

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

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\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

FLACSO - Biblioteca

50

Quito-Ecuador, agosto 2000

CARTA DEL DIRECTOR

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste/ 7 - 26

Wílma Salgado/

Política: Ecuador: el terror y la neolengua/ 27 - 36

Fernando Bustamante

Conflictividad socio-política: Marzo 2000 - Junio 2000/37 - 42

Internacional: Temas de debate sobre la política económica y el Desarrollo/ 43 - 52

Marco Romero

Debate del Estado social/ 53 - 66

Libardo Sarmiento Anzola

TEMA CENTRAL

Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado.../67 - 104

Alberto Acosta

Una vía ordenada para salir de la dolarización y no morir en el intento/ 105 - 120

Diego Borja

Norte/sur y Globalización: nueva dimensión de la pobreza/ 121 - 148

José Sánchez Parga

Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú/ 149 - 170

Jürgen Schuldt

Insostenibilidad ecológica y social del "desarrollo económico" y la brecha norte-sur/ 171 - 204

José Manuel Naredo

Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos/ 205 - 218

Flavia Freindemberg

Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico
Analíticos/ 219 - 240
Hernán Ibarra

ENTREVISTA

Ecología política y globalización

Entrevista a Alain Lipietz. Por María Fernanda Espinosa, Fredy Rivera y Marc
Saint Upéry/ 241 - 258

PUBLICACIONES RECIBIDAS/ 259 - 268

DEBATE AGRARIO

Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico/269 - 290
Milton Maya

ANALISIS

Pinochet: Economía, Política, Historia/ 291 - 322

José Valenzuela Feijóo

El abismo de la pobreza: Quito 1988-1989/ 323 - 334

Jacqueline Peltre Wurtz

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La dolarización de cristal/ 335 - 338

Por: César Montúfar

LOS CINCUENTA NUMEROS DE ECUADOR DEBATE/ 339 - 364

BIBLIOTECA

DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y PODER LOCAL: Presupuestos teórico analíticos*

Hernán Ibarra**

La descentralización no es positiva ni negativa en sí misma. Es sólo otro ámbito de confrontación y definición de políticas desde actores sociales y políticos específicos.

Un aspecto principal en la reforma del Estado es su descentralización. Concebida frecuentemente como una solución ante la crisis de los modelos de centralidad estatal, forma parte de un debate que implica la redefinición de lo local y lo regional como ámbito político territoriales. En términos amplios, la descentralización del Estado se puede definir como un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado central a unidades políticas subnacionales.¹ La tendencia predominante que impulsa la descentralización es la crisis del Estado nacional, y los imperativos por redefinir

las funciones estatales a nivel nacional y local en el periodo postfordista que ha implicado una modificación de los regímenes de acumulación de capital y las modalidades de regulación social y política². Este protagonismo que adquieren los ámbitos locales de poder, supone un conjunto de cambios en el sistema político y la participación política al revalorizarse la política local como componente de la democracia³.

La hipótesis general que se propone, es que las relaciones entre el Estado central y la trama de relaciones de poder local son de distinta índole entre un Estado centralizado y un Estado descentralizado. En este sentido, los procesos de centralización

* El presente documento es parte de una investigación mayor sobre el tema, corresponde a la parte teórica.

** Sociólogo

1 Jordi Borja, Estado y ciudad. Descentralización política y participación, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1998; Dieter Nohlen, (Ed), Descentralización política y consolidación democrática. EuropaAmérica del Sur, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

2 Robert Boyer, "State and market: a new engagement for the twenty first century?", en R. Boyer y D. Drache, State against markets, Routledge, LondonNew York, 1996, pp. 84-114.

3 Norberto Bobbio, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992, 3a. reimp.

estatal aluden a una relación compleja de penetración de un orden estatal moderno que tiende a subordinar los poderes locales. En tanto que la descentralización, produce una redefinición del poder local, dependiendo de la capacidad de los actores locales y la densidad de la sociedad civil. Todo lo cual guarda estrecha relación con las estructuras sociales y productivas que dan sustento al poder local.

Centralización y descentralización del Estado en el debate contemporáneo

En los debates, propuestas y conceptualizaciones sobre la descentralización, se tiene inicialmente la caracterización de su opuesto, la centralización. Se parte del supuesto de que la centralización tiene profundas inequidades y desigualdad en la distribución de los recursos de los gobiernos. Por otra parte, se plantea que la descentralización produce mayores y mejores niveles de participación a nivel local.

Para tratar la descentralización, no se debe descuidar el contexto en el cual se producen las discusiones. Así, se pueden identificar varios elementos

tales como los siguientes:

a) Las críticas al sobredimensionamiento del Estado que produce déficit fiscal e ineficacia en los servicios públicos. Esto se halla postulado principalmente por el pensamiento económico que propone soluciones de mercado para el manejo de los servicios, bajo la noción de subsidiariedad del Estado. Por ello, la descentralización se halla vinculada a los procesos de liberalización, privatización y reformas de mercado⁴.

b) Transformaciones de la economía urbana y de las relaciones urbano rurales que requieren de un nuevo marco para el desarrollo de iniciativas productivas que permitan la inserción de regiones en los mercados nacionales e internacionales. Las iniciativas de desarrollo local, parten del supuesto de que hay un entorno social y político que tiene como ámbito un territorio con cierta identidad. Estas iniciativas, tienen como herramientas los procesos de descentralización del Estado y una reforma política⁵. Esto supone el surgimiento de una trama de actores públicos y privados que se hallan en capacidad de concertar políticas e iniciativas de desarrollo local.

4 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington D.C., 1997, p.136.

