

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

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

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

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

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

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 65

---

Quito-Ecuador, agosto del 2005

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / 7-20

*Pablo Ospina*

Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / 21-38

*Eduardo Gudynas*

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005 / 39-52

## TEMA CENTRAL

Acerca del localismo ecuatoriano / 53-66

*Hernán Ibarra C.*

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad / 67-82

*Roberto Santana*

Autonomías regionales y unidad nacional / 83-112

*Franz Xavier Barrios Suvelza*

Una propuesta para evaluar la regionalización / 113-136

*Iván Navarro Abarzúa*

Descentralización y regionalización en el Perú / 137-154

*Javier Azpur*

Integración Europea e identidades regionales / 155-176

*Mario Caciagli*

## DEBATE AGRARIO

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos:  
el caso de Guangaje / 175-194

*Mercedes Alomía*

## **ANÁLISIS**

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia / 195-222

*Rickard Lalander*

Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias / 223-234

*Rubén Cruzata Santos*

# PRESENTACIÓN

**L**a cuestión regional, su forma discursiva encarnada en los regionalismos, es tan antiguo como la formación misma de los estados nacionales. Su politización exacerbada ha producido cruentas luchas, en algunos casos amparadas en diferencias étnicas. Asistimos a un momento de reivindicación de lo regional como una aspiración legitimada en las posibilidades, vía la explotación de recursos naturales localmente existentes, de nichos de mercado a lo que se insertaría un determinado producto, normalmente en condición primaria, e incluso bajo la forma de maquiladoras, para alcanzar el tan anhelado y al mismo tiempo tan lejano, desarrollo desde lo local-regional.

Este mirarse así mismo pone en cuestión al Estado-nación, una de cuyas razones de existencia es el “bien común”, entendido como la capacidad y obligatoriedad de buscar el equilibrio entre territorios y sectores sociales, propiciando la igualdad de oportunidades, fundamento de la democracia. En sus versiones más radicales los regionalismos toman distancia del conjunto territorial, resquebrajando el ideal de solidaridad interna y por ende la razón de estado.

En esta perspectiva, aparece como una tarea necesaria el repensar la conformación y capacidades del estado, la idea de una patria de todos, no es suficiente, como tampoco la de descentralización de competencias, por acuerdos

con los gobiernos locales como es el caso ecuatoriano, ya que las regiones pugnan por articularse, unilateralmente, a la mundialización de los mercados en curso, tienden a revalorizar y acentuar sus modos y maneras de ser, reforzando o reinventando diferencias culturales, un “otro” dentro del espacio de la nación, así como también a agruparse y expresarse políticamente en movimientos y opciones partidario-políticas locales. Los partidos nacionales o con intenciones de serlo, pierden capacidad de convocatoria y sus electores los acogen como expresiones de las reivindicaciones locales.

Tal es el caso de Ecuador y posiblemente sea una de las causas de la constante desinstitucionalización del sistema democrático, como señala R. Santana los prejuicios ideológicos pesan a la hora de asumir el problema y la ausencia de actores territoriales, asunto que debe ser estudiado y puesto a discusión, dificulta el asumir las realidades que exigen los actuales momentos en la relación de lo local con lo global.

Si bien el estado unitario se consolida en el siglo XX, sobre todo acompañado por los recursos manejados por el estado de los recursos generados por la exportación petrolera, en permanente disputa, esta visión, como indica H. Ibarra, coexistió con versiones en el plano local, produciéndose una reapropiación histórica y simbólica de particularismos locales. Estos particularismos, sobre todo en la dualidad Costa-Sierra, se han

exacerbado y los límites entre la nación y la región son cada vez más porosos, faccionalistas, con pronósticos aunque pueden ser acusados de “descabellados”, de fragmentación.

Una situación similar, quizá más visible, se vive en Bolivia, en el debate público sobre las autonomías está de por medio la transformación del estado unitario, desde un Estado simple a un Estado compuesto por autonomías, siguiendo a la experiencia española, según lo expuesto por F.X. Barrios, en su artículo.

La versión más cercana de un radical proceso de regionalización organizado desde el Estado, en el marco de un régimen dictatorial, es la chilena, como una decisión geopolítica que definió trece regiones. Sin embargo, según el aporte de I. Navarro, están surgiendo planteamientos secesionistas que buscan un replanteamiento de la regionalización ordenada en 1974. La evaluación de lo acontecido pone de manifiesto la necesidad de replantearse la representación política, las identidades locales y las transformaciones necesarias para contar con espacios regionales “competitivos e inteligentes”, de cara a los efectos e inflexiones de la globalización imperante.

En Perú, la regionalización, en una nueva versión distinta a la que se enunciara en la constitución que inaugura la reimplantación del régimen democrático, confronta dificultades que requieren superarse, ya que no se trataría, según el artículo de J. Azpur, de articular los antiguos y actuales Departamentos, en nuevas regiones, con ello se estaría abs-trayendo las identidades conformadas

históricamente, así como la tradición centralista y la fragmentación política. La representación política, la asignación y distribución de los recursos públicos, son puntos centrales para la decisión sobre una nueva conformación regional, que requiere de una decisión colectiva y un soporte desde el estado, tal como lo ocurrido en Europa en donde el proceso de regionalización fue paralelo al de europeización, alcanzando las regiones capacidades de gobernar e incrementar su peso económico, análisis que aparece en el trabajo de M. Caciagli.

De la lectura de los artículos que conforman el tema central de este número, se desprende tanto la vigencia de la cuestión regional, en sus variadas dimensiones, y la urgencia de confrontar las reivindicaciones locales hacia una reconfiguración de los actuales estados nacionales. Volver visibles y sujetos de debate los distintos planteamientos y aspiraciones constituye un requerimiento básico para lograr sólidos estados democráticos, quizá contruidos desde las regiones y no tanto desde la descentralización desde el estado, que ha perdido capacidades de centralidad, sobre todo por el neoliberalismo acriticamente acogido, en la búsqueda al menos de una “respública” que contenga un proyecto colectivo identificadorio.

En Coyuntura, contando con el valioso aporte de P. Ospina, se analiza el abrupto final del gobierno de Gutiérrez, que tuvo como iniciales protagonistas a las clases medias y una posterior y menor participación de sectores populares. Que motiva a las clases medias a la protesta abierta y decidida, es una de las interrogantes. El que: “se vayan todos”,

como rechazo a la política y a toda dirección política, tiene como resultante una deslegitimación de los partidos y de la representación política. Desde 1977 la gente usa las calles para revocar el mandato presidencial.

La integración de las naciones de la región, es otro de los asuntos de noticia diaria, las ofertas de los gobiernos son recurrentes, sin embargo los resultados son pobres, casi inexistentes. Según el artículo de E. Gudynas, la época neoliberal que nos atraviesa ha producido importantes cambios en nuestras sociedades y como consecuencia estamos embarcados en modelos de "integración blanda", en los que caben todos los discursos sin que éstos logren una vertebración política entre países.

En la sección análisis, con la participación de R. Lalander a través de su trabajo comparativo entre los procesos de descentralización en Venezuela y Bolivia, volvemos sobre esta problemática a la que dedicáramos el número 61. Lalander nos recuerda que la descentralización en América Latina fue realizada en un contexto de reformas del estado y de las presiones de las agencias multilaterales. En el caso venezolano contribuyó a minar la hegemonía bipartidista, mientras que en Bolivia, la ausencia de una reforma más integral, que incluya a los Departamentos, impidió una descentralización real, en el marco de una aguda demanda desde las regiones.

Para un país de "vocación" migrante, la familia es uno de los temas vitales para las ciencias sociales. A esa intención y hacia centrar las diversas entradas, sobre todo para un acercamiento a la producción teórica, es de gran utilidad el artículo de R. Cruzata Santos conteniendo elementos indispensables para nuevos estudios y comprensiones.

Debate Agrario-Rural cuenta un novedoso ejercicio multidisciplinario teniendo como base la ingeniería ambiental, de los efectos y realidades en la cada vez más preocupante erosión de los páramos, fundamentales proveedores de agua y fuente de vida de una particular y única vida silvestre. En el deterioro de los suelos actúan tanto condiciones naturales como humanas. La precariedad, cada vez mayor, de los ingresos de los campesinos de altura, así como el crecimiento demográfico, presionan hacia ampliar hacia arriba la frontera agrícola, agudizando el proceso erosivo.

El tema central se presta, en momentos en que se ha vuelto a hablar de la reforma política, para un amplio debate y particularmente para acometer estudios e investigaciones que sustenten las diversas posiciones. En la medida de nuestras posibilidades, trataremos, desde varios de sus ángulos, de proseguir con el tema.

**LOS EDITORES**

# ICONOS

## Revista de Ciencias Sociales

Iss: 1390-1249-revistaiconos@flacso.org.ec-www.flacso.org.ec



Número 23 - septiembre 2005 - edición especial

### **COYUNTURA**

¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12?  
*Fander Falconí y Juan Ponce*

### **DOSSIER: La caída de Gutiérrez y la rebelión de los forajidos**

*(Fotografía: Julio García)*

Presentación - *Felipe Burbano y Franklin Ramírez*

La frágil legitimidad del príncipe democrático - *Catalina Pazmiño*

Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable - *Simón Pachano*

Crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez - *Julio Paltán*

El fervor democrático quiteño: ¿un mito, un sueño o algo sustancial? -  
*Teodoro Bustamante*

"Lo que pasó en CIESPAL". Apuntes etnográficos sobre el poder, los  
medios y los sin-sentidos de la vilolencia - *Edison Hurtado Arroba*

Insurrección, legitimidad y política radical - *Franklin Ramírez Gallegos*

El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo -  
*Bertha García*

### **DEBATE**

Persona, religión y jerarquía. Comentarios al dossier de Iconos 22  
*Eduardo Kohn*

Interpretando la(s) cultura(s) después de la televisión  
*Lila Abu-Lughod*

### **DIALOGO**

La ciencia política y el trabajo de campo. Dialogo con *Liisa North*  
*Luciano Martínez*

Pedidos y suscripciones: La Librería - FLACSO ([lalibreria@flacso.org.ec](mailto:lalibreria@flacso.org.ec))

Canje: Biblioteca - FLACSO ([biblioteca@flacso.org.ec](mailto:biblioteca@flacso.org.ec))

Dirección: La pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador/ tel: (593-2)3238888

# COYUNTURA

## El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento<sup>1</sup>

Pablo Ospina<sup>2</sup>

*El final abrupto del gobierno del Coronel Gutiérrez que culminó el 20 de abril, tiene como sus protagonistas a las clases medias y una menor participación de los sectores populares. El rechazo a toda dirección política y a los políticos, incide en una mayor deslegitimación de los partidos y la representación política. Desde 1977, la gente está firmando una revocatoria del mandato presidencial desde las calles.*

