

CUADERNOS **cátedra**  
**abierta** **9**  
DE GERENCIA SOCIAL

GOBIERNOS LOCALES Y  
DESCENTRALIZACION

FERNANDO CARRION M.

1.996

# PRESENTACION

---

El tema de la descentralización ocupa uno de los primeros lugares de la agenda de discusión no sólo en América Latina sino también en otros continentes, debido a que, frente al deterioro e ineficiencia del Estado centralista, se la considera como una alternativa. De allí el interés de la Fundación Escuela de Gerencia Social en la publicación de un trabajo que como el de Fernando Carrión M., **Gobiernos Locales y Descentralización**, profundiza en la materia, apunta de manera clara a los logros del proceso en su adecuada contextualización histórica y trata sin rodeos sus limitantes y riesgos.

El tema de los gobiernos locales y la descentralización suele levantar polémica por los desacuerdos en relación a si constituye una alternativa a los problemas del centralismo, o por el contrario si con ella se corre el riesgo de multiplicarlos. En efecto, algunos ven en ellas la panacea a los males de ineficacia y la ingobernabilidad del Estado central y una oportunidad para profundizar la democracia; mientras otros desconfían de esta fórmula que asimilan a formas de organización del pasado como la federación, la regionalización, etc. sin percatarse que la descentralización, si bien es un proceso que a través

de otras características ha hecho aparición en diversos momentos del largo mantenimiento del Estado centralista, reaparece ahora en un contexto de problemas y soluciones inéditos en el continente como lo son la globalización, el ajuste y la reforma del Estado; asignándole así significados y características enteramente distintas a las formas anteriores.

En este sentido Carrión aporta una visión desmitificada, objetiva y sin simplismos del complejo e inacabado proceso de descentralización y de la problemática de los Gobiernos locales. Señala también que la descentralización no puede ser restringida a un sólo ámbito, como el de la transferencia de competencias, por ej., ya que se inscribe en ese otro proceso holístico y prioritario, para la superación de la crisis por la que atraviesan los países de América Latina, como lo es el de la reforma del Estado que envuelve a su vez, profundos cambios en la relación entre Estado y sociedad y le asigna a ésta nuevos roles a través de fórmulas de participación distintas a las que se ensayaron en un pasado reciente.

En relación al Municipio, Carrión apunta a sus problemas como poder local, mostrando como la

transformación de las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad en un contexto mayor de redefinición del poder ha dado lugar a la constitución multicéfala del poder local, la complejización de la gestión de las ciudades y el desbordamiento de la problemática municipal, agravada por su propia debilidad institucional inserta en un entorno turbulento y conflictivo. Una razón de más que explica el interés de la Fundación Escuela de Gerencia Social de contar con experiencias como la que nos aporta Carrión en relación a los problemas y necesidades de la gestión local. La Escuela de Gerencia Social tiene gran empeño en contribuir a la construcción del poder local apoyando a instituciones públicas tanto nacionales como locales ya que de su fortalecimiento depende su capacidad de respuesta a las necesidades de la población y en consecuencia su relegitimación.

Entre los límites a la descentralización que Carrión anota se encuentra uno que merece mención especial por cuanto nunca es tenido suficientemente en cuenta por los gerentes del cambio como lo es la resistencia al cambio, obstáculo cultural y administrativo tanto personal como institucional que entorpece y dificulta todo proceso de transformación. En efecto la inercia personal e institucional es un factor que tiene igual fuerza que los impulsos al cambio y sus mecanismos

merecen especial atención si se quiere provocar transformaciones significativas.

Igualmente Carrión alerta sobre la importancia de concebir la descentralización en su justa dimensión como proceso holístico y por lo tanto complejo e inacabado, de manera de poder prevenir que ella devenga de manera perversa en una mayor centralización.

Fernando Carrión es ecuatoriano, Arquitecto de la Universidad de Chile y Master en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México. Director de Planificación por cuatro años del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Miembro del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PGU-LAC) y Profesor de la Universidad Central del Ecuador. Es autor de un importante número de trabajos en las áreas de planificación urbana, desarrollo sustentable y poder local y Coordinador de la publicación de "**Ciudades y Políticas Urbanas**". Consultor internacional del CEGET (Francia) e IFEA (España). Actualmente es Director de FLACSO Ecuador. Es para la Fundación Escuela de Gerencia Social un honor contar entre nuestras publicaciones con un trabajo de Carrión.

*Clemy Machado de Acedo*

## INDICE

	Páginas
INTRODUCCION -----	7
<b>1. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR</b> -----	<b>9</b>
1.1. EL MUNICIPIO COMO PODER LOCAL -----	9
1.1.1. Los Antecedentes Municipales -----	9
1.1.2. La heterogeneidad Municipal -----	12
1.1.3. La multiplicidad de los poderes locales -----	15
1.2. LOS MODELOS DE GOBIERNO LOCAL -----	17
1.2.1. El complejo institucional -----	17
1.2.2. Quito y Guayaquil como paradigmas-----	19
1.3 LAS DEMANDAS CIUDADANAS -----	24
1.3.1. La construcción de las demandas y sus prioridades -----	24
1.3.2. La conflictividad del procesamiento -----	26
<b>2. LA DESCENTRALIZACION:</b>	
<b>Un proceso de confianza nacional</b> -----	<b>29</b>
2.1. INTRODUCCION -----	29
2.2. LA NOVEDAD Y OPORTUNIDAD DEL TEMA-----	31
2.3. LAS CONCEPCIONES DOMINANTES -----	35
2.4. LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA -----	36
2.4.1. Los regímenes políticos-----	36
2.4.2. Una revisión de las propuestas -----	37
2.5. LOS LIMITES A LA DESCENTRALIZACION-----	42
2.6. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA DESCENTRALIZACION -----	45

## INTRODUCCION

---

El presente documento busca rastrear algunas hipótesis que permitan entender la relación entre gobiernos locales y descentralización, teniendo como telón de fondo al caso ecuatoriano, pero inscrito en la región latinoamericana.

Para ello se cuenta con dos secciones interrelacionadas: una primera, donde se ana-

lizan las características de los poderes locales en el Ecuador y se presenta una interpretación respecto de los principales modelos de gobierno local. Y una segunda, en la que se hace una descripción de las características del proceso de descentralización en América Latina y el Ecuador.

# 1. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR

---

## 1.1. EL MUNICIPIO COMO PODER LOCAL

### 1.1.1. Los Antecedentes Municipales.

El Municipio ecuatoriano tuvo su origen en el Cabildo colonial, constituido como instancia de gobierno local. Aunque seguía el modelo español traído por los conquistadores, tuvo mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central. Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien esa apreciable autonomía se ejerció respecto de la Corona, era dependiente de ciertos grupos minoritarios locales (los criollos). De allí que no hubiera una clara separación entre los dominios de lo público y lo privado, al extremo de que ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad *negando, de esta manera, los mecanis-*

mos y posibilidades de una más amplia participación y representación social.

Con la creación de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se inicia la pérdida de las autonomías de los Cabildos y la presencia simultánea de distintos órganos estatales de gestión urbana. Este proceso continuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli, con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades en las Audiencias. En este proceso el Cabildo se vio restringido en su autonomía y competencias, debido al aumento de los regidores perpetuos, a la disminución de sus niveles de representación originales, a la escasez de recursos y al fortalecimiento de los organismos más directamente vinculados a la corona.

Pero también fue un período conflictivo en términos de la búsqueda de representa-

ción de grupos emergentes que finalmente desembocó en revueltas tales como: la rebelión de los estancos, de los barrios de Quito y la revolución de las alcabalas, entre otras más. En los procesos de Independencia, sin duda que el propio Municipio y los factores antes indicados, jugaron un papel importante contra la dominación colonial.

En el período republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la institucionalidad política de la nación y su conformación. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario, tesis que finalmente triunfó; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada, que aún sigue vigente. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo hasta nuestros días: alta concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía.