5 Francisco Alburquerque, Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Santiago, 1997.

c) Demandas etnoterritoriales que promueven la autonomía regional y local. Esto se complejiza con la vigencia de movimientos nacionalistas que pueden conducir a procesos de secesión política⁶. Esta situación se enmarca en una redefinición del Estado nación y sus relaciones con regiones que tienen identidades culturales y étnicas.

d) Revaloración de la democracia local. Se propone el desarrollo de formas representativas que faciliten la participación ciudadana. Es realmente un campo de disputa que implica la presencia de actores sociales y políticos en pugna por la representación social y política.

Los elementos mencionados, que tienen que ver con la configuración de escenarios en los que se produce la descentralización, son procesados en ambientes nacionales diversos que se refieren a la organización unitaria o federal de los Estados nacionales. Dado que cada tipo de Estado, tiene una forma específica de establecer las relaciones políticas entre centro y periferia, los procesos concretos de descentralización se hallan atravesados por múltiples determinaciones e impulsos. Por otra parte, las disciplinas de las ciencias sociales privilegian un

tipo de problemas y abordajes teóricos. Las ciencias sociales discuten el tema de la descentralización desde enfoques que ponen atención a aspectos vinculados a teorías sociales. Sea cual fuere el campo disciplinario específico, lo que se halla en los ejes de interpretación, son las teorías sobre el Estado, el desarrollo económico, la sociedad civil y la participación política.

Por su importancia en la elaboración de las políticas públicas, se debe mencionar los enfoques relacionados con el desarrollo constitucional y administrativo. Estos se dirigen sobre todo al campo de análisis de las competencias estatales y subestatales junto a sus correlatos administrativos y legales. Estos enfoques predominan en las instituciones de elaboración y gestión de las políticas de descentralización.

Otro tipo de enfoque es el multidisciplinario, como el que realizan los geógrafos sociales. Las perspectivas de los geógrafos, han sido la de analizar la descentralización como un proceso que involucra la dimensión espacial del poder del Estado. En este sentido, se someten a observación los diferentes niveles de configuración estatal, con sus aspectos territoriales y sociales. Este enfoque toma en cuenta las relaciones

6 Luis Moreno, *La Federalización de España, Poder político y territorio*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1997.

centroperiferia como los polos entre los cuales se pueden estudiar los vínculos entre el Estado central y los gobiernos locales.⁷ Así mismo, las corrientes de estudios urbanos y regionales también tienen un enfoque multidisciplinario en el que la descentralización que se ha incorporado como una problemática específica. Aunque frecuentemente tienen un sesgo hacia la formulación de políticas de desarrollo urbano y regional.

Aspectos generales y específicos de la centralización estatal

El origen de los procesos de centralización estatal se encuentran en la conformación del Estado absolutista, al someter a una dirección centralizada los poderes particulares de las noblezas locales. La centralización, con la conformación de un cuerpo burocrático central y órganos estatales centralizados, se desarrollan en el período liberal clásico y alcanza su mayor culminación en el Estado de bienestar.

Hay una conexión entre la formación del Estado nacional y la centralización estatal. La constitución

del Estado nación supone un proceso de unificación territorial que abarca un área extensa bajo un núcleo central que subordina a las regiones. La centralización estatal que ocurre temporalmente en el desarrollo histórico del Estado nación, significa la configuración de un sistema de administración burocrático central y el monopolio de la violencia legítima con un cuerpo armado centralizado⁸

Según Michael Mann, el desarrollo histórico del Estado centralizado, tiene un componente despótico y otro de naturaleza infraestructural. El aspecto despótico es "el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil". Mientras que el poder infraestructural, es "la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país⁹. Las formas locales de dominación, son una combinación de ambos aspectos, al desarrollar una capacidad de administrar poblaciones con una mezcla de despotismo y limitado poder infraestructural del Estado.

-
- 7 Peter Taylor, Geografía política. Economía mundo, estado nación y localidad, Trama Ed. Madrid, 1994.
- 8 Reinhard Bendix, Estado Nacional y ciudadanía, Amorrortu eds, Buenos Aires, 1974, pp. 105-139.
- 9 Michael Mann, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", Zona abierta, No. 57/58, Madrid, 1991, p. 19 y 20.

La centralización puede estar totalmente distante de las necesidades locales, por la irrelevancia de los proyectos y políticas. Es decir, su falta de adaptación a las situaciones locales. Dahl introduce el tema de lo público y lo privado a través de la cuestión de la organización empresarial y estatal. El hecho es como se producen las relaciones entre propiedad privada y capitalismo. Si la cuestión de la propiedad define el control, Dahl se interesa porque tiene más peso el control en las grandes estructuras empresariales. En este sentido, la descentralización económica en las oligarquías puede conducir a un proceso de descentralización político y social¹⁰. La alternativa a esta situación es la posibilidad de políticas centralizadoras que remedien la distribución de la riqueza y el ingreso. Una opción también cercana a esta es la centralización selectiva. Dahl lo que está discutiendo son los grandes parámetros de las relaciones entre Estado y mercado. El horizonte de un capitalismo con una capacidad regulatoria ante la iniciativa privada, surge como un ideal alcanzable con políticas de redistribución del ingreso. Esto implica un proceso de toma de decisiones centralizado y selectivo.

Otra opción, puede ser la factibilidad de un socialismo democrático descentralizado¹¹. Esto deja abierto un problema: los requisitos institucionales de las poliarquías para un "control democrático sobre el gobierno del Estado"¹². Esto último, implica adicionalmente una cultura cívica que se oriente hacia la redistribución del ingreso. Por tanto una sociedad capitalista puede tener pluralismo organizacional, sin embargo los límites del Estado de bienestar se hallan relacionados con la presencia de intereses organizados.

Un Estado centralizado puede llevar adelante políticas de **d e s c o n c e n t r a c i ó n**. La desconcentración se halla relacionada con el ámbito de una unidad administrativa que tienen que dotar de un servicio específico a nivel local. Estas unidades administrativas carecen de control democrático y autonomía. Actúan como puntos terminales de algún departamento gubernamental o ministerio, y son responsables del total manejo del servicio. Estas unidades administrativas, que son una prolongación del Estado central a nivel local, tienen un papel fundamental en

10 Robert Dahl, Los dilemas del pluralismo democrático, Alianza, Ed. México D.F., 1991, p.117.

11 *Ibid*, pp. 128-129.