*¿Cuáles son, en términos generales, los síntomas distintivos de una situación revolucionaria? (...). 1) la imposibilidad para las clases dominantes de mantener inmutable su dominación; tal o cual crisis de las "alturas", una crisis en la política de la clase dominante que abre una grieta por la que irrumpen el descontento y la indignación de las clases oprimidas. Para que estalle la revolución no suele bastar con que "los de abajo no quieran", sino que hace falta que "los de arriba no puedan" seguir viviendo como hasta entonces*

V. I. Lenin<sup>3</sup>

### Las ondas cortas

**L**a coyuntura abierta por los resultados electorales del 17 de octubre de 2004 se cerró abruptamente

el 20 de abril de 2005. Entre octubre y abril un gobierno extremadamente débil pareció fuerte por dos razones: a) logró una mayoría parlamentaria frágil e inestable cuya conformación derivó di-

- 
- 1 Este análisis se basa en informes de la prensa, en mensajes de los amigos y en conversaciones con algunos analistas y participantes. Esto es especialmente importante para la primera parte del texto. Entre los amigos agradezco especialmente las informaciones de Antonio Gaybor, Xavier Guachamín, Marc Saint Upéry, Alejandra Santillana, Sofía Ortega, Angel Jácome, Lita Jácome y Ana María Larrea. Ellos descubrirán rápidamente los plagios de sus ideas cuando las lean. Una parte importante de mis percepciones sobre las actitudes políticas de los sectores populares proviene también de mi trabajo político en el sur de Quito con la Comisión de Vivencia Fe y Política.
  - 2 Profesor del área de historia de la Universidad Andina Simón Bolívar e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos.
  - 3 1980 [1916] "La bancarrota de la II Internacional". En V. I. Lenin. En torno a la dialéctica. Moscú: Ed. El Progreso, p. 22.

rectamente de la exitosa confabulación que los partidos mayoritarios<sup>4</sup> hicieron contra los minoritarios al momento de establecer el sistema estadístico para la asignación de los puestos de elección popular en las elecciones locales; y, b) mantuvo una serie de gestos anti-oligárquicos y antipolíticos acompañados de entregas bastante des - institucionalizadas de fondos públicos sobre todo en provincias pequeñas, lo que le granjeó cierta popularidad entre los más pobres. Gutiérrez guardó hasta el fin de su gobierno un apoyo que osciló entre el 30 y el 40% de la población adulta<sup>5</sup>. Es muy probable que estas cifras bajaran en los momentos culminantes de la crisis, pero no oscurecen la comparación relevante: ni Jamil Mahuad (depuesto en enero de 2000) ni Abdalá Bucaram (depuesto en febrero de 1997) pueden ostentar un récord semejante en el momento de su caída. Este apoyo, como se probó después, no significaba una aprobación militante y activa. Era simplemente una indisposición a salir a la calle para echar abajo al gobierno.

Desde el 8 de diciembre de 2004 (día de todas luces ilegal sustitución de

la Corte Suprema de Justicia) la agitación social aumentó. Pero fue ante todo una movilización de clases medias dirigida por los gobiernos locales en asocio con sectores de lo que Franklin Ramírez ha llamado la "alta sociedad civil"<sup>6</sup>. En Guayaquil, el alcalde recurrió al expediente de la autonomía local y la seguridad ciudadana para ampliar su base de sustento, mientras en Quito los gobiernos locales lo hicieron convocando a "asambleas" locales similares a aquella que lideró parte importante de la revuelta anti - bucaramista de 1997, en la que destacó la alianza de la Izquierda Democrática con el movimiento Pachakutik. El momento culminante de esta agitación fue el de las multitudinarias marchas de enero y febrero de 2005 en Guayaquil, Quito y Cuenca. En la marcha de Quito, y sobre todo en la de Cuenca, se notó la presencia creciente de una fracción más radical de los convocados que no solo combatían la inconstitucionalidad en la designación de la Corte Suprema de Justicia y abogaban por el regreso al "Estado de Derecho", sino que gritaban por la salida de Lucio

- 
- 4 Partido Social Cristiano, derecha, Izquierda Democrática, Socialdemócrata, Pachakutik, izquierda.
  - 5 Basta conversar con los taxistas, con sectores barriales marginales del sur o con personas de sectores populares de cualquier provincia menor para constatarlo. Una encuesta del 18 de abril confirmaba que en Quito y Guayaquil la aceptación a la gestión de gobierno superaba el 40% (Hugo Barber, com. Pers.). Hay que entender bien lo que la gente responde. La aceptación no significa lealtad. Pero significa que no estaban dispuestos a salir a la calle para derrocarlo.
  - 6 Un grupo de ONG o proyectos de ONG y de "personalidades" civiles muy dependientes de su peso en los medios de comunicación, que lideraron parte de la lucha en nombre de la "defensa de la legalidad" (Franklin Ramírez, Quito, charla del 8 de mayo de 2005).

Gutiérrez e incluso de todos los políticos.

En esta fase, la participación de los sectores populares siguió siendo pequeña. A los factores mencionados antes para explicar la débil movilización popular, se sumó la cruel desconfianza que suscitaban los convocantes de las marchas y los dirigentes del anti - gutierrezismo. El ambiente en los barrios del sur de Quito era de no apoyar una movilización que tuviera la más mínima oportunidad de ser interpretada como un apoyo a los partidos políticos tradicionales. Varios sectores de la izquierda también estaban inmovilizados: apoyaban los golpes contra el control que el caudillo del Partido Social Cristiano, León Febres Cordero, mantenía en la administración judicial, pero desconfiaban de la alianza con Bucaram y de los gestos anti - oligárquicos vacíos de contenido programático de Gutiérrez. Sucedieron en el intento de llevar a cabo la delicada operación de no apoyar a ninguna de las fracciones en pugna ("Ni Abdalá ni León"), y terminaron por acompañar la desmovilización popular.

La situación sufrió un primer cambio el 2 de abril. El regreso de Abdalá Bucaram desde su exilio en Panamá hizo que la mayoría parlamentaria gubernista tan trabajosamente forjada, se resquebrajara por la que había sido siempre su mayor fisura: la que separaba al PRIAN (aparato electoral del magnate Alvaro Noboa) y al PRE (partido acaudillado por Bucaram). Pero además, el regreso del ausente creó en Quito un ambiente de indignación mucho más fuerte en las clases medias y una desconfianza mayor en los sectores populares

que hasta entonces no se habían mostrado dispuestos a la movilización contra Gutiérrez. La protesta espontánea de paseantes de la Plaza Grande contra los ministros y el Presidente reunidos en la Catedral por la misa en honor de Juan Pablo II, fue una señal de que el ambiente se caldeaba también en algunos sectores populares. El segundo factor que llevó al aumento de la agitación fue la constante imposibilidad de los partidos parlamentarios de llegar a un acuerdo sobre el cambio de la CSJ. Durante cuatro meses fingieron una y otra vez que estaban "a punto" de lograrlo. La incapacidad de arriba exasperó el ánimo de abajo.

Ese ambiente caldeado fue recogido por las Asambleas de Pichincha y de Quito, que terminaron por arrastrar tras de sí a la dirección del alcalde Paco Moncayo que mostró durante toda la crisis una lamentable timidez. Sus vacilaciones deben ser explicadas no solamente por la incapacidad personal de Moncayo. Su apelación a las Fuerzas Armadas posterior al regreso de Bucaram expresaba un cálculo de las elites tanto quiteñas como guayaquileñas: veían que ese factor de poder era todavía reactivo a una salida que forzosamente tendría que ser extra - institucional (tal como en realidad ocurrió). La incomodidad en la oficialidad por el regreso de Bucaram, oficialidad mayoritariamente serrana, no era suficiente para cambiar el orden de cosas. Mientras tanto, una salida institucional parecía distante por la relación de fuerzas en el Congreso. Las elites guayaquileñas se distanciaron de la radicalidad que parecía dominar a Quito.

Sobre todo, para forzar una salida, faltaba la gente en las calles. Las Asambleas de Quito y Pichincha la convocaron para el martes 12 y miércoles 13 de abril. Hubo movilizaciones de grupos ligados a las instituciones convocantes, pero no fue ni masiva ni sostenida, tal como había vaticinado el socialcristiano Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil. Fue una movilización importante, pero lejos de la expectativa que la indignación social parecía abrir sobre el éxito de la movilización. En la *Radio La Luna* una señora, el miércoles en la noche, explicó la razón: "No confiamos en los políticos que la convocan". Además, el horario de las manifestaciones coincidía con los momentos de trabajo: había que movilizarse de noche. Esta pequeña emisora es escuchada fundamentalmente (aunque no únicamente) por sectores de clase media políticamente radicalizada. Este sector social no quería que su lucha fuera interpretada como un apoyo a los partidos políticos que repudiaba o a cualquier otra organización. La desconfianza inmoviliza.

Al abrir audazmente los micrófonos a la gente que llamaba por teléfono, y al combinar la apertura de la emisora con el estilo mordaz y agitador del director de noticias Paco Velasco, se proporcionó el principal mecanismo práctico para una progresiva "auto - convocatoria" a las movilizaciones. Se resolvía así, de manera imprevista, el problema político central: cómo romper la desconfianza que inmovilizaba. Si en algo se pareció esta movilización a las *multitudes* ne-

gristas fue precisamente en el rechazo a toda forma de centralización organizativa, en la canalización improvisada de la creatividad para expresar la indignación, en la organización repentina de manifestaciones en varios sitios, que terminaban por tener una racionalidad que semejava la planificación pero que en realidad nadie planificó. Pero a diferencia del ímpetu liberador, de la espontaneidad innata de la rebelión contra el poder, del deseo libidinal de liberación que anima a las *multitudes* negristas, las *multitudes* quiteñas salieron armadas no solamente de su indignación contra el autoritarismo y el desgobierno sino repletas de su historia cultural, de sus aspiraciones inmediatas, de su origen social y de sus prejuicios. Así son las revoluciones verdaderas<sup>7</sup>.

La movilización auto - convocada creció poco a poco. Las voces que se intercambiaban en *Radio La Luna* fueron haciéndose cada vez más decisivas conforme crecía. La gente en sus casas ponía los parlantes de sus transistores con dirección a la calle para que el resto pudiera oír los informes que otros manifestantes espontáneos daban por teléfono sobre lo que pasaba en su barrio, para comunicarse unos con otros y actuar. Sin embargo, este método improvisado de acción, por llamativo y notable que fuese, siguió siendo utilizado entre el 13 y el 18 de abril fundamentalmente por las clases medias indignadas. Hasta esa fecha, la movilización fue ante todo festiva, con inmensa participación de mujeres y familias, pacífica y de enfrenta-

---

7 Hardt, Michael y Antonio Negri 2002 [2000]. Imperio. A. Bixio (trad.). Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós. Estado y Sociedad 95, pp. 323-74.

mientos limitados. Los sectores populares empiezan a participar lentamente, poco a poco desde el 16, pero solo lo harán más masivamente a partir del 19 ¿Cuáles fueron los acontecimientos que están en la base de ese cambio crucial del tamaño, del carácter violento y de la composición social de la movilización los días 19 y 20 de abril?

