

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa

Pablo Celi

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

implicaciones para el Ecuador,
Manuel Chiriboga

La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional

César Montúfar

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawyers

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas

Rafael Quintero

Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político

Pablo Dávalos

El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Conité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA

El sistema político y la descentralización

Una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya*

Luis Verdesoto**

Sumario

Los autores analizan cómo los elementos de la cultura política ecuatoriana pueden influir sobre los intentos de descentralización que caracterizan a la coyuntura actual, y que constituyen una importante opción de gobernabilidad frente a la crisis política por la que atraviesa el Ecuador. La cultura política expresada alrededor de la descentralización es examinada a través de los actores, los discursos, los núcleos de significación y las distintas propuestas alrededor de este tema. Por otro lado, se observan los rasgos más evidentes de la cultura política ecuatoriana, de democracia limitada, poco abiertas a la participación y marcada por clivajes de tipo regional, étnico y cultural. Por último, se exponen algunas propuestas a las instituciones del gobierno local para viabilizar la descentralización.

La cultura política y la descentralización

La crisis ha mostrado la caducidad de un orden en la nación y la ausencia de un orden económico, político y social alternativo. La pertenencia a la comunidad está en crisis y la nación no es el horizonte. La democracia no tiene la consistencia necesaria para lograr la integración y la cohesión sociales.

La inconsciencia del Estado ecuatoriano acerca de las dimensiones territoriales de la representación y la gestión, se manifiesta en los peligro-

* Coordinadora del postgrado en Desarrollo Local, CIDES-UMSA, Bolivia.

** Investigador de la Corporación para la Democracia y el Desarrollo, Ecuador.

esos contornos que ha adquirido el regionalismo y la ausencia de una voluntad política para enfrentar los problemas de las “formaciones sociales regionales”. Por el contrario, el sistema político se ha “regionalizado”, produciéndose una peligrosa polarización y ausencia de tratamiento de los problemas con sentido nacional (Verdesoto- Ardaya, 1999).¹

El Estado dejó de ser el instrumento de integración social pero tampoco lo es el mercado ni la política. Una expresión de la crisis es la ausencia de referentes que cohesionen a la sociedad en un proyecto nacional. Sin embargo, la crisis también está mostrando niveles de cohesión locales sustentados en pactos destinados a la modernización de la gestión y a la superación de la pobreza.

En el ámbito global, la crisis económica se expresa en el agotamiento de un modelo de desarrollo y en la imposibilidad de lograr consensos para construir otro. La crisis política ha dado lugar a una crisis de gobernabilidad. El diseño en curso no ha permitido alianzas que faciliten una transición de modelo de desarrollo y la gestación de una imagen de país a la cual aspirar. Sin embargo, en el ámbito local, se aprecian importantes modificaciones que se expresan en niveles de gobernabilidad y de agregación de consensos.

En el contexto de crisis interesa indagar aspectos relacionados con la cultura política, a cuyas características muchos autores relacionan y atribuyen la exacerbación de la actual crisis (Bustamante, 1996).

La cultura política es una variable importante para la comprensión de los sistemas políticos ya que permite revelar los temas centrales del(os) discurso(s) que sustenta(n) a los comportamientos de los actores y las instituciones. Nuestra preocupación central es, ¿cuál es la agenda de la descentralización desprendible de las diversas propuestas formuladas?; ¿cuáles son los principales “núcleos de significación” en torno a los que adoptan posiciones los actores sociales, políticos e institucionales? y ¿cómo estas particulares modalidades de entender a la descentralización generan comportamientos dentro del sistema político-institucional?²

1. Sin embargo, junto con el proceso analizado las regiones buscan su inserción externa, muchas veces por sobre los límites y las formas del Estado.

2. Un análisis detallado de esta sección puede encontrarse en Hurtado, Edison, “Cultura política y descentralización: falacias y mitos en los discursos para descentralizar el Estado ecuatoriano”, Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Sociología, Guayaquil, febrero de 2000.

Las culturas políticas son colectivas, nacen de la interacción social y espacial, y generan sistemas de valores y creencias en torno al poder, el territorio y las demandas ciudadanas. Estos sistemas otorgan sentido a los comportamientos de los actores y a sus relaciones con el sistema político. Las relaciones no son necesariamente orgánicas sino frecuentemente conflictivas. Entre otros elementos, los discursos de la descentralización argumentan, como propósito, “acercar el Estado a los ciudadanos” modificando, de este modo, las relaciones entre Estado y sociedad, base de la reforma del Estado. A su vez, entre cultura y política existe un espacio de interpretaciones y experiencias que condiciona a los comportamientos.

La disputa por los “sentidos” del discurso y de los comportamientos se produce en coyunturas específicas. Es una construcción social de diálogo entre el actor y su contexto. Así, la histórica heterogeneidad social y regional ecuatoriana adquiere mayores dimensiones. También determina cómo la cultura político-institucional dominante, que orienta a los otros sistemas de valores, difiere según la pertenencia y ubicación social, étnica, económica, política, territorial, de clase o género del actor.