12 *Ibid*, p. 122.

cuanto a la tarea de penetración del Estado en el territorio¹³.

En circunstancias de una centralización política estatal, puede darse una conservación de las instituciones y estructuras políticas locales, su destrucción o subordinación. Ello dependerá de la capacidad de los grupos dominantes locales para negociar con el Estado central. Y por otra parte, a una identidad local que pueda actuar como factor de cohesión social y política.

Aspectos generales y específicos de la descentralización estatal

Los procesos de descentralización en los Estados unitarios y federales se hallan relacionados con el mismo tipo de problemas tales como la delimitación del ámbito subnacional, el ejercicio de poderes, tributación y relaciones intergubernamentales, la creación de instituciones democráticas, la generación de una administración burocrática y la necesidad de legitimar el Estado.¹⁴

La descentralización está marcada por las modificaciones del Estado

national y sus funciones en el marco de una internacionalización de los procesos políticos. La presencia de instancias supranacionales, restringen áreas de soberanía del Estado nacional, en tanto que las regiones y localidades adquieren nuevas funciones. Este doble movimiento producido por la globalización y la fragmentación territorial, redefine el ámbito de las políticas al incrementar el papel jugado por los gobiernos locales.

El ideal de autogobierno propio de los niveles locales de poder puede implicar un poder no democrático, como fue el caso de los Estados absolutistas o las formas estatales anteriores al Estado democrático. Así, el gobierno local puede solo expresar a una minoría instruida cuando existe el voto censitario.

La descentralización se halla orientada predominantemente a mejorar el acceso de la población a los servicios de educación y salud. Sin embargo, esto no es suficiente, porque es necesario poner atención al desarrollo de inversiones en infraestructura y la promoción de estructuras productivas que permitan

13 Ronald Paddison, *The fragmented State. The political geography of Power*, Brasil Blackwell Oxford, 1983, p.33.

14 Brian C. Smith, *Descentralización. The territorial dimension of the State*, George Allen & Unwin London, 1985, p. 17.

dar viabilidad socioeconómica a localidades y regiones¹⁵.

Existe un relativo acuerdo en torno a las principales definiciones que permiten analizar los procesos de descentralización. Desconcentración, delegación y devolución, son términos que permiten observar el grado en el cual se produce la descentralización.

Desconcentración. Relocalización espacial de la toma de decisiones, por ejemplo, la transferencia de alguna responsabilidad administrativa o de autoridad hacia los niveles inferiores del gobierno central, agencias o ministerios. La desconcentración implica la existencia de una capacidad institucional del Estado por asignar funciones distribuidas en un territorio.

Adicionalmente, la presencia de una burocracia que tenga una configuración profesional desde el punto de vista de su reclutamiento, promoción y remuneración¹⁶.

Delegación. Asignación de específica decisión de autoridad, por ejemplo, transferencia de responsabilidades de conducción para funciones definidas

específicamente a organismos públicos (p. ej. gobiernos locales o paraestatales) fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central.

Devolución. Transferencia de la responsabilidad para gobernar comprendido más ampliamente, por ejemplo, la creación o fortalecimiento, financieramente o legalmente, de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están substancialmente fuera del control directo del gobierno central. El grado de autonomía de la comunidad local, es el resultado de la interacción entre varios factores. El modo en que la devolución de poder del centro hacia la periferia ocurre, depende de los recursos materiales locales, las características sociales y económicas y las estructuras institucionales.¹⁷

Los objetivos que pueden ser alcanzados con la descentralización son la construcción nacional, la democracia local, el establecimiento de la libertad de comunidades políticas individuales, la eficiencia administrativa y el desarrollo económico y social. Respecto a la unidad del Estado, la imposición de una estructura

15 Quim Brugué y Ricard Gomá, "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Q. Brugué y R. Gomá (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998, pp. 29-30.

16 Brian C. Smith *Descentralization...*, p. 10.

17 R. Paddison, *The fragmented State. The political geography of Power*, 1983, pp. 46-47.

administrativa descentralizada por el Estado central, puede actuar como una fuerza contrarrestante de tendencias separatistas o secesionistas a nivel local. Aunque también puede ocurrir lo contrario, en la medida que poderes locales alternativos desafíen al poder central. En este caso, la descentralización puede socavar el carácter unitario del Estado.¹⁸

La cuestión de la democracia local, se relaciona con la capacidad atribuida a que la descentralización incrementa la participación de los ciudadanos y a que dispone de autoridades electas. Se espera que haya una mayor accesibilidad a las autoridades. Sin embargo también se insiste en que la descentralización puede dar lugar a que el poder sea copado por una oligarquía, sin una adecuada representación de la sociedad local.¹⁹

En términos administrativos, determinadas funciones y servicios pueden ser cumplidas con mayor eficacia a nivel local, dada la cercanía de los funcionarios con el público. Diversos objetivos económicos pueden ser alcanzados, si es que existen diferentes tipos de servicios que pueden

ofertarse en función de los intereses locales y las condiciones de eficiencia y equidad²⁰.

El tema de la democracia local alude a la escala en la cual se pueden ejercer derechos de ciudadanía, participación política y constitución de una comunidad política local. Esto tiene que ver con la tradición política que puede haber asignado algún papel específico al régimen local desde el punto de vista de valores compartidos. Así mismo, al modo real en que los ciudadanos ven al régimen local. Por otra parte el núcleo central del régimen local es la prestación de servicios. En la comunidad local, la canalización y resolución de demandas de la población produce un aprendizaje de la política práctica. Se ha destacado por eso la importancia del localismo como un valor que da primacía a lo local como ámbito de la administración y la política.²¹

Un problema básico para los procesos de descentralización, se halla en la dimensión de la crisis fiscal del Estado y la disponibilidad de recursos a ser transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Por otra parte, la mayor o menor capacidad para generar

18 *Ibid.*, pp. 50-53.