El primero parece ser la descalificación y minimización que Gutiérrez hizo de las movilizaciones quiteñas llamando a sus integrantes "forajidos". La movilización inorgánica y desordenada adquirió entonces algo que no tenía: identidad. Al retomar el nombre del acusador, los manifestantes se reconocieron entre sí, encontraron una denominación que los unificaba y los animaba. Una multitud sin organización centralizada pero con nombre propio. Ese detalle tuvo un profundo efecto psicológico.

El segundo fue el fracaso del Estado de Emergencia el día viernes 15 y el sábado 16 de abril. La señal fue clara. Gutiérrez no tenía un apoyo unánime de las Fuerzas Armadas. Las tropas no salieron. Hicieron compás de espera. Junto al Estado de Emergencia, Gutiérrez decretó la ilegal destitución a la Corte Suprema de Justicia ilegal (el ejecutivo no tiene facultad para destituir a los jueces). La medida, que negociada en el parlamento lo hubiera salvado dos semanas atrás, llegaba demasiado tarde. Exactamente lo mismo que le pasó a Bucaram con las medidas económicas del paquetazo de enero de 1997. Dio un paso al costado cuando el río desbordaba su cauce. ¿Por qué Gutiérrez no cambió la Corte cuando tuvo tiempo? ¿Por qué tuvo que esperar para cuando ya no importaba? La respuesta no está

solamente en su incapacidad personal o la de sus asesores, sino en el carácter inestable y frágil de la mayoría parlamentaria de la que su poder dependió durante la crisis. La tensión entre Bucaram y Noboa por un lado, y las ambiciones interminables de los diputados independientes (a los que solo podía mantener a su lado mediante constantes concesiones) lo tenían de rehén mucho más que de dictador. Bucaram estaba obligado a volver al país independientemente de las especulaciones que podamos hacer sobre su pacto con Noboa para dejarle el paso libre en las siguientes elecciones (Noboa y Bucaram compiten por el mismo electorado). El Partido Roldosista Ecuatoriano había sido el gran derrotado de las elecciones de octubre, se desgajaba por todos lados en sus bastiones tradicionales de las provincias pequeñas de la costa y tenía enormes dificultades para mantener su popularidad. La manifestación organizada que lo esperó a su regreso del exilio en Guayaquil el día de la muerte del Papa fue mucho menos numerosa de lo que cualquier observador informado podía esperar. La ruptura de la alianza parlamentaria que mantuvo mayoría en el Congreso ocurrió unos pocos días antes del desenlace, cuando no estaba anunciado que volvería de Panamá, salvo para los amigos íntimos: Noboa empezó entonces a pedir la renuncia de Gutiérrez y éste empezó a presionarlo desde el Servicio de Rentas Internas. La ruptura de la mayoría parlamentaria cayó por su tensión más evidente. El delicado equilibrio que permitió a Gutiérrez mantener la mayoría, le impedía resolver el problema de la Corte

El tercero, y finalmente decisivo, fue la movilización de partidarios de Gutiérrez desde las provincias de la costa, traídos por su primo, Renán Borbúa. Era una táctica que ya le había dado resultados en enero y febrero al organizar contramarchas más pequeñas a las marchas de la oposición. El carácter y tamaño de las manifestaciones sociales hasta el lunes 18 podía alentar perfectamente la idea de que la operación se haría otra vez exitosamente. La calma relativa de las manifestaciones el domingo y el lunes (“tiempo de descanso y respiro”), así como el regreso a clases de los estudiantes el lunes y el martes sin grandes sobresaltos, también hacía pensar que era una táctica viable. Por último, es claro que se trató de un recurso orquestado luego de la negativa militar a intervenir en la represión de las manifestaciones. No es descabellado pensar que tal vez fue una operación que tenía el propósito adicional de involucrar a ciertos batallones y oficiales leales al gobierno en la resolución de la crisis: por eso varios contingentes de la costa fueron transportados en convoyes militares.

La magnitud de la manifestación nocturna del martes 19 de abril, cuando ya se sabía la posible llegada de convoyes de contra - manifestantes, hizo dudar de estos cálculos. La participación se volvió abrumadora. La marcha que salió de los Shyris, al norte de la ciudad, se fue alimentando sorpresivamente en el camino al Congreso con una marea humana salida de ningún lado. Fue la primera señal de una participación po-

pular significativa, aunque todavía minoritaria, que se entremezcló con la de las clases medias. La dura represión policial esa noche cobró la primera víctima y el salto desde manifestaciones de clase media festiva hacia manifestaciones con sectores populares, dio su primer paso firme. Un muerto parecía demasiado en un país como Ecuador y en una ciudad como Quito, con un presidente tan débil.

La represión de ese día alentó la resistencia del siguiente. El día miércoles 20 de abril la batalla contra los “buses de monos” fue inusitada<sup>8</sup>. Los manifestantes festivos de la primera fase de la movilización dejaron de asistir a los lugares claves del enfrentamiento que vendría. Me relataron el caso de la entrada por la Floresta en el camino desde Guápulo, al nororiente de la ciudad. Convoyes militares con no menos de un millar de contra - manifestantes armados resguardados por efectivos del ejército fueron atajados por las poblaciones de Guápulo. Lograron sortear el primer escollo. Pero al llegar a la Floresta, el barrio entero se movilizó contra los invasores. Varios miles de moradores armados de palos y piedras no se arredraron ante los disparos que provenían de los convoyes. Lograron pasar el segundo obstáculo pero con mayores dificultades y, sobre todo, con menos seguridad en sí mismos y su fuerza. No esperaban semejante resistencia. Esperaban que la gente se asustara con los disparos. No sabían a lo que venían. Al llegar a la Vicentina se encontraron con un

---

8 “Monos” es el apelativo despectivo que en la sierra se usa para designar a los habitantes de la costa.

tercer escollo igual de multitudinario: miles de estudiantes de la Escuela Politécnica, de la Universidad Católica y de la Universidad Andina armados de palos, piedras e incluso algunas armas, que ya habían aparecido en la Floresta. La batalla campal fue descomunal para los estándares ecuatorianos. En la confusión, un grupo de contra-manifestantes del convoy cayó cuando el conductor buscaba acelerar para esquivar a los defensores de la ciudad y una mujer fue arrollada por la ambulancia militar que los seguía. Fue la segunda víctima. Ante la tragedia, bajó la combatividad de los miembros de los convoyes, que se rindieron a la multitud. Fueron desarmados, algunos apaleados y otros expuestos ante los medios de comunicación para que confesaran que venían pagados y que no sabían lo que les esperaba. Es solo un ejemplo de la magnitud inédita de la resistencia. En las afueras del Ministerio de Bienestar Social se vivió una jornada de violencia similar justo ante las puertas de quien sintetizó la defensa mafiosa del gobierno y el odio condensado de las clases medias: el Subsecretario de Bienestar Social, Bolívar González.

¿Cómo explicar tal entrega en la lucha? No solo influyó el rechazo creciente al gobierno, al autoritarismo y a la represión del día anterior. También afloró un sentimiento de quiteñidad herida por

la "turba de monos". El regionalismo jugó una parte de la partida. Para muchos, se trataba de cholos ignorantes, de mercenarios incultos y de manifestantes acarreados sin libre voluntad, como suelen ser los más pobres en la costa. Las herencias culturales, no todas envidiables ni sostenibles con orgullo, acompañaron la efervescencia espontánea de la multitud. Por último, el gobierno cometió un error crucial. Luego de dos días de clases relativamente en calma, dudó sobre la suspensión de actividades educativas el día miércoles. ¿Por qué permitió que los jóvenes estudiantes secundarios fueran a clases el miércoles luego de la arrolladora manifestación del martes en la noche? Una posibilidad es que quería profundizar el caos y declarar la dictadura con apoyo militar. Eso hubiera revelado miras muy cortas y una confianza muy grande en el apoyo de las guarniciones. La verdad es que la actitud posterior de la cúpula militar, que luego de retirar públicamente el apoyo a Gutiérrez a las 14h30 del miércoles, dejó sin protección al Presidente electo hasta las 16h30 en el auditorio de CIESPAL, y su posterior remoción en masa, evidencian, al menos, serias fisuras internas sobre la ruta a seguir. No es descabellado pensar que consideraron seriamente dar un golpe militar, con Gutiérrez o sin él<sup>9</sup>. Otra posibilidad más plausible es que el gobier-

---

9 Revelaciones posteriores de la prensa confirman que las dudas y escenarios que contemplaron los militares incluyeron la toma del poder del Estado. Las divisiones al respecto debieron ser más fuertes que los consensos. Se sabe también que el retiro del apoyo al gobierno de Gutiérrez se produjo horas antes de la declaración pública, es decir, antes de que renunciara el Comandante de la Policía y antes de que el Congreso Nacional lo destituyera formalmente.

no simplemente minimizó las protestas. No creyó que tendrían el nivel que tuvieron. El error fue de proporciones. Los estudiantes del colegio Mejía y de otros colegios públicos salieron en masa a combatir con piedras y palos no solamente a la policía en los alrededores del Congreso Nacional, sino a las “hordas de monos” que invadían la ciudad y buscaban alcanzar la Plaza Grande. La batalla campal ocurría en varios sitios a la vez.

El papel de la Embajada norteamericana en toda la crisis es también oscuro e inescrutable. ¿Jugó algún papel en la caída? Para muchos, el gobierno de Estados Unidos fue el principal apoyo que mantuvo a Gutiérrez en palacio. Un “gran aliado”. Un presidente débil que quería hacer méritos. La verdad es que se trataba de un gobierno y un presidente incómodo por incapaz e inestable. Alentaba una crisis política que no podía manejar. Más que la protección de un presidente en específico, la política norteamericana parece ser la de evitar la inestabilidad que cunde en la región. Pero también controlar el contagio de la efervescencia venezolana o boliviana por todos lados. Cuidar la estabilidad del régimen pudo haberse confundido en ocasiones con cuidar la de Gutiérrez. Pero a la larga, el juego resultó inviable: había que navegar en medio de demasiada turbulencia.

La renuncia del Comandante General de la Policía hacia el final de la mañana de ese miércoles de violencia delirante (siempre para los estándares ecuatorianos) fue la señal definitiva de la ruptura en las fuerzas del orden. Si algún oficial militar estuvo dispuesto a apoyar al régimen, o incluso a dar un

golpe, las jornadas del 19 y sobre todo del 20 de abril lo convenció de que solo podría hacerse al precio de una manzana. Gutiérrez no valía el precio. Revelaciones posteriores confirman que las fracturas internas en las Fuerzas Armadas no concluyeron el 20 de abril. Dos días después, el 22 de abril, hubo intentos o al menos conversaciones en algunos regimientos, para reponer a Gutiérrez en la presidencia. ¿Por qué renunció Poveda? Es probable que fuera una combinación del repudio a la táctica de traer contra-manifestantes apoyados por batallones del ejército con las consecuencias relatadas y también su exclusión de la toma de decisiones operativas clave a manos del círculo íntimo del Presidente (del hermano del Presidente, Gilmar Gutiérrez, y de su primo, Renán Borbúa). Pero el factor finalmente decisivo de toda la coyuntura, de la salida de Poveda, de la pérdida del apoyo militar al gobierno y del giro en el Parlamento aquella mañana del 20 de abril fue sin duda la violencia de la tenaz resistencia quiteña: insólita, inesperada, pero incubada por una semana de crecimiento y cambio cualitativo.