Las demandas por autonomía, federalismo y regionalismo fueron el ambiente en el arranque de la crisis ecuatoriana en el primer semestre de 1999. La crisis integral y nacional adquirió también una forma territorial, y modificó la agenda y los tiempos de la descentralización. La crisis bancaria fue el “evento” que generó un clima para la formación de las opiniones que derivaron en las propuestas denominadas de “autonomía”, las que han emergido con inusitada fortaleza, tanto como se han avivado los sentimientos regionales. Estas demandas han sido utilizadas como mecanismos de presión/negociación política, especialmente, por sectores de la empresa privada de Guayaquil. Conviene retener esta asociación, pues confiere sentido a las recomendaciones posteriores.

Los sujetos sociales, individuales o colectivos, que participan en el debate público sobre la descentralización tienen una lógica de acción. Se los puede identificar a través de una matriz, definiendo, en un eje, la posición social desde la que intervienen, y en el otro, los intereses que los motivan a intervenir.

Un primer grupo está formado por los partidos políticos (especialmente los de representación parlamentaria) y el gobierno (especialmente a través del Consejo Nacional de Modernización). Un segundo grupo son las asociaciones o mancomunidades de provincias a través de los Con-

sejos o mixtos con algunos Municipios (Grupo de los seis, Grupo del Norte, Grupo del Centro Sur, Grupo del Sur). Otro grupo está conformado por los movimientos cívicos locales/regionales (Fuerza Ecuador, Comité Cívico pro autonomía de Manabí). Un cuarto grupo está integrado por actores corporativos (Cámaras de la Producción, Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE). Los intelectuales nacionales o extranjeros y los generadores de opinión forman el quinto grupo. Por último, un sexto grupo está basado en los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Entre ellos existen coincidencias y distancias, en el discurso y en la práctica.

El análisis de los “núcleos de significación” comunes a todas las propuestas permite interpretarlas en sus referencias explícitas e implícitas, y buscar los términos que estructuran al “sentido común público” de la descentralización

Los tópicos y lugares comunes de los discursos descentralizadores, inicialmente, son afirmaciones dicotómicas sobre la conformación del escenario público. En el contexto de “quejas y lamentos”, los soportes de la “maldad pública” son el “centralismo”, el “gobierno de los quiteños” y el “Estado paternalista e ineficiente”. Las “bondades” a ser alcanzadas con la descentralización son “más democracia”, “mayor participación social”, “mejor redistribución de los tributos”, “derecho a autogobierno de las localidades”.

La noción de “descentralización” es, generalmente, ambigua y vaga. Agrupa a temas diversos, desde una mayor distribución de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, hasta una reestructuración del Estado que apunte hacia un modelo liberal de desarrollo, pasando por la clásica definición de la “transferencia de competencias y atribuciones” del gobierno central a los gobiernos seccionales.

La referencia al “Estado” no tiene contenidos únicos. En varios casos, el debate prescinde de referentes en el Estado, o en otros, se lo define desde sus deficiencias (“no funciona”, “está mal” o “por redefinirse”). Más aun, el Estado, entendido como forma de organización de la sociedad, “esta demás”, es innecesario. Ciertamente, esos mismos discursos apelan a gobiernos “más cercanos” a los ciudadanos.

El discurso de la descentralización es ex-céntrico. La identidad desde la que se soporta no refiere necesariamente al carácter nacional de la relación Estado-sociedad. La referencia a “nosotros”, punto de emisión de las propuestas analizadas, está siempre referida a lo local (“nosotros los manabitas”, “nosotros los colorados”, “el pueblo de Guayaquil”). Los sentidos de pertenencia e integración nacional no sólo son débiles, sino, en ocasiones, inexistentes.

Varias propuestas, sin embargo, plantean como objetivo de la descentralización, establecer la “identidad nacional” y el sentido de un “todo social” a través del fortalecimiento de lo local (“la unidad en la diversidad”). Queda aun por establecerse la exacta dimensión retórica de la invocación, que puede incluir metas a ser alcanzadas tales como “relaciones más democráticas”, “reducción de la pobreza”, “equidad entre las regiones”.

El ejercicio de la ciudadanía como aplicación del derecho al cambio social se muestra como agregado exógeno a las capacidades de acción de los sujetos. Las propuestas apuestan a una “mayor participación” y al “reconocimiento del derecho de autogobernarse” como acción correlativa a la descentralización, pero, a la vez, su condición de posibilidad.

Las responsabilidades de los ciudadanos también forman parte de los silencios del discurso de la descentralización. No aparece, por ejemplo, la necesidad de instaurar una “ciudadanía tributaria”. Si bien no se alude a esta vertiente del pacto tributario, sí se invoca a la forma de distribución de los ingresos fiscales y a la forma de recaudación, lo que se constituye en matriz del discurso y de la práctica aspirada.

Las propuestas de descentralización mantienen un sesgo corporativista en los estilos de hacer política. Apuntan al “desmantelamiento” del Estado central en beneficio de entes corporativos asimismo estatales (Municipio o Consejos Provinciales). También se contempla que las corporaciones privadas intervengan en la gestión de servicios públicos.

Por último, es visible la falta de consenso acerca de los andariveles del proceso. No hay claridad con respecto a los niveles de gobierno (provincia, municipio, parroquia, circunscripciones territoriales y regímenes especiales) ni a la jerarquía entre ellos. Tampoco hay consenso sobre las autoridades, competencias y roles de una “nueva organización del Estado”. Incluso algunas propuestas proponen una distritación electoral previa a toda reorganización territorial del Estado.