19 *Ibid.*, p. 53.

20 *Ibid.*, pp. 54-55.

21 Dilya M. Hill, *Teoría democrática y régimen local*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1980, pp. 27 y 30.

recursos propios que provengan de tasas e impuestos locales.

La cuestión del poder local

Cuando se define el poder en términos muy amplios, este es concebido como la capacidad de imponer una voluntad en una relación social. Aunque no existe poder sin dominación, principalmente se ha asociado el poder a la presencia del Estado como "monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente."²² De allí que surja necesariamente la legitimidad como un conjunto de creencias y valores compartidos que hacen posible un orden político.

Existen tres enfoques predominantes de estudio de la distribución del poder: pluralista, elitista y marxista. Los pluralistas, ven el poder como algo altamente difuso entre individuos, grupos e instituciones diversas. En tanto que los elitistas, asumen que el poder se halla concentrado en determinados núcleos dominantes de la sociedad. El marxismo, ha visto tradicionalmente el

poder como un control de los grupos o clases dominantes sobre el Estado.

En el enfoque pluralista, que se halla vinculado a la conceptualización liberal del Estado, el poder local es visto como uno que adquiere legitimidad por la competencia electoral en elecciones locales, junto a la relación o vinculación con los más diversos grupos locales de interés. Para los pluralistas, el estado es esencialmente neutral en relación a los intereses de grupos y clases sociales.

Para el enfoque marxista, el poder del Estado, se halla en un nivel de discusión entre las corrientes instrumentalistas y las estructuralistas. Las corrientes instrumentalistas, argumentan que el poder estatal reproduce la dominación de las clases dominantes, en tanto que las corrientes estructuralistas, han discutido principalmente acerca de la autonomía del Estado.²³ Realmente el tema es más complejo y amplio, al surgir corrientes neomarxistas que se hallan influidas por la conceptualización de Weber y las nociones de poder de Foucault.²⁴ De modo que el análisis del poder estatal ha sido complejizado no solo por las

22 Max Weber, *Economía y Sociedad*, [1922], Fondo de Cultura Económica, Madrid, 10a, reimp., 1993, p.44.

23 Theda Skocpol, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona abierta*, N° 50, 1989, Madrid, pp. 79-80.

24 Michael Foucault, "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de sociología*, Vol. L, N° 3, julio-sep. 1988, México D.F., pp 320.

relaciones con la sociedad civil, sino a las múltiples determinaciones y espacios de producción de poder. Como anota Mann, existe una limitación en los enfoques pluralistas y marxistas al haber utilizado los mismos instrumentos para estudiar el poder central y local: "Los pluralistas y los teóricos de las clases emplean el mismo modelo para analizar el gobierno central y el local; los teóricos elitistas y Weber apenas mencionan el último, pese a que la política de los Estados modernos ha consistido fundamentalmente en distribuir el poder entre los distintos niveles."²⁵

Según Paddisson, algunos estudios marxistas sobre el poder local, han tendido a tratar a éste como una simple extensión del Estado nacional. Citando a Cockburn (1977), en relación a su estudio sobre Londres, afirma que el Estado local, interviene para asegurar algunas condiciones de reproducción del capital y la fuerza de trabajo, proveyendo servicios. Así mismo, la participación de los trabajadores en el desarrollo comunitario, aparecía como una concesión que aparentemente mejoraba la participación democrática. Aunque a la larga desplazaba el conflicto de clase por uno de carácter territorial. De este modo, se aseguraba

un entorno que permitía el desarrollo del capital.²⁶

El poder puede ser distribuido geográficamente. La distribución geográfica del poder, se refiere a la extensión y al modo de descentralización dentro del Estado, específicamente hacia diferentes tipos de gobiernos subnacionales. Esto también se puede referir a la espacialización de la política como la extensión con la cual localidades separadas están representadas dentro de las instituciones políticas nacionales. Debido a que el entorno social y productivo cambia, la adecuación de la división espacial del poder se deja como un tema de la agenda política.

La organización espacial del poder, surge como la necesidad de dividir las funciones de administración estatal (governing) dentro del Estado entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Los gobiernos locales, adquieren poderes y funciones que se hallan estipuladas por el gobierno central. Así mismo, en términos de su financiamiento y acceso a recursos. En la medida de que el Estado distribuye responsabilidades entre diferentes jurisdicciones definidas territorialmente, se produce una división espacial del

25 Michael Mann, *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales 1760 - 1914*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pp. 122 - 123.

26 Paddison, *op. cit.*, p. 7.

poder. Pero al establecerse múltiples centros de poder, también hay una distribución espacial del poder.²⁷

Hay que referirse a los modelos específicos de gobierno local, tales como el angloamericano y el francés que han sido matrices de concepción y organización. El modelo angloamericano destacado inicialmente por Tocqueville, se halla caracterizado por la vigencia de la democracia local y una fuerte autonomía respecto al Estado central.²⁸ En tanto que el modelo francés de fuerte implantación en Europa del Sur y América Latina, se define por la subordinación del gobierno local a la autoridad del Estado central.²⁹

Sin embargo se requiere establecer un vínculo entre las condiciones socioeconómicas, la configuración espacial y política local. Es por eso que "políticamente, determinados resultados espaciales estarán inevitablemente influenciados por las condiciones socioeconómicas más amplias en las que estos procesos ocurren.³⁰ Esto, nos remite nuevamente a la problemática del desarrollo local.