### Las ondas largas

Las tres preguntas claves que surgen del relato de la crisis son estas: 1) ¿por qué las clases dominantes y los partidos parlamentarios mostraron tal incapacidad de llegar a acuerdos sobre la conformación de la Corte Suprema de Justicia? Una y otra vez tuvieron la oportunidad de encontrar un arreglo pero una y otra vez alargaron la agonía hasta el desborde final en la calle. 2) ¿Por qué las clases medias exhibieron

tanta indignación ante el régimen de Gutiérrez hasta el punto de liderar, sostener y finalmente pagar el costo humano de la revuelta? 3) ¿Cuál es el saldo de la rebelión en cuanto a tendencias y escenarios futuros?

Los de arriba ya no pueden gobernar como lo venían haciendo. Esta máxima se aplica perfectamente a la crisis política ecuatoriana si la remitimos no a los acontecimientos de abril, sino, cuando menos, al período que cubre desde 1995 (año de la destitución del vicepresidente Alberto Dahik) hasta 2005, año de la destitución de Lucio Gutiérrez. ¿De dónde proviene? La crisis de largo plazo está relacionada con el cambio del modelo de acumulación, en la cual el control del aparato del Estado es considerado vital para la sobrevivencia de las fracciones en disputa en un contexto de poderosas presiones económicas desde arriba y desde abajo. Las presiones económicas recrudecen las tensiones políticas. Parece mecánico, pero en el largo plazo la hipótesis se sostiene perfectamente. Estas tensiones se ejercen, por supuesto, en contextos de una cultura política específica y de tradiciones de manejo estatal de las elites. El punto crucial es que esa cultura y esas tradiciones no mostraban en el pasado la radical inadecuación que muestran ahora para resolver las disputas entre las elites y los sectores subalternos.

¿Cuál es el elemento del contexto que ha cambiado más radicalmente? Enfrentar el liberalismo económico reinante llena de temores y plaga de com-

petencias inmanejables un ambiente empresarial repleto de protecciones, subsidios y negocios turbios con un Estado cada vez más radicalmente privatizado. Controlar los negocios petroleros (los contratos y su legislación), las operaciones de recompra de la deuda externa (FEIREP), los sistemas de crédito estatal y privado (toda la crisis bancaria) y el destino de las privatizaciones de empresas públicas (caso EMETEL), se vuelven fuentes de tensiones recrudecidas por un cambio que asusta. Los vectores de ese cambio son la competencia inducida por la globalización, las presiones de la tecnocracia económica internacional y el recambio estatal. Todo ello induce a que el tradicional prebendalismo de las clases dominantes deba, si no eliminarse, al menos cambiar sus reglas de distribución. El control del aparato estatal y especialmente del sistema judicial ha probado ser fundamental en la mejora de oportunidades que las distintas facciones suponen que tendrán para aprovechar el recambio sin pagar los costos en quiebras empresariales que le vienen asociados. El control del Estado aparece como un acto de lucha por la sobrevivencia económica. Asistimos a una tardía (pero no tanto) readecuación general del Estado y sus clases dominantes al contexto del neoliberalismo. Es una readecuación caótica, agresiva y desesperada que clausura los acuerdos políticos<sup>10</sup>. Estudiar el detalle de estas pugnas entre las elites nos ayudaría a entender mejor el recrudecimiento de la disputa regional en el país, pero también el

10 Las historias de cada país son particulares y provienen de acumulados institucionales y culturales distintos, pero en toda América Latina se vive la misma crisis.

tenor de la crisis de los partidos políticos. Lamentablemente las tendencias intelectuales que ligan la política a la economía y la sociedad están bastante desacreditadas entre los politólogos ecuatorianos que tienden a concentrarse en el análisis de los discursos y las tendencias electorales<sup>11</sup>.

Las clases medias han afirmado un protagonismo político cada vez más importante. Lo tuvieron ante todo en la salida de Bucaram, y de modo aún más decisivo, en la de Gutiérrez. Han sido muy poco estudiadas, pero es evidente que la crisis económica, la reducción del empleo estatal, el recambio neoliberal y la dolarización las afectan cruelmente generando inestabilidad y un ambiente de hastío, desprecio a los dirigentes políticos y una incertidumbre que predispone a la movilización. Aunque ese es el ambiente económico en el que se mueven, más que su situación inmediata parecen repudiar el autoritarismo y la "vulgaridad" cuando van asociadas. La crisis económica proporciona un contexto pero no basta para lanzarlas a la calle. Lo prueba su actitud ante el gobierno de Jamil Mahuad en 1999. Permanecieron en casa. Ni en marzo, ni en

julio, ni en diciembre de 1999, ni en enero del 2000 salieron a las manifestaciones. Ni las políticas económicas neoliberales en su expresión más dura y con sus efectos más perversos; ni el simple rompimiento de la legalidad hicieron que estas clases medias quiteñas se movilizaran.

En otro momento ya insistí en que estas clases medias tienen un gran repudio y temor al autoritarismo real, o incluso al verbal y potencial. Además, lo que les resulta más insoportable es que ese autoritarismo está combinado con la *huachafería*, la vulgaridad, la ineptitud y la incapacidad intelectual. En oposición a esta doble combinación (autoritarismo *huachafo*) es que las clases medias quiteñas pueden movilizarse con más facilidad. Y es por eso que la consigna de una legalidad que funcione, que sea respetada y que se aplique, puede adaptarse a sus aspiraciones más fuertes; aquellas, precisamente, que la impulsan a la movilización. En la "legalidad" encuentran un dique al autoritarismo; en un sistema que funcione aspiran a encontrar un dique al "populismo" que repudian. Ambas, por separado, son molestas; pero juntas, son la pólvora de la toma de las calles<sup>12</sup>.

- 
- 11 Un excelente estudio reciente de León Zamosc (2005. El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). **La lucha por los derechos indígenas en América Latina**. Quito: Abya – Yala) hace la misma lectura de la crisis política: su origen está en el recrudescimiento del ajuste, su fracaso económico y sus enormes costos sociales. Pero Zamosc sobre – dimensiona la potencia de la movilización popular, de la capacidad de dirección de la CONAIE y subestima (de hecho no le dedica ni una sola línea de su argumentación) las disputas que el neoliberalismo promueve dentro de las propias clases empresariales y financieras.
- 12 Ver este mismo razonamiento, un poco más detallado, en P. Ospina 2005. El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador. En **Ecuador Debate**. No. 64. Quito: CAAP. Abril.

En las actitudes políticas inestables de las clases medias, que oscilan entre buscar una legalidad que funcione imparcial y profesionalmente, y un repudio radical a todo el sistema corrupto y podrido, se expresa una disputa por el sentido del proyecto de modernización político del Estado. En la formación incierta de ese proyecto indefinido juegan sectores radicalizados que buscan aliarse a sectores populares, como el movimiento indio por ejemplo, y otros que están mucho más influenciados por una cultura aristocrática y excluyente, por una sociedad de castas y de guetos, teñida de racismo y de sentimientos de superioridad ante la plebe infamante. Ambas clases medias, y todas sus formas intermedias, tuvieron expresión variada en las jornadas creativas e intensas de la rebelión forajida.

¿Qué podemos esperar como tendencias y escenarios futuros? La base estructural de la crisis política y por tanto la agitación social asociada a ella no tiene solución inmediata. Seguirá. Las presiones políticas del recambio neoliberal parecen persistentes. No sabemos por cuanto tiempo, pero está claro que tenemos al menos otra tormenta perfectamente discernible en el horizonte: el tiempo tenebroso de los costos que to-

mará la salida de la dolarización<sup>13</sup>. La disputa sobre cómo se repartirán los costos del descalabro y cómo será el procedimiento para lograrlo, anuncia ser verdaderamente descomunal. No sabemos si habrá otras crisis previas o subsiguientes, pero al menos ésta nos aguarda casi con seguridad. Las elites locales todavía no ven salida alguna fuera del ambiente reinante de neoliberalismo económico internacional. Afrontar con otras premisas el cambio de modelo les es perfectamente ajeno.

¿Qué tendencias se desgajan en cuanto a la capacidad de incidencia de los sectores subalternos (medios y populares) en tal proceso de recambio de largo plazo? Las jornadas forajidas de abril marcaron una doble curva. Por un lado, una disposición notable a la lucha política y al sacrificio en la calle. La ira social y el ambiente de indignación mostró su potencialidad para despertar el coraje y desechar el miedo a la violencia. La gente frenteó la violencia con una disposición rara en las luchas sociales de los últimos tiempos. El asco y la ira ante el sistema político, la corrupción, el autoritarismo, incluso sin crisis económica de por medio, son capaces de incendiar la pradera. La capacidad de indignación ante las elites dominan-

---

13 El escenario de que la dolarización pueda durar indefinidamente en una especie de "modelo Panamá" no es completamente imposible, pero parece improbable. El segundo escenario posible es el de una "salida ordenada" de la dolarización en la que los actores económicos reconocen la inviabilidad del esquema monetario y acuerdan un esquema de reparto de costos y beneficios de la salida y todo puede hacerse mientras existe estabilidad económica y superávit comercial. Desde 1995 no ha habido acuerdos semejantes, por lo que sin estar totalmente clausurado, tampoco parece probable. El tercer escenario es el "zafarrancho": la salida ocurre en medio de disputas irremediables, de fuga de capitales, de crisis económica y déficit en la balanza comercial. Un escenario probable, aunque en modo alguno inevitable.

tes abre un espacio futuro de movilización posible muy grande. La crisis de arriba incendia el abajo que tampoco acepta seguir siendo gobernado como antes. La paja está seca y anuncia las llamas.

Por otro lado, la rebelión forajida reafirmó la tendencia al debilitamiento de toda dirección política. Si la destitución de Bucaram fue liderada por la dirigencia política en pleno, por la Asamblea de Quito, por la reunión de líderes que subieron a la famosa "camioneta" en la que incluso participó la entonces boyante y naciente Coordinadora de Movimientos Sociales, esa fue su última oportunidad. En la caída de Mahuad, las dirigencias políticas fueron mucho más cruelmente excluidas, incluso en la consigna de salida de todos los poderes del Estado. Para la dirección quedaron los amorfos (y no muy serios) Parlamentos Populares, la Coordinadora de Movimientos Sociales y la CONAIE. Había, a pesar de todo, una conducción, pequeña y vacilante, siempre como una gota de agua en el mar de la vida social. En la salida de Gutiérrez el reforzamiento de la tendencia a la exclusión de toda dirección política organizada es a todas luces evidente. No solo salieron más deslegitimados todos los partidos políticos y todos los diputados, sino las mismas organizaciones sociales y cualquier dirigente gremial, político o social conocido. En muchos casos sabemos que es merecido. Pero se extiende a cualquier organización estable. El rechazo y la desconfianza ante toda forma de centralización organizativa, de voluntad de poder institucionalizado o de liderazgo que sugiriera el intento de ca-

pitalizar una indignación pura, merece repudio. La ira es profundamente radical, pero "que se vayan todos" no significa que no venga nadie. Alcanza para derrumbar el gobierno o incluso tal vez, en el futuro, para algo más radical todavía. Pero no alcanza para organizar un nuevo Estado y un nuevo sistema político. "Que se vayan todos" no alcanza para definir un *programa* económico y político frente a la crisis. Si algo podrían aprender los quiteños de las jornadas de abril es que buscar gente nueva, joven o apolítica no es suficiente. Gutiérrez y su combo eran nuevos, jóvenes y alejados de los partidos. Esas características formales todavía explican parte de su atractivo para un sector importante de las clases populares del país que lo consideran un hombre bien intencionado que quiso desalojar a los partidos podridos y que por eso fue desalojado del poder.