¿Qué se entiende por descentralización? Las propuestas tienen un carácter local antes que nacional; son acuñadas por actores con referentes locales antes que nacionales. Ante la ausencia del gobierno o de los partidos políticos, las elites locales, especialmente los movimientos cívicos regionales, hegemonizan el debate.

El carácter corporativo de las redes sociales, económicas y políticas del país tiñe de intereses privados a las propuestas de descentralización antes que de una voluntad por construir lo público/estatal desde el interés general (Bresser y Cunill:1998).

Los tres referentes de los núcleos de significación del discurso de descentralización son: a) el carácter centralista del Estado y la necesidad de reformarlo, b) la descentralización como mejor distribución de los recursos, y c) las posibilidades (promesas) de cambio como fruto de la descentralización.

Todas las propuestas parten del supuesto del centralismo. El Estado ha llegado a un punto de evolución que se caracteriza por ser concentrador, excluyente y absorbente, pero también obsoleto e ineficiente. El centralismo es identificado como retención, en Quito, del dinero de las regiones y como agresión de un sistema de decisiones ajeno a las realidades locales. Estas nociones no son ajenas a las insatisfacciones que ha generado la democracia.

La descentralización es una palabra con muchos significados. El significado más común alude a una "mejor" distribución de los recursos "acaparados" por el gobierno central; lo que extrae de las provincias, no lo devuelve. "La consolidación del Estado nacional redujo las funciones de los gobiernos locales y seccionales hasta convertirlos en pordioseros del presupuesto nacional» (Burgos, 1998). Dentro de esta visión, la descentralización es, fundamentalmente, un acto de recuperación –legítimamente unilateral– de transferencia de recursos sin responsabilidades.

La descentralización también aparece como condición suficiente para resolver los problemas de la crisis. La expectativa más interiorizada es la descentralización como motor que impulsa el desarrollo local. Se entiende que bajo un régimen descentralizado, las localidades tendrían más y mejores oportunidades de desarrollo como de una planificación autónoma. Esta expectativa incluye la necesidad de una autoridad local "fuerte" y de la capacidad ciudadana de ejercer control sobre las instituciones políticas.

La “cultura institucional”, en este contexto, se percibe como valores y normas a ser mejorados por el proceso descentralizador. El gobierno local se fortalecería, y por ende la institucionalidad, el ejercicio de la ciudadanía y la gobernabilidad local tendrían otros referentes.

La controversia sobre la descentralización tiene aspectos ideológicos –aliados y detractores–, aspectos prácticos –redistribución del poder económico y político– y aspectos técnicos –estrategias de aplicación y objetivos a perseguir–, que suelen ser evadidos en su tratamiento.

Los diversos significados de la descentralización se generan y se confunden, por un lado, al amparo de la red de intereses de los actores; y, por otro lado, en el discurso más comprensivo de la modernización del Estado. También en este plano es notoria la incompleta y bloqueada reforma del Estado, que no ha podido completar su refuncionalización y la definición de sus competencias externas, internas y políticas.

En general, las elites ecuatorianas se caracterizan por su incapacidad para orientar comportamientos al conjunto de actores, siendo, en este sentido, deficitariamente nacionales. Tampoco han podido constituir un centro político articulador y cohesionador de la sociedad. En este sentido, la descentralización es parte del proceso de la propia constitución de las elites, especialmente, locales y regionales.

Como correlato de esta deficiencia, la planificación nacional o el papel del gobierno central solo son contemplados como funcionales a cada una de las propuestas. Por ejemplo, tanto AME como CONCOPE sostienen que el gobierno central debe tener funciones mínimas, pero su rol como distribuidor de recursos es privilegiado sobre otras funciones del Estado.

Cultura política y cultura social

En el Ecuador coexisten dos patrones culturales. El “liberal”, que organizó a la sociedad por más de cien años y la dotó, de manera inconclusa, de derechos de ciudadanía y de legalidad. El “populismo”, cuyas bases sociales se asientan principalmente en la costa, expresa las demandas insatisfechas por parte de la población a través de los líderes carismáticos.

En la actualidad, predomina en la costa un patrón conservador/populista, mientras que en la sierra un patrón liberal/centro-izquierdista. Estos paradigmas han dado origen a las actuales culturas políticas.

La cultura política se transforma, permanentemente influenciada por las distintas subculturas regionales, de género, etáreas y culturales. Sin embargo, algunas generalidades las atraviesan y permiten vislumbrar un “modelo” de cultura política nacional.

Los rasgos más importantes de la cultura política ecuatoriana son:³

- La ausencia de democratización del sistema político y la sociedad, los altos déficits de ciudadanía y la falta de transparencia en las relaciones políticas, sociales y económicas permite que el orden familiar sea trasladado a la esfera pública y se debilite la vigencia del orden institucional.
- Las percepciones sobre los otros homogenizan a los ciudadanos y no se consolidan las identidades diversas que existen en el tejido social, por lo que predomina una forma de hacer política basada en las exclusiones y en la invisibilidad de los “otros” y, temporalmente, predomina la lógica del amigo/enemigo.
- La elite política no ha logrado introducir un modelo eficiente de gestión pública y de medida de eficacia en los resultados tanto como no existe un discurso político calificado que señale los derroteros de la sociedad y el largo plazo.
- La sociedad, basada en el predominio simbólico de la legalidad en el comportamiento de las relaciones sociales y políticas, es renuente a las influencias externas pero se mira en el espejo externo.
- En la dinámica del conflicto social o político no se busca la “muerte” de los “enemigos”, sino la invisibilización temporal de los mismos; se construyen salidas y explicaciones “fáciles” ante los problemas, generalmente atribuidas al “otro»; predomina la falta de autonomía para el ejercicio de los derechos y obligaciones, al margen de la adscripción familiar o clientelar.
- Una práctica política usual es dilatar la toma de decisiones, lograr el predominio de la palabra sobre los hechos, se ha institucionalizado la ambigüedad, la ausencia de memoria y el insulto como forma de comunicación.