Así desde los tempranos días del municipio ecuatoriano tenemos un movimiento continuo de centralización que aún no ha culmi-

nado y, de manera paralela, un proceso de ampliación de su base social de sustentación, que tiene su momento culminante cuando se da el gran salto de la representación por la vía electoral, que irá de la concepción del "gran elector" al "elector universal" lo cual, a su vez, dará lugar a la transformación del "municipio de notables" al municipio de "ciudadanía restringida".

En definitiva la evolución del Municipio ecuatoriano es una historia conflictiva que expresa simultáneamente su encrucijada y potencialidad: autonomía sin independencia; participación sin democratización. Sin embargo se puede concluir que con el paso del tiempo se ha ido ampliando la base de sustentación del Municipio, pero con una reducción de su peso político debido al proceso de centralización que aún continúa. En otras palabras, el municipio tiene un poder real pero limitado.

Por otro lado y ya en relación a los procesos actuales, las características del agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) tiene una doble expresión: la generalización del

fenómeno urbano a la totalidad del territorio nacional, la mayor concentración de la población en las ciudades y el incremento del número de urbes, situación que a su vez ha convertido al Ecuador en un país de ciudades con población predominantemente urbana.

Por las propias modalidades de esta disseminación de la urbanización a lo largo del territorio nacional, con desequilibrios y desigualdades a toda escala, es factible reconocer, entre otras, las siguientes características generales: por un lado, la heterogeneidad municipal y la multiplicidad de los gobiernos locales y, por otro lado, algunos problemas específicos inherentes a la municipalidad, como aparato y representatividad, que nos interesa analizar.

La doble condición de heterogeneidad y multiplicidad proviene de la confluencia de tres condiciones estructurales de segmentación: a) del Estado, porque se desdobra a través de varios órganos, uno de los cuales es el municipio; b) de la sociedad en su conjunto, porque la sociedad local es un ámbito específico de relaciones; c) del territorio, porque su jurisdicción espacial es el can-

tón y su competencia principal se circunscribe a la ciudad.

Estas segmentaciones se especifican coyunturalmente en una realidad concreta, donde la mayoría de las condiciones de la administración municipal se definen en las relaciones con el poder central, en que tiene un rol prevaeciente el clientelismo intraestatal. Un clientelismo que es unidireccional porque se desarrolla generalmente desde el poder nacional hacia el local, obligándole a éste a realizar las obras que el ejecutivo nacional le requiere.

Si bien esta regla general ha venido operando desde el retorno a la democracia a fines de los setenta, su excepción tiene lugar en Guayaquil a partir de 1992 en que se invierten las relaciones debido a las condiciones reinantes en su Municipalidad. El peso de la escena local se aquilata, al extremo que es posible una inflexión coyuntural en las relaciones nacional/local, gracias a la presencia en la Alcaldía de Guayaquil de un ex-presidente de la República que mantiene afinidad ideológica con el mandatario de turno (1988-92), a la existencia de un bloque parla-

mentario socialcristiano fuerte y a la crisis urbana que soporta la ciudad.

Es una excepción a la regla general que sin embargo encuentra significación nacional en la propia figura de su alcalde, el poder parlamentario que cuenta su partido político y la aguda problemática de Guayaquil, todos de alcance nacional. En otras palabras, la revalorización de la escena local se consigue a través de la proyección de lo local hacia niveles nacionales.

#### 1.1.2. La heterogeneidad municipal.

El Municipio, por provenir del triple recorte señalado y de las mediaciones y relaciones que lo definen es, por un lado, una realidad local con características específicas y, por otra parte, integrante de un todo. Esto significa que el Municipio, como unidad político-administrativa, está sujeto a las propias condiciones de su realidad local (características de la sociedad local y de su propio aparato municipal) y a las relaciones con el ámbito que las contiene: el nacional.

Si estructuralmente están dadas las bases de la diferenciación, no es menos cierto que el peso de lo coyuntural y una concepción de régimen seccional igualitario, llevan a una competencia desigual y excluyente entre municipios, lo cual debilita a los pequeños y a la institución municipal como tal, así como también conduce a la presencia simultánea de varias formas de poder local.

Así tenemos que, por ejemplo, en cuanto al tamaño de las ciudades, el municipio y el conjunto del gobierno local de las ciudades primadas de Quito y Guayaquil son cualitativamente diferentes a los de las intermedias y pequeñas.

Para ilustrar tal afirmación basta con señalar algunos de los rasgos más significativos: el aparato municipal en las ciudades primadas presenta un nivel de separación mayor de la participación social y un grado de complejidad más alto, expresado en la especialización funcional (división del trabajo): en la existencia de empresas, en el tipo de estructura administrativa (incluso reconocida por la Ley de Régimen Municipal al momento de hacer distensiones según el monto

de ingresos y la cantidad de vecinos), en la existencia de comisiones, en el aislamiento de lo técnico y lo político, etc. De igual manera, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura partidaria-clientelar, mientras en las ciudades intermedias y pequeñas surge desde relaciones de caciquismo-clientelar.

Otro aspecto altamente ilustrativo tiene que ver con las modalidades de distribución territorial de la población que imprime el proceso de urbanización en el país: las sociedades locales asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado) que aquellas de las ciudades intermedias (pequeña burguesía tradicional e intermediaria, campesinado). En el primer caso, se trata de la expresión hegemónica de lo que O'Connor (1981) define como intereses particulares (básicamente alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario), mientras en el segundo, es más el catalizador del conjunto de la hegemonía de la sociedad local.

Las ciudades intermedias presentan, en términos relativos, una mayor homogenei-

dad social y económica que en los centros urbanos mayores, lo cual induce a construir un poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo, fácil y personal que establece una mayor proximidad (no participación popular).

Si bien existen estas diferencias marcadas entre los gobiernos locales de las ciudades primadas con los de las ciudades intermedias, son notorias también al momento de presenciar la distinción que se observa según:

- a) La implantación regional: por cuanto el municipio serrano es más tradicional que el de la costa y están inscritos en contextos circundantes de producción hacendaria y de plantación, respectivamente.
- b) La composición social: porque, por ejemplo, los municipios con relaciones interétnicas como Otavalo o Riobamba o con alta inmigración por colonización propios de la Amazonia, son distintos a los que tienen presen-

cia de clases nacionales como Guayaquil.

- c) La formación histórica: porque la creación de concejos municipales se ha realizado en distintas épocas cada una de las cuales imprime su propia caracterización.
- d) La jerarquía político-administrativa: la ciudad según sea cabecera cantonal, capital provincial o de la República tiene un rango diferencial.

La existencia de esta diversidad de gobiernos locales debe llevarnos a cuestionar la generalización extrema que se hace al momento de englobarlos bajo el genérico de "el municipio ecuatoriano". Primero, porque el municipio no es el único poder local y segundo, porque el nivel de abstracción es tal que desconoce los procesos particulares que le dan sustento.

Pero lo más importante reside en que la diversidad es una de las fuentes originarias de los distintos modelos de gestión urbana, a pesar de que existe una visión homogenei-

zadora dominante que esconde estas características y que, por tanto, tiende a potenciar la diferenciación de los municipios y los respectivos modelos de gestión.

Es interesante notar que como consecuencia de esta diferenciación, en la actualidad se produce un proceso de reagrupamiento municipal que tiene su caja de resonancia en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Así tenemos que hasta mediados de los ochenta fue un organismo de segundo grado, representativo de todas las municipalidades ecuatorianas, pero que poco a poco ha ido, en unos casos enriqueciéndose y en otros debilitándose, producto del proceso de desarrollo de asociaciones de municipios por afinidades regionales, por marcos provinciales, por tamaños de ciudades, por condición étnica, etc.

Mientras las municipalidades de Quito y Guayaquil operan prácticamente al margen de la AME, las asociaciones por afinidad regional o provincial asumen que la AME es una entidad de tercer grado, que es una instancia de reivindicación o, en otros casos, simplemente la desconocen.

Pero serán también la propia Constitución y la Ley General del Régimen Seccional que permitan una concurrencia de poderes por cuanto no reconocen la heterogeneidad municipal, con lo cual dan un trato igual a los diferentes municipios, acrecentando sus desigualdades y conduciendo a la multiplicidad de poderes locales.