Algo similar, ocurre en las clases empresariales de Quito y Guayaquil. Encandilados por sus similitudes formales, algunos identifican a Gutiérrez con Hugo Chávez (al igual que algunos politólogos ecuatorianos). Si el "populismo" es un conjunto de maneras de mesa y de formas de lograr adhesión social, ambos dirigentes lo son. Si ambos apelan en su discurso a lo popular contra las trincas de un poder omnímodo de oligarquías corruptas, ambos encuentran el mismo rechazo de las clases cultas y honorables. Si ambos alientan el enfrentamiento y la movilización y recogen la indignación popular contra todos y contra todo en un sistema que los elimina como desechos humanos, ¿no representan acaso lo mismo? En reali-

dad, *no*. Ambos son expresiones de salidas encontradas al mismo contexto, al mismo ambiente, a la misma crisis estructural. Sus similitudes provienen de su *origen*, pero se diferencian notablemente en su *proyecto*. Justo aquello que la consigna de “que se vayan todos” no alcanza a especificar.

La lucha de las clases medias quiteñas empezó abanderada por la consigna de la defensa del “Estado de Derecho”. Defender la Ley y la Constitución frente a algunos de los que la atropellan. La progresiva radicalización de la protesta y del conflicto arrastró por los suelos la legalidad maltrecha. La salida de Gutiérrez fue tan ilegal como la de sus dos predecesores. El detalle de la “defensa de la legalidad” es que *esa legalidad* fue inventada precisamente para defender a sus inventores. La Constitución de 1998 maniató al Congreso frente al Ejecutivo

y lo hizo con toda premeditación y alevosía. Excluyó explícitamente la revocatoria del mandato al Presidente de la República (único funcionario electo irrevocable en las urnas) y bloqueó sistemáticamente los procedimientos parlamentarios para defenestrarlo. La derecha ecuatoriana de la sierra y de la costa quería asegurar la gobernabilidad reforzando la figura presidencial en un sistema ya fuertemente presidencialista<sup>14</sup>. Los resultados están a la vista. Pero en el Ecuador existe desde 1997 un sistema de revocatoria del mandato presidencial que la gente firma en la calle y que refrendan los militares con su actitud hasta ahora complaciente. Los gobernantes no pueden hacer lo que les da la regalada gana. Eso es democrático. Pero no en la forma en que quisieran los demócratas liberales, sino como sueñan los demócratas radicales.

---

14 Osvaldo Hurtado, demócrata cristiano y Jaime Nebot, socialcristiano, en un acuerdo público durante la Asamblea Constitucional de 1997 y 1998 medicaron esa cura para la enfermedad de la crisis política. Por si alguien lo duda, en un reciente documento para el BID, Osvaldo Hurtado lo define con total claridad: “Si las propuestas de una reforma política llegan a enfrentar el dilema entre participación y gobernabilidad, es necesario optar por la segunda, naturalmente en los casos en que se hallen garantizadas las formas de intervención de los ciudadanos en la vida pública que suelen ser inherentes a la democracia representativa”. Cfr. Osvaldo Hurtado Larrea 2005. “Elementos para una reforma política en América Latina”. Quito: Informe final preparado a pedido del BID (Governance, and Civil Society Division). Marzo. Inédito, p. 3.

## E.I.A.L.

Published in English, Spanish and Portuguese, E.I.A.L is an interdisciplinary journal devoted to the study of twentieth - century Latin American and the Caribbean.

Every year, one of the issues is devoted to a specific subject, which is previously announced, while the other issue comprises articles on a variety of themes. Both issues include book and film reviews.

---

### Previous Themes

Vol.8 (1997), 1:

**Political thought in Latin America**

Vol.9 (1998), 1:

**Visual Culture in Latin America**

Vol.10 (1999), 1:

**Educations and Politics in Latin America**

Vol.11 (2000), 1:

**The Mediterranean and Latin America**

Vol.12 (2001), 1:

**New Approaches to Brazilian Studies**

Vol. 13 (2002), 1:

**Democracy and Neoliberalism**

Vol. 14 (2003), 1:

**Science in Latin America**

Vol. 15 (2004), 1:

**History and Society in the Andes**

Vol. 16 (2005), 1:

**Re-gendering Latin America**

### Future Themes

Vol. 17 (2006), 1:

**Culture and Politics in the 60's**

---

Payments to: E.I.A.L., school of History, Tel Aviv University

Estudios  
Interdisciplinarios  
de América Latina  
y el Caribe



Edited by  
Ranran Rabin

---

Published twice a year

---

Subscriptions

\$ 20 Students

\$ 30 Individuals

\$ 40 Institutions

---

Tel Aviv University  
School of History  
P.O.B. 39040  
Ramat Aviv (69978)  
Israel

---

Fax: (972-3) 640 6229

E-Mail:

ciel@post.tau.ac.il

<http://www.tau.ac.il/ciel/>

## Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo\*

Eduardo Gudynas\*\*

*Mientras los gobiernos ofrecen discursos anunciando la integración Latinoamericana, la realidad cotidiana muestra que esos intentos se enfocan en acuerdos económicos con pobres resultados. La década neoliberal ha cambiado sustancialmente nuestras sociedades y una de sus consecuencias es la defensa de una "integración blanda" que permite amparar los más diversos discursos pero que no logra una vertebración política entre los países ya que las condiciones de un "comercio rígido" hacen que unos compitan contra otros.*

Los procesos de integración regional de América Latina están inmersos en una situación paradójica. Por un lado ha ganado terreno la defensa de una unión más vigorosa y estable entre países, la que es constantemente invocada desde las tribunas políticas. Pero; por otro lado no se logran concretar medidas efectivas para establecer esa integración más profunda, los conflictos comerciales se repiten, el fantasma de cierto nacionalismo simplista se asoma a cada tanto, y el camino de las alternativas concretas apenas se está esbozando.

Los análisis convencionales enfatizan los aspectos comerciales y econó-

micos, tales como las medidas arancelarias. Pero esas cuestiones no alcanzan la médula de los problemas de la integración regional. La integración Latinoamericana no es un mero hecho comercial, y no puede ser analizada únicamente desde el campo económico, sino que en realidad expresa hechos políticos. En este artículo se abordan algunos de esos aspectos, y en especial aquellos que están pasando desapercibidos o bien aparecen confundidos con otras cuestiones. Entre otros se destaca el que a pesar de la supuesta "derrota" del neoliberalismo, se cumplieron casi todas las reformas propuestas, las que generan nuevos escenarios sociales y económi-

---

\* El presente texto es una versión revisada de un artículo publicado en la "Revista del Sur", y ofrece adelantos de un próximo libro del autor sobre integración regional y desarrollo sustentable.

\*\* Gudynas es investigador en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Montevideo, Uruguay (claes@adinet.com.uy).

cos; se analizan los efectos que generan aquellos nuevos gobiernos que se auto-definen como “progresistas” pero que todavía no logran concretar medidas económicas y comerciales alternativas. Cuando se incorporan esos temas olvidados se observa que se mantienen condicionantes económicas y estrategias comerciales rígidas, mientras que las propuestas de integración son imprecisas, recubiertas con declaraciones de aspiraciones muy variadas, y por lo tanto acomodando visiones muy distintas que logran pocas medidas efectivas.

### **La marcha reciente de la integración**

Los esquemas de integración ensayados por los países Latinoamericanos desde mediados de la década de 1980 han sufrido muchos cambios. La crisis económica y política de aquellos tiempos terminó en una redefinición internacional de varios países. Por ejemplo, se redujo la competencia por el liderazgo regional (Colombia centró su atención en sus conflictos internos y estrechó sus relaciones con EE.UU., México avanzó en una asociación funcional de su economía a la de Estados Unidos, Argentina comenzó una dura reforma neoliberal, etc.). Los acuerdos regionales con una larga historia, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común Centroamericano (MCCA), sufrieron muchas modificaciones que si bien eran frecuentemente presentadas como un “relanzamiento”, en realidad recortaban sus aspectos políticos y acentuaban los objetivos comerciales. Paralelamente se crearon nuevos acuerdos, destacándose el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(TLCAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En el plano geopolítico, Estados Unidos continúa desempeñando un papel sobresaliente hacia condicionar y modificar la agenda regional, tanto por medios diplomáticos, como a través de instrumentos económicos o incluso intervenciones directas. En este plano EE.UU. está avanzando en una estrategia que abandona el multilateralismo para basarse en posturas unilaterales (con expresiones en temas comerciales, por ejemplo, prefiriendo los TLCs a las negociaciones globales en la OMC; (Gudynas, 2004). La relación comercial que defiende Washington es asimétrica, basada en ganar acceso a los mercados de los países de América Latina mientras mantiene sectores domésticos protegidos (por ejemplo, agricultura), impone el libre flujo de capitales y regulaciones sobre temas como patentes y protección a las corporaciones. La propuesta del ALCA significaba profundizar esos cambios por medio de una ampliación de un acuerdo tipo TLCAN al resto del continente. Esta visión del “libre comercio” ha quedado asociada a su estrategia de seguridad nacional (véase US 2002).

En el plano económico y comercial, los intentos de integración también están limitados por la condición periférica y subordinada de los países Latinoamericanos (véase por ejemplo las discusiones en Arrighi 1998, Martins 2005). La estructura productiva muestra una fuerte participación de la extracción de materias primas, una alta proporción de ellas alimentando las exportaciones, siendo tomadores de precios internacionales, y por lo tanto muy sen-

sibles a los vaivenes en los mercados globales. En muchos casos la deuda externa acentúa aún más las condicionantes impuestas por los agentes financieros, promoviendo reformas más profundas en busca de atraer inversiones. En casi todos los países se llevaron adelante reformas neoliberales que limitan las opciones económicas, pero que además condicionan las opciones posibles en la integración. Así, se efectuaron privatizaciones de empresas estatales, avanzándose en la transnacionalización de la economía, la liberalización del comercio y flujo de capitales; la inversión extranjera cobró un papel sustancial.