Tres factores a considerar en el

desarrollo político: la equidad, la eficiencia y la diferencia de la sociedad. Estos tres factores, pueden hallarse en conflicto. Junto a esto, se hallan cinco campos de problemas: identidad, legitimidad, participación, penetración y distribución. La cuestión de la legitimidad ocupa el lugar central, estando fuertemente relacionado con los temas de identidad y participación, los que probablemente conduzcan a un problema de legitimidad.³¹ Mientras los gobiernos locales no están en capacidad de generar crisis de identidad del Estado, si lo están las demandas étnicas o de autonomía regional, que pueden afectar las concepciones de identidad nacional.

La participación ciudadana en los procesos electorales, permite que exista una evaluación del desempeño de los candidatos electos para los puestos locales de poder. "En el gobierno local la mayoría de los ciudadanos estará involucrada, no como candidatos o activistas de partidos o grupos, sino a través de las urnas. Las elecciones locales proporcionan oportunidades regulares para expresar la satisfacción o el descontento de los votantes. También

27 Paddison, op. cit. p.5.

28 Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, 1, Alianza Ed., Madrid, 4a. reimp., 1995, pp. 62-66.

29 Luciano Vandelli, El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 30-58.

30 Ibid, p. 10.

31 Ibid, pp. 10-11.

aseguran que se ventilarán los temas y que los ciudadanos aprenderán, o volverán a aprender, los procesos democráticos reforzando de este modo su compromiso con el sistema.³²

El análisis del poder, puede recurrir al estudio de las redes sociales que se constituyen para acceder al poder y para obtener intercambios. Se trata de relaciones personales, entre políticos y círculos familiares, de amigos o clientelas o incluso organizaciones.³³ El análisis de redes permite estudiar los mecanismos con los cuales se producen los procesos políticos a nivel micro. Esto implica analizar las coaliciones sociales y las facciones que se constituyen de modo predominantemente informal. Aunque esto también puede estar muy cercano al marco de análisis de las relaciones patrón cliente. Por ello, ocupa un lugar importante la presencia de los intermediarios de la política.³⁴

El poder local y el Estado centralizado

La centralización del Estado, remite a la interrelación existente entre el

desarrollo e incremento de funciones del Estado, junto a la centralización de la política. Esto ha ocurrido acompañado por el desarrollo de la urbanización, la homogeneidad cultural y la declinación de los conflictos de base territorial. Esta centralización, implicaba también el sustraer funciones de los gobiernos locales hacia el Estado central, el control financiero y la dependencia de lo local a lo nacional. También suponía un énfasis en los órganos centrales del Estado.³⁵

La relación centroperiferia, es una idea que permite comprender los vínculos entre la concentración o centralidad del poder estatal, y la difusión del poder a nivel local. Los procesos de centralización están unidos a la construcción del Estado nacional. La unidad política territorial del Estado nación supone diversos grados de centralización. La centralización del poder se produce tanto en los Estados unitarios como en los Estados federales.

En los Estados federales, el aparato central de gobierno nacional tiene poderes específicos de control y regulación, pero el poder no ha sido descentralizado desde un órgano

32 Margaret Bowman y William Hampton, "Introducción", en Bowman y Hampton (comps.), *Democracias locales. Un estudio comparativo*, FCE, México, D.F., 1993, p.39.

33 Fortunata Piselli "Il network sociale dell'analisi del potere e dei processi politici", *Stato e Mercato*, N° 50, agosto 1997, pp. 287-316.

34 *Ibid*, pp. 290-293.

35 Paddison, *op.cit.*, p.23.

central hacia gobiernos subnacionales. Por lo tanto, no existe una subordinación jerárquica, "no hay altos o bajos centros de poder, solamente grandes o pequeños ámbitos de elaboración y acción de políticas.³⁶ Aunque los Estados federales son menos centralizados que los Estados unitarios, no debe interpretarse que sus componentes carecen de unidad.

En los Estados unitarios, el poder es descentralizado primariamente hacia varias formas de gobierno local, donde la relación con el gobierno nacional es jerárquica. Los gobiernos locales están típicamente asociados con espacios limitados legalmente y son responsables de funciones que el poder central ha considerado sean organizados de mejor manera localmente. En este sentido, el gobierno local puede ser visto como un dispositivo mediante el cual el centro organiza su hinterland político.³⁷

Hay un tercer tipo de Estado, denominado unitario "compuesto". Se trata de Estados que han devuelto substanciales poderes y capacidad de decisión a los poderes locales, adoptándose prácticas similares a las

de los Estados federales. Se trata de Estados que tienen una diversidad étnica o minorías nacionales en los que el Estado central le ha conferido responsabilidades y poderes legislativos que podrían estar en manos del Estado central. Otros casos provienen de comunidades políticamente pequeñas que mantienen vínculos políticos y militares con un Estado nacional más poderoso.³⁸

Como se ha dicho muchas veces, el paso del Estado liberal al Estado de bienestar, supuso una mayor centralización estatal. Las funciones de previsión social, educación y salud estaban concentradas en centros decisorios, pasando por alto las instancias locales, o frecuentemente en conflicto con éstas. Esto corresponde a una "nacionalización" de la política y a un compromiso de clase entre trabajadores y empresarios.³⁹

En los Estados centralizados, pueden darse diferentes tipos de relaciones centro/periferia, según el cual sea el papel que jueguen las élites que controlan o dirigen los gobiernos locales. Estas élites políticas son los actores claves en el procesamiento de

36 Paddison, op. cit., citando a Elazar (1979, 15), p.29.

37 *Ibid.*, p.30.

38 *Ibid.*, p. 31.