### 1.1.3. La multiplicidad de los poderes locales.

Pero no sólo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen múltiples poderes de origen diferente. Ya no es la época extrema que la ciudad y el Estado se confundían en uno sólo.

Hoy se tiene una fragmentación de poderes locales originada a partir de las tres determinaciones interrelacionadas: la organización social, la organización estatal y la organización territorial.

1. La organización social se ha nutrido gracias al crecimiento de la población y a la complejización de sus relacio-

nes. Hay nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión vía autogestión ("marginalidad"), demandas (reivindicación) y participación (privada o popular).

Indudablemente que cada uno de estas formas se expresa en diversas y concretas instituciones de gobierno local, tales como: las mingas, los comités barriales, las cooperativas, las ONG's, las empresas, etc.

2. La organización estatal ha crecido y diversificado a partir de varios órganos, aparatos, políticas y territorializaciones aparentemente desestructuradas. Es decir que el Estado al tener múltiples formas institucionales, no sólo que su presentación y representación se complejizan, sino que también recorta la sociedad civil de manera tal que impide que la realidad misma se reconstituya, se organice y que la sociedad se unifique.

3. La aceleración de la urbanización plantea un nuevo problema al municipio ecuatoriano: el desborde a su



capacidad de respuesta que, incluso, le supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representación sociales.

En síntesis, se transforman las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto (la crisis, la modernización y el ajuste), dando lugar a la constitución multicéfala del poder local. Así el municipio deja de ser el organismo encargado por excelencia de la gestión urbana y asume un papel secundario en un marco multistitucional concurrente de competencias.

La gestión de las ciudades se la hace en el marco de una multiplicidad de poderes de distinto signo y origen, donde el Municipio es un órgano adicional, que cumple un rol marginal de intermediación del poder central hacia la población.

Incluso en este último caso su papel será variado: podrá jugar el rol de colchón de

resistencia de los conflictos locales, de cordón de transmisión unidireccional hacia la sociedad civil, de distribución de ciertas cargas, de espacio de compensación del ajuste, etc.

De todas maneras se debe relevar que en cada caso, dependiendo de las características de la ciudad y de la afinidad política de la representación de la hegemonía local con la nacional, cada municipio irá encontrando su peso específico en la coyuntura.

En definitiva, nos encontramos con una realidad urbana en la que su gestión se realiza a partir de una constelación de poderes (con distinto origen: local, regional, nacional) que hace que la administración de la ciudad se realice desde una conjunto desarticulado de instituciones, donde las competencias no se expresan de manera armónica.

## 1.2. LOS MODELOS DE GOBIERNO LOCAL

### 1.2.1. El complejo institucional.

Si partimos, entonces, de que las realidades urbanas son heterogéneas y de que la administración urbana es multicéfala, convendremos en que es posible encontrar distintos tipos de gobierno local, que se inscriben dentro de una lógica general: la del complejo institucional de gestión urbana, producto de las relaciones de las instituciones públicas, privadas, mercantiles, estatales y populares que surgen de ciertas formas sociales de representación.

Este complejo tiene una concurrencia institucional que da lugar a modelos de gestión que se forman bajo dos vías: una articulada, en la que uno de estos poderes locales hace de eje visible de la hegemonía local y, otra desarticulada, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional.

El proceso de modernización capitalista que vive el Estado ecuatoriano en estos últi-

mos años redefine los ámbitos de poder según los órganos a que se refiera; la expresión vendrá dada, para el caso que nos ocupa, por la redistribución de competencias de los distintos órganos y niveles del Estado y por el control del gasto público. De esta manera, desde el auge petrolero se comienza a percibir claramente un doble proceso interrelacionado: la concentración de ciertas funciones anteriormente privativas de los organismos municipales en instancias superiores, nacionales y/o regionales, y la distribución de los ingresos petroleros al margen del presupuesto nacional.

Este proceso es factible porque la propia estructura general del Estado ecuatoriano, contenida en su Carta Fundamental y por la misma Ley de Régimen Municipal, define dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado, pudiendo tener cada uno de ellos una base funcional o un carácter territorial.

El nivel en el que se encuentra el municipio es el del régimen descentralizado autónomo y seccional, correspondiente al ámbito territorial. Esto significa que se puede, como de hecho así ocurre, establecer un proceso

de descentralización funcional contrario al territorial o viceversa. En otras palabras, a través de la creación de organismos vinculados al ejecutivo nacional, pero descentralizados funcionalmente, se pueden restar competencias a los municipios. Esta es una forma sui generis de descentralizar, que conduce a una mayor centralización.

Algunos ejemplos pueden ilustrar este proceso de centralización por resta de funciones a las instituciones seccionales. Tenemos la creación de instituciones financieras como el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), el Banco del Estado (ex BEDE), que tienen la finalidad de canalizar recursos económicos para financiar proyectos regionales y locales; el fortalecimiento de organismos financieros como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (JNV-BEV), el Instituto de Seguridad Social (IESS), las mutualistas, etc. para vivienda; en esta misma línea se encuentra la consolidación de las entidades productoras de servicios, infraestructura y equipamientos antes privativas de los municipios, tales como energía eléctrica (INECEL), riego y agua (INERHI, IEOS), educación (DINACE, DINADER), comunicaciones (EMETEL,

MOP), entre otras. De igual manera se debe destacar que a través de ministerios, gobernaciones y otros organismos centrales existentes se persigue iguales fines.

La paradoja llega al extremo de que cuando se busca fortalecer los organismos territoriales lo hacen a través de las llamadas corporaciones de desarrollo regional (CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR) o de las gobernaciones provinciales, que son dependientes del gobierno central, en detrimento de los gobiernos seccionales autónomos constituidos por el voto popular: Consejos Provinciales y Concejos Cantonales o Municipales.

La creación e impulso de esta serie de organismos adscritos al gobierno central añaden nuevas caras al poder local y logran al menos, tres efectos concretos: a) que se centralice y homogenice el "desarrollo" urbano a nivel nacional; b) que el municipio pierda recursos, poder, competencias y legitimidad, y que asuma papeles subsidiarios como el de mediatizar los conflictos sociales a nivel local gracias al clientelismo que se desarrolla al interior del propio estado y hacia la población;

c) la pérdida de la soberanía popular y de representación política al delegarse ciertos poderes en organismos locales constituidos indirectamente y mediados por el gobierno nacional.

Si esta diáspora de poderes locales surge de la propia dinámica estatal, no se puede dejar de mencionar lo que ocurre en su relación con la sociedad civil. Indudablemente que luego de la crisis del Estado de Bienestar y de las llamadas políticas de ajuste que se diseñan, se redefinen las relaciones estado/sociedad asumiendo un rol más protagónico la sociedad civil en la gestión urbana, sea por la vía de las llamadas privatizaciones, informalizaciones (economía, urbanización, etc.) o de las estrategias de sobrevivencia.

En otras palabras, se tiene una problemática municipal desbordada que proviene de su propia debilidad institucional, inscrita en un contexto de comportamiento contradictorio entre la dinámica poblacional (crecimiento vegetativo, migraciones, etc.) y el crecimiento de la economía urbana; entre el incremento de la demanda social y la restricción relativa de la oferta de servicios;

entre la variación cualitativa de la necesidad y las posibilidades tecnológicas de satisfacerlas, etc. De esta manera, en las ciudades se incrementan la población y las demandas, sin un correlato real de desarrollo, lo cual le convierte en un espacio altamente conflictivo.

Resultado de ello, los espacios de poder local que le correspondían por Ley al Municipio han sido paulatinamente disputados o copados por otras esferas estatales y de la sociedad civil.

### **1.2.2. Quito y Guayaquil como paradigmas.**

Ahora bien, lo que interesa analizar, dentro del hilo conductor que hemos venido desarrollando, son los modelos de gestión urbana que se implantan en el Ecuador. Para ello partiremos indicando que Quito y Guayaquil tienen una gestión urbana diametralmente distinta, pudiendo aparecer como dos paradigmas claros en el país. En otras palabras, si bien los gobiernos locales en las dos urbes se desenvuelven dentro de lo que hemos llegado a definir como el "complejo institucional"

de gestión urbana, Quito y Guayaquil aparecen como modelos diferentes.