Las empresas estatales privatizadas terminaron en manos de un conjunto reducido de transnacionales que en la mayor parte de los casos son indiferentes o contrarias a los procesos de integración. En unos pocos casos, especialmente en el Cono Sur, fortalecieron algunas coordinaciones productivas en tanto implantaron nodos de actividad a nivel regional, donde solo se conservaban unas pocas filiales mientras se cerraban las demás con el consiguiente impacto laboral (por ejemplo, en el sector automotor se mantenía una o dos plantas de fabricación desde donde se abastecía todo el Mercosur, clausurándose las demás filiales).

En muchos casos tuvo lugar una desindustrialización con pérdida de puestos de trabajo genuinos, ocasionando el aumento de la informalidad y persistente pobreza para una enorme proporción de Latinoamericanos. Si bien crecieron las exportaciones, esto no se

logró por un salto cualitativo en las capacidades de industrialización, ya que en muchos países se acentuó todavía más la exportación de productos primarios. Paralelamente las importaciones crecieron mucho más, generando déficits comerciales crecientes, a lo que se sumó el regreso del peso del endeudamiento externo (véase CEPAL 2001; Birch y Haar 2000; Martins 2005).

Tampoco debe olvidarse que los actores envueltos en el debate sobre la integración regional también cambiaron. La transnacionalización económica significó una notable pérdida de poder político para algunos representantes tradicionales del empresariado nacional, que fueron reemplazados por ejecutivos de corporaciones extranjeras. La despolitización y delegación democrática desembocó en un menor papel de los parlamentarios, los gobiernos locales e incluso de los sindicatos, al centuarse el déficit en la información pública se empobreció la discusión sobre la inserción regional.

La vida política en muchos de los miembros de la CAN o el MERCOSUR derivó hacia una "democracia delegativa"<sup>1</sup>, con un fuerte protagonismo presidencialista, a veces con sesgo autoritario, con el consiguiente debilitamiento de las instancias parlamentarias, y la erosión de los mecanismos de participación ciudadana (por ejemplo, la presidencia de Perú con A. Fujimori, C. Menem en Argentina) Es visible el caso del Mercosur, su evolución se estancó en un acuerdo intergubernamental, donde las "cumbres presidenciales" deben de-

---

1 Sobre este concepto véase a G. O'Donell, 1977

cidir sobre una amplia variedad de temas. La incapacidad de generar políticas productivas regionales tiene como una de sus expresiones más agudas, la ausencia de una política agrícola común tanto en la CAN como el MERCOSUR, pese a ser un sector clave desde el punto de vista productivo y exportador de cualquiera de sus miembros. Incluso se llegó a postular acuerdos comerciales “sin política” tal es el caso de la negociación de un tratado de libre comercio entre Bolivia y Chile, países que si bien no mantienen relaciones diplomáticas formales parecían dispuestos a vincularse únicamente en el plano comercial.

Los actores estatales que podían incidir en encauzar la integración también fueron muy golpeados. Varias agencias estatales claves en el diseño de las políticas de desarrollo fueron desmanteladas e incluso se desvaneció el concepto de “planificación” del desarrollo. Al carecerse de estrategias claras de desarrollo en el plano nacional era más que difícil acordar planes comparados a nivel regional.

Los esquemas actuales de integración no permitieron detener este proceso de deterioro. En el caso del NAFTA se acentuó todavía más la dependencia comercial de México, mientras que la CAN o el Mercado Común Centroamericano que no lograron fortalecerse políticamente, viven el riesgo de debilitarse todavía más por los acuerdos comerciales de casi todos sus miembros con los Estados Unidos. El MERCOSUR logró detener la propuesta del ALCA, pero las promesas de concretar una unión aduanera y profundizar espacios para políticas comunes no se han concretado.

Es evidente que todos estos bloques comerciales poseen diferencias muy importantes entre ellos, y no se pretende olvidarlas, pero es necesario advertir que más allá de esa diversidad, estos procesos regionales no han logrado detener el constante rezágo de la región en el comercio global, no han servido para enfrentar colectivamente las grandes crisis y no han superado sus problemas internos. También está claro que las potencialidades de uno y otro acuerdo para generar otro tipo de integración son distintas, y sin desechar esas opciones, es importante reconocer que no han sido aprovechadas de manera adecuada, no se asumieron las responsabilidades para llevarlas adelante y nadie parece dispuesto a pagar los costos que las nuevas posturas pudieran significar.

### **Conceptos difusos, prácticas diversas**

A pesar de todos estos problemas, la idea de la integración regional sigue contando con importantes apoyos. En el pasado se apelaba a la imagen de la “unidad” de América Latina, buscándose un compromiso político ya que la articulación entre países era parte de una plataforma política, respondían tanto a demandas nacionales como a buscar formas alternativas de presentarse frente al mundo. En aquellas ideas de décadas atrás la articulación entre países se correspondía con estrategias de desarrollo nacional y con ciertos objetivos de incidencia a nivel mundial (ver por ejemplo a Devés Valdés, 2003).

Las referencias a la “unidad Latinoamericana” se mantienen en la actualidad, pero el contenido de la discusión es muy distinto. El relacionamiento en-

tre los países pasa a considerarse esencialmente en un plano comercial; se confunde "integración" con "acuerdos comerciales". Seguramente el mejor ejemplo del abordaje conceptual de esos años fue la propuesta de "regionalismo abierto" de la CEPAL (1994). La elaboración cepalina concebía a la integración como un proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior; la liberalización no sólo era dentro de una región sino al mundo, suponiéndose que operarían mecanismos de competitividad convencionales que permitirían una mejor inserción exportadora.

Las ideas cepalinas fueron funcionales a las reformas de mercado y por lo tanto se expresan en un "vacío de la política" en varios planos: ignoran la política internacional (por lo cual no consideran la geopolítica regional ni los conflictos sobre la seguridad); no se discuten adecuadamente las políticas de desarrollo en la perspectiva regional; y finalmente, existe un vacío en la política ciudadana (no se exploran en detalle la promoción de la participación ciudadana y la apropiación política de la integración). Es por lo tanto una visión "contractual" de la integración, donde los gobiernos intercambian concesiones comerciales, con una institucionalidad mínima, y promotores de la globalización. El ejemplo, a juicio de CEPAL, era el TLCAN.

Las ideas de la CEPAL entendían que la globalización, en especial la económica, representaba un aspecto positivo, y por lo tanto la integración era una mediación para acelerar la inserción en

ella. Esto tiene una consecuencia clave donde el "regionalismo abierto" no contradecía la globalización actual sino que era funcional a su promoción. La propuesta de CEPAL ponía como ejemplo al TLCAN, un acuerdo de libre comercio ortodoxo, donde se subordinaban temas claves (como laboral, ambiental y manejo de fronteras), y no se establecían mecanismos de coordinación política. La CEPAL no logró advertir que el TLCAN antes que un marco de integración se constituyó en un instrumento de relacionamiento asimétrico y en una nueva forma de manejo y regulación de los capitales; tampoco advirtió que no generó mayor autonomía en México sino que acentuó la asociación funcional de su economía, vía el sector de "maquilas", a las demandas productivas en EE.UU.

El "regionalismo abierto" de la CEPAL y otras ideas parecidas se desarrollaron en paralelo a las reformas neoliberales, nunca lograron detenerlas y son responsables de haber promovido indefiniciones en temas claves (en especial en el plano político), y esa misma indefinición permitía que esas ideas fueran invocadas en muy diferentes contextos y reflejando distintas posiciones conceptuales. Se generó una enorme confusión donde los gobiernos de América Latina hablaban una y otra vez del "regionalismo abierto" para defender posiciones diversas y a veces contradictorias, incluyendo las reformas propias del Consenso de Washington. En algunos casos el "regionalismo abierto" de la CEPAL no sólo era funcional al neoliberalismo de esos tiempos, sino que además lo promocionaba al insistir en as-

pectos como la desregulación comercial.

### Los temas olvidados

Los análisis convencionales, y posiblemente el de CEPAL sea el mejor ejemplo, continúan hasta el día de hoy dejando temas esenciales de lado. Por lo tanto es necesario recuperar los “temas olvidados”, ponerlo bajo discusión y analizar las relaciones entre ellos y sus implicancias para la integración regional. Se debe reconocer que han tenido lugar importantes cambios en la estructura y dinámica tanto de la sociedad política como de la sociedad civil.

Han cambiado cuestiones como las expectativas de las personas sobre los procesos políticos, los roles que asumen, los espacios disponibles para ese ejercicio, y las elaboraciones sobre las estrategias de desarrollo que se definen. Esos espacios son determinantes en los procesos de integración, ya que no sólo generan imágenes y símbolos sobre la integración regional, sino que también determinan las opciones de desarrollo que se deben articular entre los países.

### La herencia neoliberal

Ultimamente se sostiene que el neoliberalismo fracasó y se mira con optimismo una “nueva izquierda” que se difunde en América Latina, tomando como indicadores un conjunto heterogéneo de hechos, desde algunos alzamientos ciudadanos al triunfo de candidatos presidenciales que se autodefinen como “progresistas”. La conjunción entre el “fracaso” neoliberal y la “nueva izquier-

da” permitiría fortalecer los procesos de integración. Sin embargo hay muchas otras señales que enfrían ese optimismo, y es posible citar algunos ejemplos destacados: dentro de la Comunidad Andina se mantienen los problemas y nuevamente se suspendió la aplicación de un arancel externo común; en el seno del MERCOSUR sigue sin existir acuerdos en muchos temas comerciales y no se concreta la instalación de un Parlamento regional; y a nivel continental se han sucedido discrepancias sobre cómo proponer candidatos a la secretaría de la OEA, la dirección de la OMC y la presidencia del BID.

Estos problemas en los procesos de integración se deben a fuertes condicionantes que operan sobre cada país, y para comprenderlas es necesario revisar la idea de la supuesta “derrota del neoliberalismo”. En el terreno de la política partidaria y la composición gubernamental, es cierto que en los últimos años muchos candidatos conservadores que apostaban a profundizar todavía más la propuesta neoliberal de los años 90, no triunfaron (ejemplos de esas derrotas son Menem en Argentina, Serra en Brasil, Stirling en Uruguay, y Lavín en Chile). También es cierto que las evaluaciones de opinión pública muestran un creciente descontento hacia algunas medidas convencionales como las privatizaciones de empresas estatales o la flexibilización laboral. Actualmente se habla de un eje de “izquierda” o “progresista” en varios gobiernos (Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela, Tabaré Vázquez en Uruguay, y a veces Ricardo Lagos en Chile). Los programas de gobierno invocan ideas del campo

de la izquierda o centro-izquierda, en algunos casos los políticos se autodefinen a sí mismos dentro de esas corrientes (aunque una vez en el gobierno pueden tomar medidas muy distintas a sus promesas de campaña) y todos tienen discursos con fuertes invocaciones a la integración.