39 Douglas E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986, pp. 156-169.

demandas hacia el centro para la asignación de recursos y políticas de subsidios hacia las localidades. Por lo tanto, de la capacidad de las élites locales que tienen funciones representativas en municipios o regiones, dependerá la obtención de recursos del Estado central. De este modo, se perfilan dos modos de integración política entre el centro y la periferia: la dirigista y la clientelista. La integración dirigista, es un tipo de intermediación que tiene un activismo administrativo, que se basa en un buen conocimiento de los canales administrativos y de toma de decisiones del Estado. En tanto que la integración clientelista se basa en un empresariado político que intercambia lealtades políticas y votos hacia el centro a cambio de la obtención de recursos del Estado central.⁴⁰

El problema central de los procesos de reforma de los poderes locales, tiene que ver con la legitimidad del Estado. Dente distingue dos tipos de legitimidad. El poder clientelar y la legitimidad funcional. El poder clientelar, tiene que ver con las estructuras sociales y locales de poder que se reflejan en la constitución y

organización del Estado. En la medida que las formas locales de poder responden a una cristalización histórica, implican una estructura de intercambio de poder entre patrones y clientes, algo que se sustenta en un tejido social y cultural.

El sistema clientelar puede ser definido como una situación en la que la estructura de poder descansa sobre su capacidad de intercambiar medidas a favor de individuos a cambio del apoyo político de los receptores.⁴¹

La situación de legitimidad funcional está dada cuando la lealtad masiva de la población hacia el sistema político administrativo ocurre porque hay una capacidad de responder a las demandas y las necesidades de la población. Es este caso, el Estado es el responsable por el bienestar de toda la población.

Existen dos diferencias entre el poder funcional y el poder clientelar. La legitimidad funcional, se basa en demandas colectivas y universales que se satisfacen mediante políticas que tienen una implementación administrativa. En el poder

40 Sidney Tarrow, *Grassroots politicians in Italy and France*, Yale University Press, New Haven and London, 1977, pp. 3 y 8.

41 Bruno Dente, "Local government reform and legitimacy", en Bruno Dente and Francesco Kjelberg, *The Dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, Sage, London Newbury Park Beverly Hills New Delhi, 1988 pp. 174-175.

clientelístico, las demandas son individuales y las relaciones se dan entre los ciudadanos y los partidos o facciones políticas.⁴² Se puede advertir una relación de la legitimidad funcional con el Estado de bienestar, en tanto este dispone de una maquinaria administrativa, capacidad de procesamiento de demandas y elaboración de políticas.

Bajo una legitimidad funcional se estructura un sistema racional de relaciones entre el centro y la periferia. La necesidad de proveer servicios, incrementa el ámbito de las políticas locales en el Estado de bienestar. Los municipios adquieren mayor importancia cuando muchos servicios sociales pueden ser ofertados en el nivel local.⁴³ Pero esto incrementa a la larga el control del Estado central, quien decide políticas nacionales y la asignación de recursos.

Referencia especial a las formas tradicionales de poder

Las modalidades de dominación tradicional, han tenido históricamente su sustento en órdenes sociales y políticos jerárquicos. Por ello es

importante recordar la dominación patrimonial como un factor clave para entender las formas de ejercicio del poder local.⁴⁴ Se trata básicamente de una prolongación de los intereses privados hacia lo público, o más precisamente de una confusión de lo público con lo privado que descansa en la falta de autonomía de ejercicio de las funciones estatales de las funciones privadas.

El modelo caciquil descrito por Joaquín Costa, puede ser interpretado como una forma patrimonial de dominación. Se definen tres sujetos que ejercen la dominación: oligarquías, caciques y gobernadores. Las oligarquías son los notables que están en los núcleos centrales del poder, mientras que los caciques se hallan en los varios escalones del poder local. Todas estas formas de poder aparecían a los ojos de Costa como fruto del atraso español, o más ampliamente, como la ausencia de un Estado democrático. Por eso, su ideal era el de una democracia con ciudadanos. Uno de los temas es claramente la ausencia de ciudadanía en los medios rurales.⁴⁵

42 Ibid, p.176.

43 Ibid, p. 177.

44 Max Weber, *Economía y Sociedad*, pp. 774-783.

45 Joaquín Costa, "Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España" [1902], en *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, Alianza Ed., Madrid, 1973, 3a. ed, pp. 15-45.

La noción de clientelismo, surgida del estudio de la política en sociedades rurales, tiene como sus elementos definitorios la relación de desigualdad social, el intercambio de bienes y servicios, así como concepciones de reciprocidad que permiten funcionar a una relación entre los patronos y la clientela.⁴⁶ El modo clientelístico de funcionamiento de la política, puede realmente impregnar todas las estructuras políticas. Aunque de hecho, se pone más atención al funcionamiento clientelar a nivel local. Y con más frecuencia, dándole al clientelismo una especificidad de operación en sociedades rurales.

Este tipo de relaciones, ocurren por la debilidad del Estado central, que se ve obligado a delegar el control en intermediarios que suplen las carencias estatales. Esta debilidad se traduce en lo que Gellner llama una "centralización incompleta", que se caracteriza por un control parcial del territorio que hace que el Estado entregue o delegue poderes en determinados agentes. Aunque también el Estado puede controlar el territorio pero carecer de recursos para lograr la prestación de servicios. Por eso, surgen los intermediarios entre el poder local y el

poder central, sin los cuales este carece de eficacia. En contraste, un Estado muy centralizado o con poderes difusos, crea un ambiente poco propicio para las relaciones patrón cliente.⁴⁷

El poder local y la descentralización estatal

La descentralización estatal puede producirse por una combinación de presiones e iniciativas provenientes de los ámbitos subnacionales y nacionales. Desde las localidades y regiones que presionan hacia una descentralización y desde el Estado con políticas que transfieren funciones y competencias a los niveles locales de gobierno. Las políticas de descentralización van desde un otorgamiento de autonomías locales muy amplias hasta formas limitadas que pueden solo conducir a la desconcentración. Un tema central son las competencias relativas a la captación de recursos financieros y su utilización.