Mientras en el caso de Quito podemos afirmar que su estructura de gobierno tiene como eje principal a un municipio caracterizado por ser centralizado en su interior y descentralizado en relación al Gobierno Nacional; en Guayaquil será todo lo contrario: disperso en el manejo de la ciudad y centralizado respecto al Estado Central. En ese sentido, Guayaquil es una ciudad más centralizada que Quito.

En Quito las relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor del Municipio como eje vertebrador y hegemónico, asumiendo, de esta manera, la condición de unidad articuladora de la gestión local. Siguiendo a Pérez (1991), se podría decir que la Municipalidad de Quito asume la condición de núcleo funcional del complejo institucional.

En la ciudad de Guayaquil el complejo institucional que define el modelo de gestión se estructura a partir de una forma difusa, al grado de que la trama de relaciones de poder no es percibida por la población, fragmenta

la demanda social y añade nuevos factores adversos para la constitución de las identidades. No existe una institución u órgano en particular que asuma la hegemonía como núcleo funcional, lo cual conduciría a que dependiendo de la coyuntura varíe el eje del complejo institucional; así por ejemplo, unas veces será el propio Municipio de Guayaquil, otras la Gobernación de la Provincia o la Junta de Beneficencia las que jueguen esta función.

En parte es ésta desestructurada red de instituciones y el rol particular que ha desempeñado el Municipio de Guayaquil el que le ha llevado a tener, en el último cuarto de siglo, un promedio de más de un alcalde por año. Sin duda que el conjunto del complejo institucional y su modelo de gestión disperso y difuso se encuentran en crisis, encontrando una salida momentánea en la representación que ostenta el Alcalde Febres Cordero. Es más su presencia personal la que le convierte en núcleo funcional, que la construcción institucional del municipio en cuanto tal.

Mientras en Quito el Municipio es el heredero de los órganos coloniales de gestión y

es el germen del nuevo poder nacional, en Guayaquil, una primera constatación histórica a la que se puede arribar, es que aún no ha concluido el proceso de formación del Municipio en el poder local por excelencia. Es como si hasta la presente fecha aún no se construyera la hegemonía local. Por lo pronto y de manera hipotética, se puede encontrar una explicación en el hecho de que Guayaquil vive una gran segmentación social, compuesta por múltiples estratos que no le permiten constituir un sólo poder local con hegemonía y generalizar la noción de ciudadanía. Una fragmentación que genera una permanente y rápida movilidad social, que impide constituir identidades sociales y estables a una colectividad.

De allí que la hegemonía local en Guayaquil se manifieste de manera dispersa en un conjunto de poderes desarticulados, que son el resultado, por un lado, de las características particulares de la diferenciación y segmentación de su sociedad civil, donde cada sector social se expresa en su respectiva construcción institucional y, por otro, del tipo de relaciones que se constituyen desde dis-

tintos niveles (local, nacional e internacional) y ámbitos (público, privado, comunitario) en lo local. De esta manera, en la gestión de la ciudad coexisten diferentes expresiones institucionales, unas más antiguas que otras, surgidas desde diferentes instancias. Así tenemos, entre otras, las siguientes:

- a) Las propiamente locales, como la Junta de Beneficencia de Guayaquil que mantiene una política de tierras, salud, cementerios, educación; el club Barcelona que tiene una propuesta de identidad y de recreación; el Municipio, la Junta Cívica, los Bomberos.
- b) Las de origen provincial o regional como la Comisión de Tránsito, la Empresa de Agua Potable, el Consejo Provincial, la Corporación de Desarrollo del Guayas.
- c) Las de constitución nacional como la Gobernación, los ministerios, el Fondo de Desarrollo Urbano, entre otros.

Como resultado se tiene un poder local altamente fragmentado a la manera de un complejo institucional público-privado y, como consecuencia, un modelo disperso de gestión de la ciudad. Esta ha sido la lógica de la administración urbana que se ha venido desarrollando en Guayaquil y que hoy se encuentra en crisis. Porque no es solamente que el Municipio de Guayaquil esté en crisis, es el modelo global de gestión y cada una de sus instituciones públicas y privadas las que en su conjunto y sus partes muestran la crisis de gobernabilidad de la ciudad.

Sin duda que este proceso inacabado de construcción del poder local y su lógica de gestión han terminado por hacer crisis de gobernabilidad y de modelo. No puede estar peor la ciudad y sus instituciones: las públicas y las privadas, las locales y las nacionales.

En Quito se pueden extraer algunas distancias. En primer lugar, por su condición de Capital de la República y asiento principal del aparato estatal nacional tiene, al menos, las siguientes características:

- a) La presencia de clases nacionales y de una clase media vinculada a la burocracia estatal, que se convierte en el eje de una integración social basada en la noción de la "quiteñidad". A diferencia de Guayaquil (donde la población crece a un ritmo mayor, en base a significativas oleadas migratorias que no logran cimentar fuertes relaciones político-culturales) en Quito la sociedad es más tradicional en términos de que sus identidades están constituidas menos sobre la economía y más sobre lo político-cultural.
- b) La mayor proximidad de los aparatos estatales nacionales con Quito lleva, en unos casos, a confundir la funcionalidad de la ciudad con ellos y, en otros, a que existan menos aparatos estatales. Mientras Pichincha -cuya capital es Quito- fue la única provincia que careció de una Gobernación, en el caso del Guayas -con su capital Guayaquil-, la tradición política le ha asignado a su Gobernador la condición de un verdadero Vicepresidente

de la República o de Alcalde de la ciudad. De esta manera, el Gobernador del Guayas es más un representante de la hegemonía nacional que se incrusta en la ciudad, que una construcción política proveniente de la correlación de fuerzas locales.

- c) La ciudad de Quito cumple varias funciones, siendo la más significativa la de Capital del Ecuador. Esta condición de capitalidad exige un marco institucional que incluso trasciende lo típicamente local: son relaciones especiales, claras y consolidadas de gobierno.

Por tanto, no es casual que de la Municipalidad de Quito haya salido un Presidente de la República y del gobierno nacional un Alcalde para Guayaquil.

Frente a estos dos modelos de gestión urbana el Congreso Nacional, recogiendo una propuesta del Municipio de Quito, aprobó en 1992 la Ley del Distrito Metropolitano. La Ley introduce el criterio de régimen especial para las ciudades mayores al millón de habitan-

tes, es decir, para Quito y Guayaquil. En ella se redefine el papel de núcleo funcional del municipio en el complejo institucional de gestión local, sobre la base de nuevas competencias (medio ambiente, suelo y transporte), la desconcentración municipal en administraciones zonales y la promoción de la participación, entre otras.

Es interesante remarcar que Quito pone en práctica la Ley y Guayaquil no. Quizás en último caso no se aplique porque se avizora la propuesta de una ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos. Un modelo de gestión urbana sobre la base de un modelo privatizado apoyado en una triple crítica: a) lo público es ineficiente, lo privado es eficiente, b) lo estatal es centralización, lo privado descentralización y c) Quito es el centro, Guayaquil la periferia.

Este planteamiento, si se lo profundiza conducirá a potenciar el modelo fragmentado de gestión urbana con los consiguientes problemas hacia el futuro: el municipio como totalidad desaparecerá con el componente adicional de la privatización. La pérdida de contenido de lo municipal como referente

político-cultural, irá acompañada por la suma de la clientela política a la clientela económica. La privatización de los servicios conducirá a una mayor atomización de la gestión urbana y a la transformación de poblador en consumidor. Se construirá una ciudad ordenada de acuerdo al esquema costo-beneficio, en el que el habitante es un cliente-consumidor de la política y la economía.

