximidad entre las decisiones político-administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos regionales y locales.

El ideal de los Gobiernos locales consiste en hacer, más participativa la democracia representativa, volviendo más "pública" y visible la particular relación de poder del ideal democrático, según el cual la representación "hace presente" una mayor participación de los sectores representados en base a una cercanía entre gobernantes y gobernados. A medida que aumente la distancia entre representantes y representados el poder se autonomiza, y su mayor concentración impide toda forma



de participación aun indirecta en los procesos de toma de decisiones por parte de los sectores concernidos por tales decisiones. Avanzar hacia estos mecanismos e institucionalidades de la representación de la sociedad hará que ésta no limite su participación a los actos electorales o a las manifestaciones de protesta.

Una descentralización traducida en una mayor regionalización del Estado y autonomía de los Gobiernos provinciales y municipales podría terminar con el síndrome de las cantonizaciones. De los 87 nuevos cantones que se crean entre 1950 y 1990, más de la mitad (47) datan de los últimos diez años. La finalidad de toda

y sin recursos, incapaces no ya para impulsar el desarrollo local sino para mantener una infraestructura mínima y pagar los salarios de un puñado de empleados públicos.

No es por una inoperante e ilimitada multiplicación del "Estado instrumental", por la ampliación de una suerte de estatismo sin Estado, que este puede cubrir con su presencia toda la sociedad y territorio nacionales, sino por una extensión de los márgenes de participación y de representación de todos los sectores de dicha sociedad en su propio y sus propios gobiernos, y cuando los derechos ciudadanos puedan expresarse en la conciencia de que "el Estado

**Es necesario avanzar en una forma de gobierno menos presidencialista y más parlamentaria...**

parroquia para cantonizarse es conseguir un gobierno local y rentas propias. Sin embargo, el saldo de esta inútil ampliación/saldo de la presencia estatal, con sus propios costos, es el establecimiento de gobiernos impotentes

somos nosotros". Esta ampliación de la substancia del Estado puede cumplir su descentralización y la regionalización de su gobierno.

A título de corolario, dos tareas futuras se diseñan en la perspec-

tiva de una descentralización del Estado y de una reforma del sistema político de acuerdo a ella.

La primera consideración se refiere a la necesidad de repensar la función y pertinencia superfluas de los Consejos Provinciales o Prefecturas, como entes extraños y en cierta medida distorsionadores de la misma organización del Estado, y que resultarían todavía más excedentes política y administrativamente dentro de una real descentralización que consolide y confiera mayor autonomía a los Gobiernos regionales y Municipios.

Ya que los Consejos provinciales no solo reduplican el aparato político administrativo estatal en cada región, (y reduplican así mismo el espacio de representación de los partidos), sino que generan una disputa de recursos, competencias y atribuciones con los Gobiernos provinciales y municipales, al mismo tiempo que reproducen un micro-centralismo estatal al nivel de cada provincia. Por ello, el fortalecimiento de los Gobiernos regionales y locales

además de presuponer una descentralización del Estado debería complementariamente homogeneizar y cohesionar aquellos por una supresión de la competitividad que representan los Consejos o Prefecturas.

La otra consideración futura, a más largo plazo, que al mismo tiempo presupone y condiciona un desarrollo democrático del país y de su sistema político es avanzar hacia una forma de gobierno menos presidencialista y más parlamentaria.

Por muy deslegitimado que se encuentre el actual parlamentarismo en el Ecuador y por muy desprestigiadas que aparezcan las actuaciones de los Diputados en el Congreso, la única manera incluso de relegitimar el Poder Legislativo, de modernizar el sistema político y en definitiva de democratizar la misma democracia es orientar el país hacia un modelo parlamentario vigente en casi todas las naciones de tradición democrática, A excepción del continente americano.

A la objeción de que las democracias latinoamericanas no están maduras para adoptar un sistema menos presidencialista y más parlamentario se puede responder, por un lado, que el presidencialismo aparece precisamente como un serio factor de inestabilidad y crisis en nuestros países<sup>15</sup>, y por otro lado, y en particular referencia el asunto que nos interesa aquí, una descentralización del Estado y una mayor autonomía de los Gobiernos provinciales y locales podrían contribuir en gran medida a esa “maduración” del sistema político y del régimen democrático, que hiciera más viable un modelo de gobierno parlamentario.

El presidencialismo instaura una posición concentradora y de monopolio del poder en el Ejecutivo que no solo tiende a autonomizarlo respecto del Congreso sino también respecto de todos los

Gobiernos seccionales. La única manera de contrarrestar este modelo de democracia presidencialista (que además de sancionar el poder de la mayoría en detrimento del consenso nacional, corre el riesgo de institucionalizar el autoritarismo), y de relegitarla por un mayor consenso, es la descentralización del Estado y la regionalización del Gobierno en los poderes regionales.

Esto mismo permitiría, de un lado, diferenciar la representación nacional del Presidente de la gestión política del Gobierno, resolver el estructural conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso, y en definitiva fortalecer el régimen de partidos contrarrestando el crónico populismo de la política nacional.

El ideal ateniense de la democracia, su modelo originario y fundacional, consistía en una forma

-----  
<sup>15</sup> No se deben olvidar las recientes vicisitudes del presidencialismo en Perú y Venezuela, el “impeachment” de Collor en Brasil, la forzada renuncia de Alfonsín, el juicio contra Betancourt, el más complejo caso Noriega, y el no tan lejano episodio nacional del “vargazo” (1986). Según una encuesta de opinión (junio/julio 1991) publicada por la United States Information Agency (febrero 7, 1992) en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador las opiniones desfavorables contra los respectivos presidentes eran del orden del 51%, 11%, 43%, 76%; y lo más grave de estos datos es su correspondencia con la opinión desfavorable respecto del mismo sistema democrático: 58%, 38%, 58%, 64%.

de participación, según la cual el poder estaba “en el medio” (**eis ton meson**) de la “polis”, del agora o asamblea, ya que era compartido por todos los ciudadanos, y no residía en lugar, persona o institución algunos. En la actual forma de democracia liberal la descentralización del

poder, su ubicación en todas las instancias de gobierno políticamente constituidas, aparece como la condición y garantía necesarias y suficientes, para que a través de la más amplia representación se logre la más amplia participación política de toda la sociedad.



El Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) y el Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales (ILDIS) han publicado su quinto número de la serie semestral **Análisis de Coyuntura** que entrega la información económica relevante para el estudio de la situación nacional. En mayo de 1993, ofreceremos al público el número 6 de esta publicación.



**ILDIS**

**Coyuntura Económica**

**CEPLAES**

Envíe suscripción a partir N° .....

1 año ( ) 2 años ( )

Envíe primero factura ( )

Nombre: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Dirección a dónde se debe remitir: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ País: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_ Telex: \_\_\_\_\_

Apartado aéreo: \_\_\_\_\_ Casilla: \_\_\_\_\_

Adjunto ch./# \_\_\_\_\_ del Banco: \_\_\_\_\_

por la cantidad de: \_\_\_\_\_

Cheque CRUZADO a nombre de CEPLAES

Av. 6 de Diciembre 2912 y Alpillana; Casilla 17-11-6127; teléfonos: 548-547 y 232-261; Fax (593-2) 566-207; Quito-Ecuador

**SUSCRIPCION**

(Incluye flete aéreo)

América Latina

Resto del mundo

Ecuador

**ANUAL**

2 números

US\$20

US\$30

S/.16.000

**BIANUAL**

4 números

US\$40

US\$60

S/.32.000