3. Este tema fue desarrollado en extenso en Ardaya, Gloria y Ernest, Miriam, “Imaginario urbano y violencia intrafamiliar”, CEPAM, Quito, 2000.

- El funcionamiento político y estatal se basa en la ausencia de un discurso técnico, en el desconocimiento o invisibilización de los conflictos, en la búsqueda de salidas a través del centro excluyendo a los extremos, en la ausencia de solidaridad y escaso funcionamiento de los mercados, entre otros.

Cultura institucional

El “papel del aparato administrativo para la consolidación de un Estado moderno» y la importancia de los valores y actitudes (meritocracia, nepotismo, etc.) conforman el poder real del Estado moderno, que “no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana, reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado” (Weber, 1991:126).

Es posible distinguir entre a) el Estado como institución y como conjunto de instituciones, y b) la burocracia como parte ese Estado, entidades que portan una cultura institucional estatal. El concepto de “cultura institucional”, en analogía al de “cultura política”, da cuenta del sistema de valores, significados (creencias) y comportamientos (prácticas y rutinas) de los miembros de una institución, y de ella misma en tanto actor, que influyen sobre la vida política. Las instituciones son actores y no sólo escenarios que deben ser comprendidos en el “contexto” económico, ideológico, social y político (March y Olsen, 1997).

Consiguientemente, se analizará la cultura institucional del Estado ecuatoriano, atendiendo a sus estructuras organizativas burocráticas y a los diferentes niveles de su institucionalidad.

La exportación petrolera modificó al Estado ecuatoriano y consolidó una estructura burocrática nacional. Entonces, la burocracia estatal apareció como el principal agente de cambio y motor de la modernización social y política. La burocracia fue un status profesional respetable (incluso con buenos salarios) que gozaba de legitimidad por acompañar un proceso de cambio y crecimiento.

El pacto Estado–sociedad fue debilitándose (caída del precio del barril de petróleo, planificación centralizada, predominio de relaciones patriarcales y clientelares, crisis fiscal, etc.) y en los años ochenta se perdió la oportunidad de sentar las bases, vía la institucionalización so-

cial y política, de un proyecto societal con dimensiones democráticas. Ahora, la democracia y la sociedad se han deslegitimado junto a una crisis estatal de innumerables aristas, que han derivado en una crisis nacional sin precedentes (Verdesoto, 2000).

El Estado como institución política y la burocracia como estructura organizativa han perdido importancia en la transición del modelo de desarrollo. En la década de los noventa, la manifestación principal ha sido la reducción de la burocracia bajo varios mecanismos para llegar a un "Estado mínimo pero eficiente". La principal distorsión consistió en "comprar renuncias" sin un diseño previo y sin prever dispositivos para impedir la recontratación pública. El corolario práctico consiste en que se ha producido la salida de los burócratas más capacitados porque tienen mejores oportunidades de inserción en el sector privado.

La cultura institucional de la burocracia estatal se caracteriza principalmente por carecer de una "ética de la responsabilidad". No se ha generalizado la noción de "servidor público" sino más bien la figura de "servirse de lo público". Tampoco existe transparencia de la gestión.

A la ética demandada, sólo se habría llegado por una empatía en la cultura político/institucional de las elites políticas y de las elites burocráticas (Ibid, Bustamante, 1996). Al contrario, es frecuente que como parte de la cuota de poder de un funcionario electo y como parte de la normativa, que éste disponga discrecionalmente la facultad de crear plazas de trabajo en el sector público. La meritocracia como valor de la burocracia ha sido relegada.

Una práctica de la burocracia ecuatoriana que tiende a institucionalizarse (Ibid, March y Olsen, 1997) es la coima, a lo que contribuye un ejercicio restringido de la ciudadanía caracterizado por no exigir derechos en la medida de asumir responsabilidades. Este elemento explicativo es extensible a varias situaciones de la cultura institucional en el Ecuador.

La atención al público es deficiente ya que entre los valores de la burocracia no predomina un sentido de "servicio". También existe una particular forma de entender la eficiencia administrativa en que no hay posibilidad de control ni de seguimiento. "El trámite" y "la palanca" son otras prácticas institucionalizadas extrapoladas de lógicas familiares y de la vida privada. También lo son el carácter racista y elitista de la atención prestada. En suma, la frase "no sea malito" acompañada de un gesto propio de quien "pide un favor" y no ejerce un derecho, es una

situación general de la ciudadanía restringida de los usuarios del servicio público.

Las instituciones en tanto actores son también portadoras de una “herencia de comportamiento político” (Skocpol, 1989) que constriñe su funcionamiento. La estructura institucional del Estado ecuatoriano ha tenido una capacidad centralizadora/concentradora de funciones, propia de los Estados modernos, pero que no responde adecuadamente a las demandas de la sociedad y su composición territorial. Ahora, en la crisis, además es cada vez más deficiente el cumplimiento del papel estatal de cohesionador social.