Indudablemente que Guayaquil como totalidad vive una crisis del modelo de gestión y de gobernabilidad, y la salida privatizadora que se presenta al momento, parece que profundizará un modelo que históricamente ha mostrado sus debilidades. En Quito, en cambio, se está buscando con la Ley del Distrito Metropolitano, un fortalecimiento del gobierno local en su conjunto, con base en un proceso de descentralización/desconcentración.

Una y otra propuesta deben establecer un proceso en doble línea: por un lado, romper con el modelo fragmentado de gestión, fortaleciendo al municipio como poder local, pero bajo una estructura más cercana a la sociedad civil, que sea más democrática y más representativa. Y por otro lado, modificar la

lógica del desarrollo urbano expansiva, segregacionista y especulativa que tiene al momento. De esta manera se dará paso a la satisfacción de las demandas sentidas de la población y se construirá una vía distinta a la actual, en la que el eje sea la constitución de la ciudadanía: expresión del derecho a la ciudad y de la ciudad del derecho.

### **1.3. LAS DEMANDAS CIUDADANAS**

#### **1.3.1. La construcción de las demandas y sus prioridades.**

El Municipio es el organismo estatal más descentralizado del Estado y por lo tanto el más próximo a la sociedad civil. Es en esta proximidad que se construye la legitimidad de origen y de soberanía popular, y se mantiene en su devenir a través de la participación, la representación y la satisfacción de las necesidades de la población.

Si bien estas tres formas de vinculación de la sociedad al municipio están interrelacionadas, no puede perderse de vista que en la actualidad las demandas más sentidas de

la población son también componentes de la condición de ciudadanía. Lo son en la medida en que se constituyen en núcleos ordenadores de la participación y de la satisfacción de los requerimientos sociales.

Las demandas se estructuran a partir de actores sociales y en coyunturas específicas. Sin embargo en algunos momentos y casos, ciertos segmentos de la ciudadanía se expresan aparentemente sin un actor visible que asuma tal o cual demanda. Ese es el caso de la expresión de la demanda como opinión pública. Al respecto, se puede ilustrar con una encuesta corrida en el mes de marzo de 1992 en Quito y Guayaquil por Informe Confidencial. Mientras en Quito los tres principales problemas que reconoce la población son: la inseguridad (20.7%), el agua potable (20.6%) y el costo de vida (16.9%); en Guayaquil en cambio son la basura (63.0%), el agua potable (9.5%) y el costo de vida (7.3%).

De los principales problemas detectados, sólo el agua potable y la basura pueden ser considerados típicamente municipales; los restantes se definen como de incumbencia estatal nacional (seguridad y costo de vida).

Esto significa que las demandas ciudadanas tienen múltiples interlocutores estatales, con lo cual su reivindicación tiende a ser más difícil de satisfacerse. En otras palabras, la existencia del complejo institucional y las características particulares del modelo de gestión terminan por fragmentar y diversificar la demanda, reduciendo las posibilidades de satisfacerlas y debilitando al gobierno local.

Si se compara la información de Quito y Guayaquil, lo primero que llama la atención es que en la Capital se resalte a la inseguridad como el problema número uno, cuando las estadísticas articuladas, no públicas, consideran a Guayaquil como la ciudad más insegura. Sin embargo, son las modalidades de construcción de un sistema de prioridades, la percepción de los problemas y el incremento relativo de los hechos -por ejemplo, los delictivos que se viven en estos últimos años- lo que han producido este quiebre en la opinión de la población.

De igual manera, la prioridad de solución del tema de la basura en el Puerto Principal (Guayaquil) se construye sobre la base de una necesidad real, de la formación de

una opinión pública creada por los medios de comunicación y de los problemas propios de la gestión, principalmente vinculados con las denuncias alrededor de los escándalos de corrupción (pipones, procesadora de basura) y de las polémicas políticas de privatización.

Si bien la basura es un problema real en Guayaquil, el papel de la coyuntura es determinante para que la opinión pública haga subir o bajar la percepción de las prioridades de un problema frente a otros no menos complejos, como el agua potable, el alcantarillado o la inseguridad.

El hecho de que el Municipio Metropolitano de Quito sea el eje del "complejo institucional" de gestión de la ciudad, le asigna una funcionalidad con un ámbito de influencia en distintos campos de la realidad local. Esta situación lleva a la ciudadanía a percibir a la municipalidad como un poder local que, incluso, contiene más responsabilidades de las que en realidad tiene, asignándole un rol global. En cambio la municipalidad de Guayaquil que tiene más bien pocas competencias (aseo y vías), hace que la po-

blación perciba como si tuviera menos responsabilidades.

### **1.3.2. La conflictividad del procesamiento**

La conflictividad del procesamiento de las demandas surge de las características de su propia constitución, de la estructura institucional, y de las relaciones y mediaciones que se establecen entre ellas.

Así en una sociedad altamente fragmentada, es difícil construir demandas que se formen alrededor de las necesidades. Pero su correlato, la existencia de una estructura institucional que muestra múltiples órganos y caras -que incluso se superponen entre ellas- hace que cada una de las demandas se atomice o disperse en esta maraña institucional, con lo cual su canalización es más difícil que encuentre respuesta.

La situación es más complicada por la precaria legitimidad que tiene el poder local en su conjunto, dada la condición de ser un poder real pero limitado (por recursos, competencias, representación y participación) y

por los vicios que introduce su constitución por la vía electoral. Las campañas electorales que tienden a construir demandas e identidades relativamente importantes y progresistas, ni bien concluyen con un resultado electoral que define un grupo en el poder, se inicia el desencanto y la disolución de las demandas. Con ello se pierden condiciones de gobernabilidad y de legitimidad. De esta manera, las identidades que se definen alrededor de necesidades y/o de reivindicaciones, son un factor adverso tanto a la construcción como a la satisfacción de las demandas sociales.

Pero también por la gran proximidad que existe entre la sociedad y el municipio, el eslabón más débil de la relación tiende a subsumirse en el otro. De allí que la informalidad reinante en la sociedad penetre al municipio, determinando que el clientelismo sea la forma primordial de "satisfacción" de las demandas. Sin embargo la demanda social es de tal magnitud que no hay otro camino que su interiorización en la sociedad civil, con lo cual la reproducción social queda bajo su responsabilidad y en condiciones adversas.

## 2. LA DESCENTRALIZACION: Un proceso de confianza nacional

---

### 2.1. INTRODUCCION

El 10 de Agosto de 1992 ocurre un hecho inédito en la historia ecuatoriana: Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito asume la Presidencia de la República; León Febres Cordero, ex Presidente Constitucional se convierte alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad, ex-candidato presidencial llega a la alcaldía de Quito. Pero aun hay más. El Ecuador, país con una vieja tradición municipalista, confirma esta tendencia general en la reciente justa electoral de 1996: Abdalá Bucaram, Ex-alcalde de Guayaquil, reemplaza a Durán Ballén, ex-alcalde de Quito, en la Presidencia de la República. León Febres Cordero es reelegido alcalde de Guayaquil y Jamil Mahuad es reelegido Alcalde de Quito. Los cuatro provienen de cuatro partidos políticos distintos y ganan sus respectivas elecciones de forma polarizada.

Pero también el reciente calendario electoral latinoamericano ratifica este hecho político novedoso, cuando se constata que algunos de los actuales Presidentes o candidatos presidenciales fueron previamente alcaldes de ciudades importantes. Allí están los casos de Armando Calderón Sol de San Salvador en El Salvador o de Alvaro Arzú en Guatemala. A ellos se debe añadir ciertos ex alcaldes candidatos presidenciales, que llegaron a puestos expectantes en las campañas electorales en sus respectivos países: Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia, Manuel Camacho Solís de Ciudad de México en México, Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana y Rodrigo Paz de Quito en Ecuador, entre otros.

Pero también en Europa se empieza a conocer este fenómeno, cuando el ex alcal-

de Lisboa, César Sampaio, llega a la Presidencia en Portugal y Jacques Chirac ex alcalde de París gobierna los destinos de Francia.