Los procesos de descentralización producen una nueva configuración del poder local dependiendo de las estructuras sociales y políticas previas. Una consideración que se debe introducir aquí es el ámbito del ejercicio

46 John Duncan Powel, "Peasant society and clientelistic politics", *American Political Science Review*, vol. 64, N° 2, 1970, Wisconsin, p. 4-12.

47 Ernest Gellner, "Patronos y clientes", en E. Gellner et. al., *Patronos y clientes*, Ed. Jucar, Madrid, 1985, pp. 13-14.

del poder local. No es lo mismo hablar de grandes distritos metropolitanos que pueden conducirse bajo una administración gerencial y una racionalidad burocrática, que de regiones o ciudades medianas y pequeñas, o de espacios predominantemente rurales.

En la redefinición de procesos de participación que conducen a la democracia local, una situación óptima supone también importantes desarrollos económicos locales. En el extremo, puede tratarse de regiones o localidades en depresión económica incapacitadas de tener viabilidad.

Entre el Estado central y los ámbitos locales de poder, se generan interrelaciones que tienen que ver con la presencia de instancias de mediación, así como con sus lógicas de funcionamiento específicas. Se sugiere que la descentralización tiene éxito cuando existe una comunidad cívica en la que hay relaciones fluidas entre la sociedad local y las autoridades locales. El análisis de Putnam, se halla centrado en estudiar cuales han sido las condiciones favorables que haya hecho factible el éxito de los gobiernos locales en Italia, a partir de la reestructuración

del Estado en 1970. Desde esta perspectiva, encuentra que la región central italiana, justamente donde se hallan situados los distritos industriales, es donde se ha producido una comunidad cívica, caracterizada por una ciudadanía activa, que participa públicamente, debido a la existencia de relaciones políticas igualitarias, en medio de un tejido social de confianza y cooperación. Esto a diferencia de otras regiones (como el Sur italiano), donde la política se halla estructurada verticalmente, la vida social tiende a la fragmentación y el aislamiento, y a una cultura de la desconfianza.⁴⁸ Este enfoque de un proceso social y político local que tiene características endógenas, no tiene en consideración el rol de las políticas nacionales y globales del Estado nacional.

La otra noción que maneja Putnam es la de la existencia de capital social como un factor que permite el desarrollo de una comunidad cívica. Este capital social se halla constituido por normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. El capital social debe entenderse como un bien público, y su componente principal es la confianza. De hecho, el contexto básico del capital social son las pautas de reciprocidad, que pueden ser

48 Robert Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, p. 15. Acerca de los distritos industriales, véase de H. Ibarra, "Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia", *Ecuador Debate*, N° 44, 1997, Quito, pp. 119-138.

específicas y generalizadas. Una efectiva norma de reciprocidad generalizada, está igualmente asociada con densas redes de intercambio social.⁴⁹

El cambio social y los conflictos como condicionantes del poder local

Uno de los motivos principales que se hallan en la descentralización, es la presencia de múltiples demandas políticas y sociales que desbordan la capacidad de procesamiento del Estado. Esto en el marco de una reelaboración de identidades locales y sociales. De este modo, se produce una crisis de legitimidad que es respondida con una descentralización del poder. Existen como es obvio, múltiples identificaciones, que pueden coexistir de la manera más curiosa. Esto sobre todo se aplica a un momento avanzado de participación social y política. La visión general que de este proceso ha dado Manuel Castells, plantea que los procesos de globalización, pueden coincidir con fuertes movimientos descentralizadores que responden a un fortalecimiento de identidades locales. Esto sin embargo, puede llevar

a un conflicto de las iniciativas locales y regionales descentralizadoras con los Estados nacionales..." "Sin embargo, una vez que tiene lugar esa descentralización de poder, los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y pueden participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaban entrando en competencia con sus propios Estados matrices"⁵⁰

Es posible establecer tres tipos de conflictos en torno a la relación nacional local; 1. La oposición entre el nivel nacional y los niveles locales, dado por un conflicto de intereses; 2. La oposición de un grupo que se ha segregado territorialmente de una unidad política mayor, por ejemplo, un grupo étnico, una zona urbana que desea autonomía; 3. Conflictos sociales al interior de un espacio determinado, y podrán producir algún resultado espacial.⁵¹ De modo específico se hallan los conflictos étnicos, que en un nivel local pueden producir demandas dirigidas por grupos étnicos hacia los gobiernos locales.⁵²

49 R. Putnam, op.cit., pp. 167-172.

50 Manuel Castells, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, vol. 2. Alianza Ed. Madrid, 1998, pp. 300-301.

51 Paddison, *The fragmented State*, p. 13.

52 Steven Vertovec, "Multiculturalism, culturalism and public incorporation", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, Nº 1, 1996, Londres, pp. 49-69.

Actores sociales y políticos en la descentralización

La multiplicidad de actores sociales y políticos involucrados en la descentralización, tienen que ver con la mayor o menor complejidad de las sociedades locales. En primer lugar un actor propio de la descentralización son los mismos entes locales y regionales de poder. Estos asumen funciones y competencias que les dotan de una propia racionalidad en sus relaciones y vínculos con el Estado central. Es factible que los entes locales de poder, adquieran una lógica y racionalidad institucional, que además se halla anclada en la existencia de identidades locales. En segundo lugar la existencia de grupos locales que ejercen el poder bajo mecanismos representativos. Esto permite identificar la presencia de élites políticas locales. Algo que se presenta como un dato a considerar es la configuración histórica del poder local, en cuanto puede existir algún tipo de poder patrimonial. En tercer lugar, los actores sociales y políticos locales (partidos y movimientos políticos, grupos empresariales, organismos laborales, asociaciones, ONGs, etc), con su capacidad organizacional y de influencia de las políticas locales. Esto se relaciona con la configuración de una esfera pública local. Lo público no

estatal como un espacio fuera de control del Estado, se torna viable. Sin embargo, hay que relativizar el ámbito de estos procesos al tamaño y la localización de los espacios locales.