El proyecto societal ecuatoriano no ha llegado a mínimos consensos nacionales (Quintero–Silva, 1999) por parte de sus elites. Más bien las elites burocráticas han permitido la cohesión nacional, más como pacto administrativo funcional que como proyecto societal.

Acerca de la discreción en la cultura institucional, cabe señalar que un Estado moderno configura un marco institucional que norma su relación con la sociedad, obviamente, dentro de un contexto político. La institucionalización político–social busca minimizar la incertidumbre de los actores al establecer pautas en esa relación reduciendo a su mínima expresión la discrecionalidad de la voluntad de los actores y, en lo que hace relación a las estructuras estatales, limitando el elemento no calculable en el ejercicio del poder político.

Las formas democráticas de comportamiento político, como expresiones del Estado de derecho moderno, no se hallan clara ni definitivamente institucionalizadas en el Ecuador. Antes bien, la institucionalización política ha establecido pautas de comportamiento político enraizadas, paradójicamente, en la “discrecionalidad de los actores”.

Sistema político local y gobernabilidad

El sistema político ecuatoriano es complejo, está estructurado en diversos planos incomunicados y se basa en una “conflictividad” intermedia, que tiende a neutralizar a las partes. Sus vertientes históricas son el conservadurismo, el marxismo, el liberalismo y el populismo. La ideología finalmente asumida por el Estado es el liberalismo. Su consolidación se relaciona desde las décadas de los sesenta y setenta durante la más reciente modernización económica. Este proceso fue liderado por

las Fuerzas Armadas y sustentado en una burocracia estatal entonces emergente. El modelo de desarrollo económico y político que impulsaron las Fuerzas Armadas se basó en tendencias centralizadoras, planificadoras e intervencionistas en la economía y excluyentes del populismo en lo político. Estas visiones constituyeron la vocación programática de las dictaduras militares desde 1925 (Echeverría, 1997). En el rediseño contemporáneo, las Fuerzas Armadas contaron con el excedente petrolero y consolidaron, al mismo tiempo, su papel de actor corporativo. Luego de la transición democrática (1979) ejercen un rol tutelar sobre el sistema político, asentado en una amplia legitimidad institucional.

Entendemos al sistema político como a "cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Cuando se habla de sistema político, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizado por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso» (Urbani, 1980).

Echeverría (ibid, 1997) liga al concepto de sistema político con la teoría de la modernidad, ya que refiere a condiciones y situaciones de interacción individual y colectiva que han alcanzado un grado elevado de complejidad y de diferenciación funcional.

Ahora tratamos de diagramar algunos de los alcances del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local ecuatorianos. Se busca registrar variables explicativas de la dificultad del sistema y los subsistemas para alcanzar su propia reforma, especialmente, en los niveles nacional y provincial. No obstante, en el ámbito local se han producido cambios que no han tenido visibilidad e incidencia en el ámbito nacional. Por el momento rige una superposición del sistema y los subsistemas políticos, dificultades que se superan ocasionalmente a través de la comunicación que logran los actores e instituciones nacionales como la Iglesia, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas.

En efecto, la modernización económica y política ocurrida en la década de los setenta no estuvo acompañada de una corriente de modernidad inclusiva de aquellos resultados. Como sostiene Echeverría (ibid, 1997), la modernidad tiene como horizonte estratégico el logro del orden y una integración colectiva asentada en la neutralización de las diferencias, especialmente de aquellas que puedan generar disgregación social o dificulten la conformación del interés general. El sistema político procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas. La actual crisis ecua-

toriana muestra justamente lo contrario, esto es, la dificultad para lograr acuerdos.

Los sistemas económico y social deben diferenciarse del sistema político. La diferenciación permite traducir la complejidad social en complejidad política e incrementar la complejidad sistémica del conjunto. Históricamente, cuando se logra esta diferenciación, el sistema político puede autonomizarse de las presiones sociales y económicas, y producir decisiones políticas acordes al interés general y al fortalecimiento de la democracia. En la actualidad, la democracia ecuatoriana atraviesa por una severa crisis de legitimidad de sus instituciones representativas (partidos políticos, Parlamento, gobierno central) y por el predominio de prácticas ligadas al patrimonialismo, prebendalismo, arreglos cupulares y componendas entre elites desvinculadas de los procesos reales.

En general, las crisis ocurren cuando se debilitan los mecanismos de reproducción y agregación de los consensos, lo que afecta a los procesos decisionales, a los actores y a la gobernabilidad. En la actualidad, la sociedad ecuatoriana no se ha podido reconocer como proyecto colectivo, ni en la articulación de los procedimientos normativos. Incluso, cada vez existe menos reconocimiento de la democracia como sistema de gobierno y como fuente de imágenes de futuro.

Siguiendo la metodología de Urbani (Ibid, 1980) tomaremos algunos elementos de análisis, que permitirán explicar y comparar los subsistemas políticos provincial y local.