Adicionalmente, en la mayoría de las ciudades metropolitanas latinoamericanas los alcaldes electos son de signo contrario al del Presidente de la República. Allí están, por ejemplo, las alcaldías de Bogotá, Buenos Aires, Montevideo, Lima, La Paz y Brasilia con respecto a sus presidentes. En el Ecuador esta norma se mantiene por partida doble: las alcaldías de Quito (Democracia Popular), Guayaquil (Social Cristiano) y Cuenca (Nuevo País) son de distinto origen político entre sí y en relación al presidente electo (Roldosista Ecuatoriano) y su vicepresidenta (MIRA).

¿Por qué los alcaldes se transforman en candidatos presidenciales? ¿Se trata de un nuevo comportamiento político-electoral? Indudablemente que sí. En su explicación se pueden ensayar algunas de las siguientes hipótesis.

En primer lugar, se debe mencionar que el peso de las ciudades metropolitanas es

cada vez mayor en la política de la hora actual de América Latina. En esa línea de reflexión abonan la concentración de población en las ciudades -mayor aún del electorado-, la consideración de la ciudad como un actor relevante de los procesos políticos nacionales, el fortalecimiento de los poderes locales en el marco de la reforma del estado y el acelerado proceso de urbanización de la política, entre otros.

En segundo lugar, las políticas de descentralización han revalorizado el rol de los municipios, apareciendo estos como los órganos estatales más directamente vinculados a la cotidianidad y los más próximos a la sociedad civil. Hay un proceso de transformación en la relación sociedad-estado, que se expresa en la aproximación de la sociedad civil al municipio a través de las nuevas formas de participación y representación de la población y del otorgamiento de más poder a los órganos autónomos. Se los considera de servicio eminentemente urbano, capaces de promocionar -por su carácter omnipresente en el proceso de contacto con los habitantes- a nuevos sujetos sociales como los jóvenes, deportistas, mujeres, ambientalistas, etc.

Los municipios, al menos de las ciudades metropolitanas, a diferencia de los otros organismos estatales, desarrollan múltiples tareas que en muchos casos, por su origen y significación, tienen influencia nacional. Adicionalmente se debe señalar que el ejercicio del poder local genera menos desgaste político que el nacional, por el sentido que tiene la obra física y porque las demandas fundamentales de la sociedad se dirigen hacia el poder central.

El desencanto que produce la crisis se canaliza preferentemente hacia el nivel central, revalorizando la acción alcaldicia. De esta manera los municipios de las ciudades más grandes se convierten en los lugares donde los nuevos actores políticos tienden a manifestarse. De allí que los alcaldes tengan en la actualidad mejores posibilidades de reelección y, a su vez, un puesto privilegiado en la disputa por la presidencia de la República. Esto significa que hay que elegir bien a los alcaldes de hoy, no solo por las responsabilidades que tendrán en el futuro inmediato de una sociedad local, sino porque a mediano plazo serán opciones reales para dirigir los destinos nacionales.

En tercer lugar, es cada vez más notoria la tendencia del redireccionamiento del sistema político, debido a la crisis de las ideologías y de las instituciones tradicionales -como el parlamento y los partidos políticos- que arrastran a sus actores hacia funciones distintas a las que ocupaban.

## 2.2. LA NOVEDAD Y OPORTUNIDAD DEL TEMA.

En la actualidad se ha convertido un lugar común plantear la necesidad de una reforma del Estado. No así, por lo pronto, las vías para lograrla, donde existe un arduo debate y discusión alrededor de ciertos temas centrales. Uno de ellos gira alrededor del movimiento centralización/descentralización del Estado y la sociedad.

El tema de la descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión de América Latina. Pero este debate no sólo ocurre en la Región, sino que también se difunde en lugares tan disímiles como África, Asia o Europa. La generalización y legitimación del tema se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia,



derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se les opone. Sin embargo cuando se profundiza respecto de sus contenidos, se corre el velo aparental que los recubre: así como la democracia tiene distintas formas de entenderse, igual ocurre con la descentralización.

El centralismo tiene una larga historia en la Región. Nace en la Conquista, cuando se organiza una administración colonial vertical y jerárquica que impone su lógica desde la Corona hacia sus Virreinos, Capitanías y Audiencias. Posteriormente en la época en que se constituyen los estados nacionales - sea bajo la forma federal o unitaria- el proceso centralista se mantiene, en tanto la Independencia no modificó substancialmente la organización administrativa que heredó. En la fase republicana el proceso continúa, sin que hasta la presente fecha el proceso sea revertido.

En este proceso, la necesidad y la posibilidad de la descentralización han estado presentes, provocando de manera permanente un enfrentamiento entre los que apoyan una tesis y los que detentan la otra. En este deve-

nir se ha ido prefigurando una propuesta que hoy se inscribe en los procesos generales de ajuste, privatización y modernización, propios del contexto que vive la Región.

De allí que el tema de la descentralización no sea nuevo en la Región. Se lo retoma periódicamente bajo distintas denominaciones como, por ejemplo, la discusión que se produjo respecto a la organización estatal al momento de la constitución de los estados nacionales, entre centralistas y federalistas - que, por cierto, aún no concluye. En términos administrativos se ha ensayado mucho, por ejemplo, en el Perú de 1873 con los consejos departamentales o las declaraciones constitucionales de autonomía municipal en casi toda la Región. Posteriormente, en la década del sesenta, el privilegio que se pone desde el Estado en la sociedad civil a través del impulso a los llamados polos de desarrollo; o ahora con el peso que se le asigna al Estado desde la sociedad civil a través de las privatizaciones; o la perspectiva territorial con base a la relocalización de las capitales (Buenos Aires-La Plata), la creación de nuevas (Río de Janeiro-Brasilia) y la redefinición de la capitalidad (Quito-Santo Domingo).

Este sumario recorrido, que indudablemente debería urgentemente hacerse, nos lleva a dos conclusiones: que el tema de la descentralización ha estado presente de manera permanente en la historia latinoamericana y que, dependiendo del momento y el lugar que se trate, una de las variables de la descentralización tiene mayor peso que las otras. Es decir, que siempre se ha puesto un énfasis unilateral.

Entonces, si la actual propuesta de la descentralización no es nueva, ¿Qué es lo que la hace novedosa en la actualidad y cuales son sus características y elementos? Hoy lo nuevo viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una doble trilogía: por un lado, la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y la reforma del estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización. Y, por otro, por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia una descentralización exclusiva del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios.

Históricamente también se puede constatar que la descentralización no siempre ha

sido "buena" o, lo que es lo mismo, que la descentralización per se no puede concebirse como progresista. Ha habido momentos en que la centralización ha sido progresista y buena, lo cual nos conduce a formular la propuesta de que la centralización como la descentralización no pueden ser vistas sino en su propio contexto histórico; o, en otras palabras, que no hay un modelo replicable de descentralización o de centralización. Esto significa que deben ser concebidos en relación a la justa dialéctica que las define y, por lo tanto, no pueden concebirse aisladas y como si la una fuera siempre mejor que la otra. Además porque siempre que se descentraliza hay también un movimiento inverso centralizador.

Así como la centralización fue necesaria y progresista en algunos momentos de la historia hoy, sin embargo, no lo es. En la actualidad se caracteriza por ser económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente es homogeneizadora justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente por-

que agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales; y, ambientalmente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad.

Pero también por el desprestigio de la democracia y sus instituciones, que en gran medida proviene del manejo que se ha hecho de la crisis y de la constitución de gobiernos de lejanía física y funcional. La población, por ejemplo, sólo participa a la hora en que le solicitan adhesiones a una determinada candidatura política o sacrificios para solventar el déficit presupuestario, partiendo del hecho de que “muchos pocos hacen un mucho”.

Es frente a este Estado centralista, ineficiente y antidemocrático, que surge la necesidad de la descentralización. La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado, el control minoritario de la tecnología, la reducción de los mercados por la vía de la demanda y de los ámbitos territoriales que definen, van contra su propia esencia. Al momento, la descentralización es una condición central de la modernización y democratización del Estado en el Ecuador.