Todo esto conduce a la creación de una geometría compleja del poder en el que se encuentran los Estados nacionales, los gobiernos regionales y locales, los actores de la sociedad civil y las identidades locales potencializadas por los procesos de descentralización". Así pues, los gobiernos locales y regionales son, al mismo tiempo, la manifestación del poder estatal descentralizado, el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad civil, y la expresión de identidades culturales que, aunque hegemónicas en un territorio determinado, están escasamente representadas en las élites dirigentes del Estado nación.⁵³ De modo que la descentralización produce un conjunto de pesos y contrapesos en la estructuración del Estado nacional.

En los procesos de descentralización se plantea la presencia de problemas referidos a la representación social y política. Puede darse, una redefinición de las antiguas formas de poder local con élites locales sustentadas en mecanismos

53 Manuel Castells, op. cit., pp.299-300

clientelares. O diferentemente, formas innovadas de participación política que permitan a los actores sociales definir y decidir en el diseño y la aplicación de políticas. El modelo más avanzado en este sentido es lo que se llama la democracia asociativa. En un aporte reciente, ésta es definida como la participación democrática impulsada y canalizada desde asociaciones secundarias. Se trata de que los diversos grupos sociales estén en capacidad de influir en la constitución y ejercicio del poder.⁵⁴ Sin embargo, todo esto remite a la antigua discusión sobre los grupos de presión y el corporativismo.

También el tema de la democracia local se halla vinculado a la presencia de los movimientos sociales y los partidos políticos. En efecto, los movimientos sociales poseen frecuentemente una base local o regional que articula sus demandas. No obstante, los movimientos sociales tienen un ciclo que incluye su constitución en organizaciones estables y la consiguiente institucionalización.⁵⁵ Y en una fase de institucionalización

pueden actuar como grupos de presión. Por ello los actores sociales pueden adquirir un perfil corporativo. Mientras que los partidos políticos tienen necesariamente que adquirir una base local y regional. Por ello también la presencia de partidos políticos localistas, o de partidos nacionales que deben adaptarse a los escenarios locales para actuar. En definitiva, los partidos políticos de implantación nacional deben estar en capacidad de procesar las demandas y clivajes regionales.⁵⁶

El ámbito de la política local, se halla construido por la inserción en problemáticas de tipo local predominantemente. Por ello, los partidos políticos que poseen una base nacional, actúan nacionalizando la política y extendiéndola hacia los espacios locales y regionales, contando con fuerzas locales que se adhieren a este tipo de acción política. En tanto que los actores políticos que poseen un radio de acción más acotado al espacio local, se sitúan en torno a una identidad específica que reivindica principalmente la solución de temas locales.

54 Joshua Cohen y Joel Rogers, "Asociaciones secundarias y gobierno democrático", Zona Abierta, N° 84/85, 1998, Madrid, pp. 71 - 75.

55 María Luisa Ramos, "La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 79, 1997, Madrid, pp. 247 - 263.

56 Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración" en Diez textos básicos de ciencia política, Ed. Ariel, Barcelona, 1992, pp. 18 - 27.

CONCLUSIONES

Reconociendo controversias de tipo ideológico que no han sido asumidas en este artículo, se asiste a una valoración positiva de la descentralización. En realidad, es otro terreno de la gran discusión sobre Estado y mercado, complejizada por las dimensiones de las relaciones centro/periferia en un período de cambio del Estado de bienestar y redefinición de las funciones públicas. La descentralización no es positiva ni negativa en sí misma. Es sólo otro ámbito de confrontación y definición de políticas desde actores sociales y políticos específicos.

El enfoque teórico predominante en las interpretaciones de la sociología política recurrió a las contribuciones de la sociología histórica y de la geografía política. De este modo, se arribó a una perspectiva interdisciplinaria que articuló la conceptualización del poder político con la estructuración estatal y la comprensión de procesos en larga duración. Por eso es que las problemáticas de centralización y descentralización deben ser dimensionadas y conceptualizadas teniendo presente el tiempo histórico.

El argumento desarrollado en torno a las relaciones entre el Estado central y la trama de relaciones de poder local distingue entre un Estado

centralizado y un Estado descentralizado. Los procesos de centralización estatal aluden a una relación compleja de penetración de un orden estatal moderno que tiende a subordinar los poderes locales en un período de desarrollo y consolidación del Estado nacional. Con la descentralización estatal se produce una redefinición del poder local, dependiendo de la capacidad de los actores locales y de la densidad de la sociedad civil. Por eso es que también hay que observar y analizar las estructuras sociales y productivas que dan sustento al poder local. Y esto abre un asunto específico apenas esbozado aquí, las relaciones entre el desarrollo económico local y la descentralización.

La presencia de múltiples demandas políticas y sociales que desbordan la capacidad de procesamiento del Estado se halla en la raíz de los procesos de descentralización. Esto coincide con la reelaboración de identidades locales y sociales que asignan un valor especial a lo local y lo politizan. De este modo, se produce una crisis de legitimidad que es respondida con una descentralización del poder. La dinámica de los procesos de globalización, es simultánea a fuertes movimientos descentralizadores que responden a un fortalecimiento de identidades locales. Esto sin embargo, puede llevar a un conflicto

de las iniciativas locales y regionales descentralizadoras con los Estados nacionales.

Con el avance de los procesos de descentralización, surgen los problemas referidos a la representación social y política. Pueden persistir las antiguas formas de poder local con élites locales sustentadas en mecanismos

clientelares. O alternativamente, surgir formas innovadas de participación política que permitan a los actores sociales definir y decidir en el diseño y la aplicación de políticas. Así, entran en juego los movimientos sociales y asociaciones como factores de presión y definición de políticas, y por otra parte, los partidos políticos con su mayor o menor capacidad de asumir la problemática local.