Idealmente, los niveles de complejidad y especificidad del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local son diferentes. El cumplimiento de los roles asignados y la coherencia de su diseño debe garantizar su eficiencia. En general, el subsistema político provincial ecuatoriano comparte las características del sistema político nacional, básicamente, la búsqueda de la globalidad con un bajo o casi inexistente nivel de reconocimiento de la diversidad. Insisten en los mecanismos de delegación antes que de participación. En este sentido, el Consejo Provincial ha tenido una histórica dificultad para constituirse en instancia de intermediación entre los niveles nacional y local. Pretende canalizar instructivos de la planificación nacional —cuando ésta existió— tanto como articular inorgánicamente demandas locales dispersas. La labor del Consejo Provincial está enfocada a la realización de obras antes que en la formación de una visión global y particular del desarrollo en la dimensión territorial que le es asignada.

La ventanilla más importante de canalización de la demanda a nivel seccional tanto autónomo como dependiente son los alcaldes y los líderes barriales y comunitarios, que configuran, en grado variable, articulaciones de patrón (personal o institucional) y cliente (organizativo y territorial). En la práctica y en la generalidad de casos, las instituciones –conjuntos normados de garantías para el ejercicio de derechos– no generan una relación con la ciudadanía –que colectiva e individualmente demanda derechos y debe asumir responsabilidades–. Por lo tanto, en el funcionamiento cotidiano del sistema no requiere de un sistema de rendición de cuentas. Sin embargo, se ha producido un caso de apertura de un espacio institucional a una forma germinal de rendición de cuentas es el recientemente conformado Consejo de Desarrollo de la provincia de El Oro. Esta instancia se reconoce en la nación y en el territorio.

Los entes provinciales dependen de los recursos financieros transferidos por el gobierno central (94%) mientras que la mayor parte de los Municipios –que intuyen la creciente complejidad de sus sociedades locales asociada con la crisis– han logrado ingresos propios en un nivel superior al provincial. En lo local, la primacía del territorio permite que una multiplicidad de actores e instituciones canalicen la demanda.

Los controles de recursos son menores a nivel provincial que cantonal y se focalizan, especialmente, en las transferencias. Las auditorías internas adquieren más relevancia conforme al interés que muestra la población. En el ámbito local, los controles de la ciudadanía funcionan en mayor o menor grado ya que aquellos se enfrentan a la deficiencia de servicios utilizados cotidianamente. La oferta de servicios de los entes provinciales es más difusa y destinada a una demanda dispersa.

Los Municipios han logrado una inserción social más sólida porque su diseño institucional les permite roles más claros, de materialidad más ligada al usuario del territorio y expresiva de necesidades sentidas. Mientras tanto, los Consejos Provinciales no encuentran una ubicación institucional en la transición que vive el Estado ecuatoriano, los actores –fundamentalmente la empresa privada– no alcanza a configurar un interés vinculado al territorio de sus mercados con las políticas estatales, y los roles asignados –especialmente competencias concurrentes– carecen de especificidad.

La política provincial y la política pública provincial deben buscar su especificidad entre lo nacional y lo local. No deben ser operadores o verificadores de decisiones nacionales en un ámbito menor, ni mecanis-

mos de restricción de la amplitud de la demanda local. Su gestión provincial debe estar asentada en una determinación de las bases sociales de la provincia y de los intereses provinciales que deben ser representados. La provincia es un ámbito en que se generan y se distribuyen recursos. Desde esta dimensión deben producirse decisiones procesadas normativa y democráticamente, las mismas que tienen referencia en un grado de autonomía respecto a la nación y en un grado de integración a su interior.

Esta dimensión, confundida entre otras, se estaría expresando en las demandas actuales de autonomía provincial. La modalidad "heroica" de la demanda (autodeterminación vía consulta popular) tiende a "poner en posición de ventaja" a la provincia que adopte la modalidad frente al gobierno central. Ahora bien, las dos principales limitaciones son, por un lado, la imposibilidad de determinar, con precisión y justicia, los recursos en los que se podrá parar este funcionamiento autónomo y las competencias que le permitirán asumir; y, por otro lado, las modalidades de integración interna de sus partes diversas, especialmente, municipios de desigual participación en los intereses provinciales.

La posibilidad de encontrar la forma de articular la nación y la localidad está en la conformación de un subsistema político provincial que procese, en un marco normativo pactado por la nación y los interesados, una distribución justa y eficiente de todos los recursos económicos y políticos de la provincia. El empoderamiento de la provincia y de los actores y autoridades provinciales debe corresponder también a una redefinición del Estado y de las modalidades territoriales de gobierno y de las funciones y ejercicios políticos de las autoridades provinciales.

Entre los niveles local y provincial se ha producido una articulación pasiva basada en la omisión. Los procesos de los dos subsistemas deben ser integrables. Sin embargo, lo constatable en el caso ecuatoriano, es que los actores locales se han configurado e influyen mientras que los provinciales apenas participan.

Desde el ámbito local, la Prefectura y la Gobernación no son obstáculos ya que su capacidad operativa es cada vez menor. La distancia y la inoperancia entre los niveles no permite la coordinación de competencias concurrentes, que finalmente deviene en duplicación con desperdicio de recursos.

En el ámbito provincial se produce una relación estrecha con los partidos, a los que se representa, situación que no se reproduce a nivel cantonal y barrial. En el ámbito local, la relación de las instituciones con los partidos políticos es menos subordinada y es más estrecha con otros grupos de interés como la burocracia, otros entes locales y la empresa privada

La misma relación hasta ahora examinada se produce entre los niveles se produce la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, que se presenta como más institucionalizada y con objetivos de largo plazo y al Confederación de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, con escasos niveles de institucionalidad y, en la práctica, con objetivos coyunturales y de corto plazo.