Es posible porque la propia urbanización se ha desarrollado a lo largo del territorio nacional, así como porque hay gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos locales es mayor. Esto demuestra que los actores sociales de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

De allí que se vaya generalizando la necesidad de la descentralización, aunque por lo pronto no exista toda la claridad sobre qué mismo es y significa. Es un discurso aún incoherente y contradictorio que igual lo reivindican actores con posiciones disímiles frente al quehacer nacional como el gobierno y la oposición, la derecha y la izquierda.

### 2.3. LAS CONCEPCIONES DOMINANTES.

La descentralización no es un proceso estrictamente técnico; se trata más bien de un campo de intereses conflictivos y diversos que lo encarnan actores específicos, donde están en juego aspectos de poder, cultura y economía. Más aún cuando en el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegada a la coyuntura. En la actualidad la problemática de la descentralización se inscribe dentro del movimiento contradictorio que vive la humanidad, que se expresa en los procesos de globalización y de incremento de la importancia que asume lo local.

Si se hace un intento de sistematización de las ideas más difundidas sobre descentralización, se pueden encontrar dos posiciones respecto del tema, aunque de cada una de ellas surjan versiones diversas o que compartan aspectos comunes como, por ejemplo, la crítica al Estado o la búsqueda del desarrollo, pero cada una a su manera.

La primera concepción, parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la “sociedad civil” a través de los llamados procesos de privatización, ampliación del mercado y maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. El caso más claro es el de Chile en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

La segunda concepción, busca la democratización del Estado, racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsar la gobernabilidad a todo nivel, auspiciar el desarrollo económico, generar una mejor integración nacional (no homogeneización) y ampliar la participación de la población. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Sin embargo, por efectos puramente conceptuales, conviene tener claro que mientras la **descentralización** tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos

de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la **desconcentración** hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el **descentramiento o privatización**. En este caso se trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, como un medio que utiliza un gobierno para aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política que tiene.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen motivaciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación, la desconcentración abona en el control y la privatización en la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mis-

mo proceso. Lo que si puede ocurrir, como de hecho así sucede, es que tengan desarrollos a escalas distintas. Así, por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, desconcentración y/o descentración a nivel nacional (vr.gr. Colombia o Bolivia), departamental (vr.gr Córdoba en Argentina) o al interior de un municipio (vr.gr. Quito en Ecuador).

## **2.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

### **2.4.1. Los regímenes políticos.**

En América Latina, las formas de organización estatal -unitaria o federal- parecen no ser variables que garanticen la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cuál de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en cuanto al tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralistas de la Región. Y mientras Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de

centralización, Colombia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Ecuador, país unitario, continúa centralizándose y Perú, país unitario, involuciona luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización.

En cambio el corte democracia/dictadura sí es importante, en tanto hay una tendencia a que las dictaduras sean centralistas, lo cual no significa que las democracias no lo sean, o que no haya las excepciones de rigor. Lo que si se puede aseverar es que los procesos de redemocratización que vive la Región desde fines de los años setenta, han arrastrado tras de sí al tema de la descentralización.

### **2.4.2. Una revisión de las propuestas.**

Este proceso se puede percibir a través de un conjunto de reformas que en uno u otro sistema político se viene aplicando y que se puede sintetizar en las siguientes:

- 1. Reformas legales:** Los países de América Latina que se han planteado la descentralización, han debido producir reformas legales que incluso llegan a las respectivas Constituciones como forma de dar salida a las propuestas.

Es así que en las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979) y Perú (1979) la contemplan. Sin embargo, ello no ha sido suficiente, por lo que han requerido adicionalmente de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

- 2. Uniformismo:** Partiendo del hecho de que la realidad local es heterogénea y de que es factible regularla mediante un mismo instrumento jurídico, se busca vencer la legislación uniformista reconociendo la diversidad, más no la exclusividad, dentro de la unidad existente y dejar una amplia flexibilidad de organización. En estos momentos el uniformis-

mo es casi tan perjudicial como el centralismo, por lo que las propuestas consagran el principio de la diversidad de regímenes descentralizados.

En unos poniendo más énfasis en ciertos órganos estatales o en otros con mayor profundización. Brasil, por ejemplo, lo hace mediante la delegación a los Estados de la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. Venezuela define nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador se instaura el régimen especial con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para aquellos municipios que superen el millón de habitantes.

- 3. Intermediación:** En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno que, en el caso ecuatoriano debería constituirse, porque los Consejos Provinciales, las gobernaciones y las corporaciones de desarrollo en realidad no lo son.

En Chile se trabaja con las Intendencias (luego de "devaluar" las gobernaciones provinciales), en Colombia con gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en el caso Colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

Es fundamental que cualquier propuesta de descentralización contenga un esquema de intermediación entre los niveles nacional y local. Esto es una necesidad, en tanto en muchos países coexisten distintos órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios, que se niegan entre sí. En otras palabras, no se trata del número que haya sino de la lógica que tenga cada uno de ellos. Es imprescindible constituir una función de intermediación, a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación y

de delegación; funcionales y territoriales; piramidales y paralelos.

- 4. Competencias:** Se observa una tendencia al aumento de las competencias a nivel local, sea por el incremento de las demandas locales o por los trasposos de los órganos centrales, de manera directa como en Chile o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido si el órgano correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. De allí que el problema del momento sea, más que de transferencia de competencias, del incremento correspondiente de recursos porque, caso contrario, se entraría en una lógica "perversa".

Sin embargo, la existencia de competencias concurrentes o compartidas darían la impresión de ser necesarias,

en la medida en que permiten la transterritorialidad de las decisiones y que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles. Ello supone que las competencias exclusivas y concurrentes están claramente definidas. Se deben fortalecer las competencias a nivel local, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo y progresiva en los restantes. La mancomunidad, la coordinación de poderes locales, el estímulo financiero pueden ser una alternativa interesante. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos.

- 5. Democracia Local:** Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay y Bolivia.

Ecuador y Brasil que tienen tradición desde mucho tiempo atrás, han corrido distinta suerte porque mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Pero también hay una tendencia al incremento de la participación mediante la legislación sobre referéndum, (Venezuela) consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana, defensor del pueblo (Paraguay). Pero también hay nuevos causas institucionales de participación de la población sea, por ejemplo: por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados), por la prestación/producción de servicios, por sectores o ámbitos territoriales (Brasil, Colombia).

Las formas de participación y representación política deben ser auspiciadas. Hay que pensar en nuevas formas institucionales de participación como las señaladas y que no sean exclusivamente políticas, sino también cívicas, gremiales, de género, de

carácter territorial y culturales, entre otras.

- 6. Finanzas:** En términos financieros se propone mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos municipales y promover la redistribución de recursos de manera transparente -mediante Ley-, tendiente a resolver las inequidades regionales y municipales. El tema de la autonomía económico-financiera debería profundizarse.

Colombia incrementa los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta alcanzar el 22% en el 2001. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados a nivel departamental y municipal. Estos recursos se destinarán a Educación el 30%, Salud el 20%, agua y saneamiento básico el 20%, recreación, cultura y deporte el 5% y el resto de libre inversión. Chile crea el Fondo Común Municipal que redistribuye el 50% de

los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.

- 7. El Territorio:** En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente designado por el Presidente y Consejos Regionales elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos.

En el Perú la Constitución de 1979 define el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios

y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao. Hay una Asamblea Regional que se constituye con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. Fujimori eliminó todo esto, estancando el proceso.

En términos territoriales hay que pensar bajo el principio de la "democracia territorial", con el fin de romper con los desequilibrios regionales. Es deseable tener tres niveles de división territorial, con las respectivas condiciones de excepción y la flexibilidad propia de la diversidad.

- 8. Desmunicipalizar:** Se percibe un incremento del número de municipios que lleva hacia un complicado proceso de fragmentación. En la actualidad en América Latina son alrededor de 16.000 municipios, cuando a principios de la década eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con mu-

cha fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta, con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementan notablemente: si para 1974 fueron 114, para 1996 la cifra es de 204; esto significa que en los últimos 22 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional.