Pero también se debe admitir que el programa neoliberal desarrollado en América Latina desde mediados de la década de 1980 logró cambios sustanciales en la organización del Estado, la dinámica política, el papel de la ciudadanía y la economía. No se pueden olvidar casi dos décadas de reformismo mercantil. Si se revisan las grandes demandas de reforma presentadas por el Consenso de Washington, o por el Banco Mundial en la década de 1990, se debe reconocer que casi todas ellas ya se han cumplido, o incluso están en marcha en estos momentos. Un interesante ejercicio es analizar las propuestas que desde el Banco Mundial S.J. Burki y sus colaboradores presentaron sucesivamente en 1997, 1998 y 1999 bajo el ambicioso título de "una agenda de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década". Se puede observar que sus consejos en temas como la apertura comercial, generación de servicios privados y cambios en el papel del Estado, se han cumplido en casi todos los casos.

Además de esos factores externos, se han sucedido muchas otras transformaciones internas que han generado profundos cambios sociales y políticos. Ha existido un "corrimiento" hacia posturas conservadoras, y lo que hoy se define como "izquierda" o "progresista" se lo hace bajo puntos de referencia que

son distintos a los utilizados en décadas atrás. Esta problemática es evidente en varios casos donde desde los sectores "progresistas" se defienden posiciones que poco tiempo atrás hubieran sido cuestionadas como "conservadoras" u "ortodoxas". Por ejemplo, la Concertación por la Democracia en Chile promueve una nueva generación de medidas de flexibilización laboral e insiste en la apertura unilateral comercial con débiles compromisos políticos dentro de América Latina (manteniéndose por ejemplo el conflicto fronterizo con Bolivia). Posiblemente el caso más dramático sea el gobierno Lula da Silva en Brasil, ya que sus políticas económicas también son convencionales, continuando las ensayadas por F.H. Cardoso, aunque en otros temas las acentúa (es el caso de un alineamiento más fuerte con el FMI). Existen particularidades en el gobierno del Partido de los Trabajadores, por ejemplo el énfasis en la expansión de la agroindustria y el fortalecimiento de la consulta ciudadana, pero las medidas que se esperaban en el área social, educativa y ambiental no se han concretado adecuadamente (otras opiniones de destacados analistas son todavía más críticas; por ejemplo Arruda Sampaio, 2005). En otros casos, gobiernos que se presentaban inicialmente como de izquierda, viraron hacia posturas ortodoxas, a veces retomando la agenda neoliberal (por ejemplo, Toledo en Perú, Gutiérrez en Ecuador). En cambio, Argentina sí está explorando otras posturas en materia de política económica, con posiciones más independientes frente a las instituciones financieras internacionales, ensayando el fortalecimiento de algunos sectores productivos, intentan-

do la recomposición política, y con gestos muy positivos en materia de derechos humanos<sup>2</sup>.

Los determinantes económicos parecen volverse sobre las aspiraciones progresistas, y permutan las agendas de regreso hacia medidas de gobierno concretas similares a las ejercidas en la década de 1990. Se justifican esas medidas apelando a las imágenes sobre la "seriedad" (un manejo ortodoxo de la economía sería "serio", mientras que el ensayo de alternativas es "inmaduro", "no profesional", "sin experiencia" o "parte de la vieja izquierda"). Las restricciones económicas propias de las economías periféricas, hace que las naciones Latinoamericanas constantemente compitan entre ellas ante los mercados de destino como en la atracción de inversiones, y por lo tanto una y otra vez fracturan los esfuerzos de integración, no logran generar una coordinación productiva y evitan entrar en el campo político. De esta manera los gobiernos se quedan con un discurso integracionista que es florido, emotivo y a veces grandilocuente, pero que tiene enormes dificultades para concretarse en la práctica. Esas razones están detrás de los problemas dentro de los bloques comerciales y en la descoordinación a nivel global. En este aspecto podemos citar otro ejemplo: la ausencia de coordinación de los miembros del MERCOSUR en sus negociaciones con China a fines de 2004, donde Argentina, Brasil y Chile emprendieron conversaciones en

forma individual, donde la competencia entre sus ofertas fue muy bien aprovechada por los enviados de Pekín para obtener mayores ventajas.

### Una cultura individualista y violenta

La dinámica cultural también ha cambiado sustancialmente ya que buena parte de nuestras sociedades ahora privilegian el consumo y la posesión material, su definición de la calidad de vida está recostada en el acceso a bienes como electrodomésticos o el automóvil, y muchos servicios han sido transferidos al sector privado. Las interacciones en los espacios públicos se han reducido y se enfatizan la esfera íntima; muchas actividades que se coordinaban en los ámbitos públicos han sido reemplazadas por relaciones contractuales comerciales (compra – venta de bienes y servicios), la solidaridad está en retroceso y se busca el beneficio personal.

Muchas personas han saboreado durante distintos tramos de la década de 1990 de altos niveles de consumo, como resultado de la apertura comercial y la invasión de importaciones a bajo precio, y entonces los presupuestos sobre calidad de vida y satisfacción por el consumo han cambiado fuertemente (véase a García Canclini, 1999). Incluso entre los sectores más empobrecidos las expectativas de consumo también se alteraron (con situaciones conocidas como invertir los bajos ingresos en com-

---

2 Entre los estudios sobre la situación actual se pueden mencionar los ensayos en Álvarez, 2003, Drake y Jaksic, 2002, García Linera y otros, 2001, López Maya, 1999, Smith y Korzeniewicz, 1997; Lewkowicz, 2002, Del Búfalo 2002, CEPAL 2001.

par ciertos calzados deportivos de marcas muy publicitadas). Este tipo de factores impactan sobre las opciones políticas que aparecen como posibles para los gobiernos. Cualquier medida de integración regional alternativa que afecte el consumo de bienes suntuarios generará reacciones negativas no sólo desde los agentes comerciales sino de amplios sectores de la población. Mucha gente espera del “libre comercio” la posibilidad de conseguir su propio automóvil o el mejor reproductor de DVD a bajo costo, y por lo tanto cualquier intervención sobre esos flujos comerciales desencadena reacciones desde los más variados sectores.

La responsabilidad social ha perdido sustancia derivando a posiciones de asistencialismo y compensación, ya que los mecanismos redistributivos son combatidos desde el mercado (véase por ejemplo a Larraín, 2000). El papel del ciudadano como sujeto activo en la construcción política también se reduce frente a posturas individualistas, con roles propios de un “consumidor” buscando su beneficio personal antes que el bien común.

La violencia urbana y el sentimiento de inseguridad avanza en muchas ciudades, y con ello la añoranza de sistemas de protección policial, mayores controles y ciertos niveles de autoritarismo. Los crecientes niveles de violencia se deben a varios factores, que van desde las condiciones de pobreza a la im-

plantación de patrones culturales donde todo vale, pero la importante es ser sinceros y admitir que se ha llegado a niveles escandalosos: entre los diez países con los más altos niveles de homicidios por armas de fuego, nueve son Latinoamericanos<sup>3</sup>. El promedio mundial de asesinatos es 8.8 por 100 mil habitantes (en base a registros del año 2000; OMS 2002), mientras que en Brasil una evaluación reciente los ubicaba en 27.8 (según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística – IBGE). Ciudades como Rio de Janeiro, Sao Paulo o Caracas se encuentran en una situación que recuerda una guerra de baja intensidad aunque buena parte de la población parece haberse acostumbrado a ella.

Frente al impacto de estos datos, ¿cómo construir una verdadera integración regional en una cultura que es consumista, individualista y para colmo de males, crecientemente violenta?

### La política se encoge

De esta y otras maneras, el mercado se convirtió en un escenario clave de las interacciones sociales, abarcando tanto aquellas áreas que dejaba el Estado como avanzando sobre otros ámbitos de la vida personal. Existe al menos toda una generación que realizó su socialización bajo este programa neoliberal, donde la política, en amplio sentido como deliberación pública del bien común, fue cercenada.

3 Venezuela con 34,30 por cada 100 mil habitantes, Brasil 21,72, Puerto Rico 19,12, Uruguay 13,91, Ecuador 13,39, Bahamas 12,96, Argentina 11,49, Belice 9,09, Paraguay 8,26; mientras que EE UU presenta una tasa de 10,27; sobre datos de OMS y UNESCO, según un reporte de prensa de AFP del 10 de mayo 2005.

Se observa una retracción hacia el espacio privado que explica en parte el fenómeno de la delegación democrática, acentuando los rasgos presidencialistas, con gobiernos más autoritarios y más alejados de la ciudadanía. Los partidos políticos han perdido protagonismo, y ese debilitamiento también impacta negativamente sobre los proyectos regionales. Por ejemplo, mientras que en la Unión Europea operan coordinaciones regionales de partidos ideológicamente emparentados (es el caso de los socialdemócratas o liberales que articulan posiciones comunes entre países, tienen bancadas en el Parlamento Europeo, etc.). Un proceso similar no ha logrado fructificar en América Latina por los problemas internos de los partidos, las trabas en coordinar a nivel regional, e incluso por las dificultades en descubrir tramas ideológicas comunes (ilustrado en el caso del Mercosur por las claras diferencias del peronismo argentino, principal sustento del gobierno Kirchner y el Partido de los Trabajadores de Lula da Silva).

Mucha gente desconfía de la política (con casos extremos en Chile donde los jóvenes no se inscriben en el registro electoral); los asuntos colectivos se volvieron una cuestión ajena favoreciendo prácticas propias de un "gerenciamiento" mercantil de servicios, donde los resultados regularmente han sido insuficientes y en no pocas instancias desembocaron en corrupción.

La cultura del individualismo y el debilitamiento de la política alimentan la creciente desconfianza interpersonal. Las evaluaciones de opinión pública muestran que el promedio regional en

América Latina está en el orden de un 15% de personas que confían en el prójimo; Uruguay presenta el nivel más alto con un 24%, pero de todas maneras éstas muy por debajo de la confianza observada en las naciones desarrolladas (usualmente superior al 50%; Latinbarómetro 2004). En esa evaluación Ecuador aparece con un 19% de personas confiadas, pero la situación es todavía peor en otras naciones, donde se destaca Brasil con un 4% el peor registro continental. Bajo estos niveles de desconfianza, ¿cómo se pueden construir políticas públicas?

El vaciamiento de la política por la cultura del consumo individual no resuelve los problemas de fondo, y los sectores que son excluidos de la construcción política en algunos casos han reaccionado para reapropiarse de su papel de ciudadanos. Las irrupciones indígenas y campesinas en los países andinos son en cierta medida intentos de volver a ser protagonistas de una construcción política de la que han sido marginalizados. Esas expresiones en muchos casos son inentendibles bajo los ojos del análisis convencional, en tanto reflejan una lógica de construcción política que no sólo es distinta sino que además entiende que los procesos y canales tradicionales heredados de la tradición europea, no les permite expresarse ni actuar como sujetos políticos, y por lo tanto buscan generar espacios alternativos. De la misma manera queda planteada la duda si la ausencia de irrupciones ciudadanas similares en países como Chile o Brasil no se deben solamente a una institucionalidad más fuerte, sino al creciente individualismo

y la profunda despolitización ciudadana<sup>4</sup>.