La existencia de diversos planos de funcionamiento del sistema político y los subsistemas muestra una fortaleza y una debilidad relativas a la descentralización. El ámbito local ha concentrado las rutinas institucionales para la descentralización, especialmente relativas a la gestión de servicios públicos. Existe una capacidad política y, en menor medida técnica, instaladas para asumir nuevas funciones y atribuciones, previa transferencia de recursos. A su vez, el ámbito provincial es el espacio para la demanda política para la descentralización sin que exista estructura institucional para asumirla

El primer factor del empoderamiento provincial es la justa redefinición de las cuotas de ingresos propios y transferencias. Un primer elemento es que la fuente de legitimidad de la autoridad ya no debe ser exclusivamente la capacidad personal, política e institucional para obtener recursos del gobierno central sino orientar esa capacidad a la obtención y distribución de recursos internos.

La gobernabilidad en un subsistema político provincial debe estar ligada a, por un lado, la legitimidad otorgada por las bases sociales del subsistema; y, por otro lado, a la coherente adopción de decisiones en el marco institucional. De este modo, un subsistema político provincial debe cada vez más autosustentarse en recursos económicos y de consentimiento propios, y alejarse de las transferencias de recursos centrales de todo tipo.

Gran parte de su gestión está dedicada a lograr gobernabilidad sustentada en el clientelismo y la corrupción. En cambio, la mayor parte de los gobiernos locales han traspasado el mandato formal para avanzar en un

conjunto de nuevas atribuciones como respuestas a las demandas de la gente. En efecto, crecientemente asumen la gestión de un conjunto de servicios mejorando la calidad y la cobertura, al mismo tiempo que incrementan los costos de los mismos.

Los Consejos Provinciales buscan administrar recursos propios; reconocimiento del Estado y de la sociedad civil; mejorar la calidad de la representación; realizar obras de mayor reconocimiento e impacto; acceder a recursos financieros internacionales; calificación y mayor reconocimiento monetario a la burocracia.

Las Alcaldías pretenden una mayor participación ciudadana; mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios; ampliación de la ciudadanía tributaria; estímulos productivos; consolidación de mancomunidades; reconocimiento de la diversidad social y regional; impulso a la planificación; y, articulación de nuevos mercados.

Algunas propuestas sobre agendas locales y provinciales

Un subsistema político provincial podrá basarse en grados diferentes de autonomía para el diseño de la intermediación entre los niveles nacional y local, situación que deberá expresarse en el rango de competencias que asuma. Una concepción moderna de la soberanía interna del Estado no se debe afectar por una redefinición acordada de la articulación de niveles de gobierno.

El primer reto de la conformación de un subsistema provincial es conformar un pacto entre los actores de la provincia, que garantice el cumplimiento de los objetivos de la autonomía tales como el mejoramiento de la eficiencia en el gasto, la distribución más equitativa de los recursos, las decisiones más apegadas a la demanda ciudadana y el fortalecimiento del carácter representativo de las autoridades. Estos objetivos deberán lograrse dentro de un nuevo acuerdo nacional territorial, que desarrolle las modalidades de convivencia expresadas en Políticas Públicas Nacionales y de pertenencia a una comunidad política de origen y destinos históricos. El pacto territorial nacional y el pacto político provincial tienen un objetivo de nueva asociación con perspectivas de desarrollo.

Un subsistema político provincial deberá basarse en la mayor eficiencia en el uso de los instrumentos de que disponga como la recaudación y

montos de los ingresos tributarios, el mejoramiento de la calidad del gasto, el ejercicio de una efectiva voluntad contralora y de rendición de cuentas en todos los planos de la política pública, la efectiva participación de la ciudadanía de la provincia y la mayor eficacia legislativa dentro de los ámbitos que se acuerde para su competencia.

La participación contralora y corresponsable de las organizaciones territoriales y sectoriales de la provincia es de extrema importancia para evitar que los mayores niveles de autonomía se traduzcan en incremento de la corrupción por el debilitamiento de los controles nacionales y el acceso a los recursos por las elites locales y provinciales sin intermediación. El subsistema provincial evoca la conformación de un sentido público, que en ningún caso es retroceso frente a las modernizaciones políticas ya logradas sino adecuación y perfeccionamiento en las nuevas dimensiones de la escena pública.

El subsistema político provincial deberá armar la representación interna y de cara a la nación dentro del marco normativo actual, expresado en normas constitucionales, y administrar distintos escenarios de conflicto institucional, político, social y económico.

Un elemento central de la conformación del subsistema político provincial es la conformación de su propio escenario de opinión, el que no podrá estar definido por reivindicaciones contra la nación. A su vez, las instituciones de la provincia deberán adquirir cada vez más legitimidad para alejarse de la clásica desvalorización del servicio público, ganar confianza y estimular a una transformación de las elites, no solo a cargo de la gestión sino de la orientación de valores u comportamientos.