Se debe detener el minifundismo municipal y provincial. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho que a más municipios más democracia. Pero tampoco a pensar que el municipio es el único órgano de la descentralización, por que caso contrario, no solo que se uniformiza sino que también se homogeneiza.

De la comparación de este conjunto de casos en América Latina, se desprende que no hay un modelo de descentralización en la Región, sino tendencias generales que se comparten.

En todos los países -de una u otra manera- se viene discutiendo el tema a partir del proceso de retorno al régimen constitucional formal, lo cual evidencia la generalización del tema.

Sin embargo, la profundidad y las características del mismo se especifican de manera diversa según el país que se trate. Así tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento pero sostenido. Perú involuciona. El Salvador piensa en un esquema de recentralización regional para descentralizar.

## 2.5. LOS LÍMITES A LA DESCENTRALIZACIÓN.

“Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?”. Intentando responder a esta pregunta

formulada por Alfredo Rodríguez (1996) se pueden señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, en tanto se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El **centralismo**, como una relación social que tiene sus bases de sustentación locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por la baja capacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, la dispersión de recursos no permite el desarrollo y la dificultad del control de la corrupción, entre otros.

El centralismo crea clientelamente sus bases locales, con lo cual tiende a reproducir y fortalecer las elites locales. En ese sentido la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido más bien como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De allí que un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga resistencias en estas élites locales vinculadas -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

El **uniformismo**, porque al tratar a los desiguales como si fueran iguales tiende a reproducir la desigualdad (el centralismo). De allí que un principio básico de la descentralización sea el respeto a la diversidad.

El **localismo**, en tanto pierde de vista la relación centro periferia y pone en primer plano lo local sobre lo nacional. Se inscribe en la corriente del “Small is beautiful”, que lleva a

la atomización o minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no define el todo, la suma de lo local no define lo nacional. Puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local. La descentralización es un proceso de confianza y de afianzamiento nacionales.

El **municipalismo** es una corriente que llevada al extremo cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

El **fiscalismo** tiene dos expresiones: según el centro, el tema del incremento de las transferencias económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y por lo tanto su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas

(inflación, déficit fiscal). Según la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales (pereza fiscal). En este contexto de polarización de visiones el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

Las privatizaciones y la desconcentración pueden convertirse en factores regresivos en la medida en que logren mayor acumulación en sectores cada vez menores, la participación se aleje y la representación se debilite.

De allí que en la actualidad se llegue a que la descentralización sea la expresión vaga de un malestar y de un descontento local-nacional no siempre bien definido, que no llega a representar un movimiento social con un programa.

## 2.6. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización es una reivindicación y una posibilidad viable en la América Latina de hoy, porque la sociedad se ha urbanizado, hay gran accesibilidad a los medios de comunicación social, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los gobiernos locales se ha cimentado en estos últimos años. Esto demuestra que los actores sociales de la descentralización están en capacidad de entrar en un proceso de transición como agentes de difusión del desarrollo, como instancias de ampliación de la representación y como ámbitos de la constitución de múltiples identidades.

La descentralización es una condición de la modernización del Estado y la sociedad latinoamericana, en tanto profundice la democracia, mejore la gobernabilidad y auspicie el desarrollo económico. En otras palabras, la discusión de la modernización del Estado exige incorporar el criterio de la

democracia territorial y de la descentralización, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado y la sociedad civil.

Ello supone algunas de las siguientes reflexiones adicionales:

1. La descentralización es un proceso largo y no un hecho episódico -como puede ser la aprobación de una Ley- que tiene múltiples componentes que se van definiendo en el tiempo y el espacio. Por este carácter y dada la baja capacidad técnica y política de ciertos organismos locales para asumir la Reforma, es necesario prever tres situaciones: una pro-gresividad en el proceso de descentralización, un programa de fortalecimiento de los organismos descentralizados (capacitación, reorganización, asistencia técnica, etc.) y un proceso de man-comunidad de entidades locales.
2. La descentralización es un proceso complejo en el que actúan -directa o indirectamente- múltiples actores,

cada uno de los cuales tiene su propia visión y posición. Esto lleva a plantear la necesidad de construir la posibilidad, a partir de la identificación de los sujetos de la descentralización y sus propuestas, de entrar en un proceso de concertación que llegue a un consenso hegemónico, a la definición de un proyecto.

3. La descentralización es un proceso inacabado: lo cual significa que no tiene un fin y que no es un fin en sí mismo, que debe ser flexible, diverso, libre y liberador.
4. La descentralización es un proceso global que tiene que ir más allá del ejecutivo nacional, al Estado en su conjunto, a la sociedad, al territorio y fundamentalmente a sus relaciones. Porque, caso contrario, por ejemplo, una medida descentralizadora de recursos, sin una contraparte de una descentralización de la sociedad civil, puede convertirse en una acción centralizadora. Es decir, que la descentralización debe abarcar todos sus

componentes para ser real y además contemplar procesos de centralización correlativos.

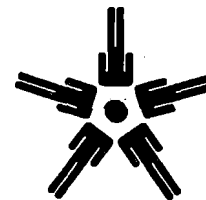
La descentralización también debería llegar, entre otros, al Congreso donde, por ejemplo, se puede repensar la composición, representación y funcionamiento del Congreso desde esta perspectiva. ¿Por qué no estudiar mayores atribuciones legislativas para los Concejos Municipales? ¿Por qué no establecer vínculos de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales con el Congreso Nacional? Quizás esto permita que se refresquen mutuamente. ¿Por qué no pensar en una fórmula para que los alcaldes se expresen en el Congreso, a través de comisiones o foros regionales o nacionales? Podrían estudiarse los roles de los representantes provinciales. Pero también es necesario recuperar la cualidad legislativa de los municipios del país, porque son pocos los que verdaderamente legislan.

5. La descentralización es un proceso histórico-cultural nacional y regional. La constitución de sociedades regionales, de ámbitos de identidades específicas, la urbanización del país, etc. deben tenerse en cuenta para no violentar los procesos reales.
6. La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de una reorganización de la sociedad y el Estado en su conjunto. Por ejemplo, la necesidad que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y

las pequeñas se agrupen en instancias superiores. Que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas. Que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala.

7. La descentralización es un proceso holístico que no resuelve todo, pero si tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad. Restringirla a un solo ámbito puede conducir a situaciones de mayor centralización.





Fundación  
**Escuela de Gerencia Social**  
Ministerio de la Familia

**FEGS**  
**DIRECTORIO**  
**JUNTA DIRECTIVA**

**Presidente**  
Clemy Machado de Acedo

**Principales**  
Trino Márquez (COPRE)  
Liliana Miñán (CORDIPLAN)  
Marta Rodríguez (MSAS)  
Rubén Darío Jiménez (Ministerio de la Familia)  
Elena Estaba (Ministerio de Educación)

**Suplentes**  
Antonio Quintín (COPRE)  
María del Pilar Irazo (CORDIPLAN)  
Waldo Revello (MSAS)  
(Ministerio de la Familia)  
María Angelina Rodríguez (Ministerio de Educación)

CLEMY MACHADO DE ACEDO  
**Presidente**  
ELIAS MANUEL ZALCMAN  
**Director Ejecutivo**  
GABY CHALBAUD  
**Directora de Investigación y Asistencia Técnica**  
YONAIDE SANCHEZ  
**Directora de Docencia**  
SIXTA ADRIAN  
**Directora Centro de Información y Documentación**  
NILSA GOMEZ DE TORRES  
**Directora de Administración y Servicios**  
TRINI ZULOAGA  
**Coordinación de Relaciones Interinstitucionales**

**Coordinación Editorial**

SIXTA ADRIAN

YONAIDE SANCHEZ

**Selección de textos**

MILADYS CAMARGO

ELIAS MANUEL ZALCMAN

**Diseño de portada**

ALTAIR ODUBER

**Composición de textos,  
diagramación, montaje  
e impresión**

CECOPIAVENCA, c.a.

ISSN: 0798-6483

ISBN: 980-07-3787-1