Un buen gobierno provincial deberá estar basado en la eficiencia y eficacia de las instituciones, en un contexto de competitividad externa e interna, estimular los procesos del capital, tecnología y mercados. En especial supone una eficiente y equitativa "gestión" de las oportunidades de la globalización, especialmente, en sus inversiones sociales como educación, salud e ingresos. A su vez, el empoderamiento de la provincia —como actores sociales— y del gobierno provincial —como institucionalización política— deberá permitir una distribución equilibrada del poder político evitando nuevas relaciones de dominación interna y dependencia externa. En este sentido, el subsistema provincial no solamente recibe poder transferido por la nación sino que debe crear legitimidad y voluntad política sostenible.

De modo esquemático, se propone crear un Sistema Nacional de Participación⁴ en que se pueda interrelacionar, por un lado, a los niveles de gobierno –nacional, intermedio y local– y, por el otro lado, a las organizaciones sectoriales, organizaciones territoriales y a las organizaciones de desarrollo. En el cruce entre niveles y organizaciones, se diferencia el grado constante de participación para el diseño de políticas públicas por parte de las organizaciones de desarrollo, mientras que las organizaciones territoriales incrementan sus niveles de influencia mientras más próximo se encuentra el nivel local, en tanto portadoras de la diversidad. El Consejo Provincial es una institución que debe basar al rediseño –representatividad y funciones– del nivel intermedio de gobierno. El Sistema Nacional de Participación Social reconoce a las organizaciones territoriales como sus interlocutores fundamentales para el control social de áreas de la inversión pública y la representación de intereses de la comunidad.

El propósito global del Sistema es complementar a la participación política y mejorar a la calidad de la democracia. Su orientación principal es:

- la gestión local;
- la modernización y fortalecimiento municipales;
- el estímulo a las organizaciones sociales a través del reconocimiento de las organizaciones territoriales como interlocutores responsables del desarrollo e instancias de control social y de la gestión de la infraestructura;
- la correcta utilización de los recursos;
- la optimización del gasto social por reasignación consecuente de responsabilidades y financiamiento;
- la redistribución del ingreso municipal por dimensión de la disparidad histórica y actual;
- la reglamentación de la revocabilidad de los mandatos seccionales;
- la reglamentación de la Consulta Popular Provincial y Cantonal;
- el estímulo al fortalecimiento institucional local y a la capacidad fiscal local;
- la formalización de las prácticas de participación existentes;
- la información amplia acerca de la adopción de decisiones;

4. Este tema ha sido desarrollado en Verdesoto, Luis, *El control social de la gestión pública. Lineamientos de una Política de participación social*, CEPLAES-ABYA YALA, Quito, 2000.

- la injerencia de los sujetos de la participación en las decisiones de todos los niveles subnacionales de gobierno;
- la reconfiguración de los mecanismos de representación conducente a la mayor cercanía entre representantes y representados, respeto a la diversidad social y electoral, eficiencia en la delegación local, intermedia y nacional, innovación partidaria, representación social en la escena política, entre otros aspectos.

La estrategia que debe subyacer en el Sistema es su carácter obligatorio en una porción de competencias, opcional en las restantes de acuerdo a la capacidad y progresiva dentro de una estrategia acordada. Además que su implantación debe realizarse por grados de modernidad y necesidades, por tamaño de los Municipios y por sector urbano o rural.

Para constituir a los interlocutores sociales y estatales del Sistema se debe lograr el reconocimiento de las organizaciones sociales territoriales dotándoles automáticamente de una “personería jurídica frente al desarrollo local”, lo que implica reconocimiento de la representación histórica de los barrios y comunas, y de una sola representación estimulando la agregación y castigando la división. Además se debe producir un cambio en algunas funciones, atribuciones y competencias de los Municipios en atención a la composición urbana o rural de su población y problemática socio-económica.

En su concepción y en su operativización, se debe perseguir una definición precisa y limitada, correspondiente a la disponibilidad de recursos y especificidades urbanas y rurales. Los instrumentos principales son el destino específico de los nuevos recursos, la propiedad y responsabilidades de esas inversiones y el automatismo tributario.

La prioridad consiste en crear sistema de planificación local, con una definición básica de organizaciones sociales y apoyada por un aparato específico.

En el plano de la cultura social, política e institucional se debe estimular la conciencia tributaria, la participación en las organizaciones sociales, el interés en la gestión municipal, una conciencia social más equitativa y los acuerdos plurales en torno a la gestión local. El papel de los organismos de la sociedad civil debe consistir en vincular la representación sectorial y la territorial.

Bibliografía

- 1998 Bresser Luiz y Cunill Nuria, editores, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires.
- 1998 Burgos, Dalton, "La descentralización y el desarrollo local. Alternativas para la organización de un nuevo modelo de desarrollo nacional", Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Sociología, Machala.
- 1996 Bustamante, Fernando, "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES-PNUD.
- 1997 Echeverría, Julio, *La democracia bloqueada*, Editorial Letras, Quito.
- 2000 Hurtado, Edison, "Cultura política y descentralización: falacias y mitos en los discursos para descentralizar el Estado ecuatoriano", Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Sociología, Guayaquil, febrero.
- 1997 March, J y Olsen, J. *El redescubrimiento de la instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- 1989 Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Revista Zona Abierta No. 50*.
- 1999 Quintero, Rafael y Silva, Erika, *La disputa por la nación*, Abya Yala, Quito.
- 1999 Verdesoto, Luis, "Las agendas de desarrollo en los 90", Sépales, Abya Yala, Quito.
- 2000 Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, "Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados", *Revista de Estudios Sociales N-6*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, Bogotá.
- 1991 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.