### La pérdida de la soberanía

Los intentos de articulaciones regionales están ocurriendo bajo el contexto de una globalización capitalista arrolladora que discurre en planos que van desde la economía a la cultura, y que por lo tanto determinan drásticamente las opciones posibles para los países Latinoamericanos. Esa globalización tiene síntomas muy conocidos, como la creciente presencia de empresas transnacionales o la invasión de patrones culturales, y han sido objeto de muchos estudios y propuestas de reacción (por ejemplo dos Santos, 2004; Stiglitz, 2002; Giddens, 2000; Ianni, 1999; Beck, 1998). En la perspectiva de la posibilidad de una integración Latinoamericana es importante considerar algunos aspectos, no siempre evidentes, de la globalización actual. En este artículo se proponen dos: la pérdida de soberanía y la implantación de reglas de producción.

Hay una redefinición de la soberanía en sus expresiones prácticas. Los países mantienen ciertas formas de soberanía formal (por ejemplo entregar documentos de identidad o imprimir el papel moneda), pero muchas otras funciones han sido recortadas, se desvanecieron o fueron transferidas a un espacio transnacionalizado.

El caso más evidente se observa en las serias limitaciones de poder diseñar

políticas económicas nacionales autónomas en tanto éstas están condicionadas por agentes externos así como por condiciones internas. Entre los agentes externos es evidente el papel de instituciones como el FMI (por medio de las "cartas de intención" y otros acuerdos), el Banco Mundial (por medio de "cartas de política de desarrollo" o los préstamos para ajustes estructurales SAL), la OMC por medio de las reglas comerciales o los derechos de propiedad intelectual, etc., o las agencias calificadoras de riesgo (por ejemplo, Moody's o Standard & Poor's). El Banco Mundial, y detrás suyo el BID y el PNUD, se inmiscuyen en todos los países creando nuevos sistemas educativos y sanitarios, nuevos abordajes en la seguridad pública, modifican la acción municipal, alientan la privatización de la seguridad social, gestionan programas paraestatales en sectores claves como el combate a la pobreza, etc., y en todos los casos la perspectiva se basa en promover instrumentos de mercado.

En las áreas de seguridad nacional y regional es evidente el poder de los Estados Unidos; el caso más claro es la presencia efectiva de la DEA en varios países o la instalación de bases militares. Los procesos de integración regional actuales no han logrado detener esa pérdida de la soberanía, sino que incluso en algunos casos la han acelerado (por ejemplo con México con el TLCAN). Entre los factores internos se deben recordar varios de los puntos mencionados más arriba, como la necesidad

4 Existe una larga lista de estudios sobre la erosión de la política; tan sólo como ejemplo pueden verse los artículos en Ecuador Debate No 52, en especial Sánchez Parga 2004.

imperiosa de aumentar las exportaciones, generar superávits fiscales, atender los servicios del endeudamiento externo y mantener al menos los aspectos esenciales de las burocracias estatales en marcha.

Esta pérdida de soberanía reduce la autonomía y los países quedan atrapados en condiciones de subordinación. En algunos casos se está comenzando a describir estas condiciones como “Estados frágiles”, “Cuasi-Estados”, “Estados fallidos” o “países inviables”. Entretanto los gobiernos disimulan la pérdida de su soberanía real, y se contentan con jugar con los aspectos formales. Se observan escaramuzas que aluden a la defensa de la soberanía en la integración regional, cuando en realidad se debería admitir que cualquiera de nuestros países tienen márgenes de maniobra muy reducidos debido a una pérdida sustancial de soberanía<sup>5</sup>.

En realidad no se debería atacar a la integración desde el plano de la soberanía, ya que es la única oportunidad real con que se cuenta para recuperarla. Es posible adelantar que para enfrentar las condicionalidades internacionales es necesario articular posiciones comunes entre conjuntos de países. Un país en forma aislada tiene muy pocas posibilidades de enfrentar con éxito las condicionantes globales, ya que fácilmente podría ser excluido de los mercados globales o de los circuitos de inversión; pero esas posibilidades aumentan sustancialmente si un grupo de naciones

logra actuar en forma coordinada tanto en sus reclamos internacionales como en mecanismos de asistencia recíproca y complementación económica. Recuérdese las imposiciones y tortuosas negociaciones a las que fue sometida Argentina durante su default; todo ese proceso podría haber sido muy distinto si ese país hubiera contado con el apoyo de los demás socios del Mercosur frente al FMI, y es posible que se hubiesen logrado nuevas reglas de relacionamiento que también hubiesen sido beneficiosas en otros países muy endeudados del continente.

### **Mercaderías y reglas de producción**

La globalización actual también tiene un componente distintivo al promover nuevas reglas sobre los procesos productivos. En efecto, se aplican regulaciones sobre fases como la apropiación de los recursos, su procesamiento, comercialización, y hasta el capital envuelto en esos pasos. En este momento de la globalización los conflictos sustantivos no residen en la propiedad sobre los medios de producción, sino en imponer reglas de funcionamiento sobre ellos. El juego del poder no apunta a la propiedad, sino que ataca la forma en que se aprovechan y manejan los recursos, y por estas razones incluso las empresas estatales deben someterse a esas reglas para ser “exitosas” y “competitivas”. Justamente ese proceso explica que las transnacionales latinas estata-

5 Existen varios conceptos por detrás de esos términos dependiendo de las condiciones de crisis, violencia, etc (véase por ejemplo a de Rivero 2002 para el caso de América Latina, o el reciente Moreno Torres y Anderson, 2004).

les, como Petrobras, generen problemas sociales y ambientales en Ecuador y Bolivia que resultan muy similares a los desencadenados por las grandes corporaciones del hemisferio norte.

Entre los casos más notorios están las nuevas reglas sobre los derechos de los inversores o la ampliación del concepto de "servicios". Esto ocurre por un proceso simultáneo donde diversos elementos pasan a ser considerados "mercaderías" y por lo tanto quedan bajo las reglas de comercio e inversión, mientras las propias reglas del comercio se expanden para abarcar nuevas áreas. El ejemplo más claro es el intento de imponer los "temas de Singapur" en la OMC, como servicios, políticas de competencia, inversiones, etc.

Lo que esta globalización impone es una forma de regular la producción capitalista y el flujo de capitales. Las unidades productivas mantienen una dura competencia entre ellas, la eficiencia se concentra en las tasas de ganancia, los conflictos se dirimen por instrumentos de mercado, donde se ignoran las externalidades sociales y ambientales. La competencia de los Estados-nación se redefine en función de esas reglas; uno de sus resultados es que los conflictos claves se dirimen más allá de las competencias estatales, tal como sucede con los tribunales arbitrales del Banco Mundial (CIADI).

Este proceso es más profundo, más insidioso y mucho más amplio, ya que se reproduce dentro de nuestros propios países. Las nuevas reglas de producción también generan nuevas subjetividades afectando los patrones culturales, tal como se comentó arriba (Hardt y Negri, 2002). De esta manera la defensa de ese

"libre comercio" y la apuesta a acuerdos como el ALCA, tiene lugar no sólo en Washington, sino que se repiten en las grandes empresas Latinoamericanas, en muchos gobiernos (los casos más claros son Chile y Colombia) y desde muchas cátedras universitarias.

### **Integración blanda y desintegración productiva**

¿Cuál es el objetivo de la integración? En otras palabras, para qué deseamos una vinculación más estrecha entre los países de América Latina. En el pasado esa pregunta se contestaba aludiendo a la liberación y autonomía de los pueblos; en la actualidad se responde invocando el aumento en el comercio. Está claro que restringir la respuesta al tema comercial no es suficiente, y probablemente terminará siendo funcional a los tratados de libre comercio convencional. Una respuesta adecuada implica incorporar otras dimensiones que también afectan la integración, como los patrones culturales que definen las aspiraciones en calidad de vida, o las esferas políticas que posibilitarían coordinar estrategias productivas. Desde esa perspectiva es indispensable incorporar los "temas olvidados".

Los argumentos y evidencias presentados en las secciones anteriores indican que muchas de las reformas neoliberales realizadas en la región han desencadenado cambios sustanciales que limitan seriamente los procesos de integración. La globalización contemporánea refuerza la permanencia de esos cambios y en muchos casos los profundiza. Estos factores hacen que nuestros países sigan atrapados en un capitalis-

mo periférico donde se ofrecen productos de exportación similares, y por lo tanto se compite en los mercados globales.

Las condiciones actuales reales operan en sentido contrario generando una "desintegración" productiva. Los países no logran articularse productivamente, y terminan compitiendo entre ellos, tanto en el plano de las exportaciones como en ofrecer ventajas para atraer la inversión externa. El problema se agrava todavía más en tanto las disputas comerciales sobre temas como aranceles, certificados de origen o proporción de contenido nacional, no constituyen la esencia de los problemas de integración sino que son su epifenómeno. Las trabas se encuentran en asuntos mucho más sustanciales, como el rechazo a la supranacionalidad, la incapacidad para generar políticas regionales o la propia esencia de las estrategias de desarrollo, las que están directamente relacionados con los "temas olvidados".

Incluso dentro del MERCOSUR, donde actualmente existe una cercanía ideológica entre casi todos los gobiernos, las políticas seguidas no contribuyen a la integración regional y no resuelven las tensiones. En efecto, el bloque está creciendo por medio de convenios restringidos al plano comercial y no generan compromisos políticos (bajo esta "expansión débil" se han sumado Chile, Bolivia y Perú, y más recientemente el resto de la CAN). De esta manera se ganan nuevos asociados, lo que sirve para alimentar las declaraciones optimistas, pero que debilita la identidad política del MERCOSUR. Esta tensión entre la "expansión débil" y el de-

bilamiento político explica que no se lograra un acuerdo en muchos temas comerciales y políticos.

Las condiciones de subordinación y debilidad económica se acentúan por los problemas en generar espacios políticos, tanto para fundamentar una estrategia de inserción internacional más vigorosa como para lograr apoyos ciudadanos para explorar alternativas reales. En tanto la gobernabilidad a escala nacional está en crisis, se hace mucho más difícil lograr una "gobernabilidad regional". Esas dificultades hacen que los gobiernos se alejen cada vez más de la política y vuelvan a recalar en el campo comercial justamente porque en esos ámbitos no se les exigen resolver problemas políticos.

La integración regional en sus formatos actuales no responde a los problemas reales de la región. Es una "integración blanda" que fluye bajo diferentes intentos, distintos marcos conceptuales, y que su propia esencia flexible hace que no se logren acuerdos políticos vinculantes entre los países. Es tan flexible que todos pueden ser miembros del MERCOSUR sin ninguna coordinación política. Paralelamente existe un andamiaje comercial muy rígido, impuesto por la dinámica capitalista, y esa rigidez tiene determinaciones mucho más profundas en la integración real que se vive en la región. Las reglas actuales del comercio no necesariamente contribuyen a la integración, sino que en algunos casos, cuando son aplicadas bajo el formato de tratados de libre comercio, impiden el acercamiento entre los países al mantener o acentuar la competitividad comercial (Gudynas,

2005). Ese comercio rígido nos regresa a la realidad donde las naciones compiten entre ellas y se miran con desconfianza.

Por esta razón la integración que vivimos deviene en una serie de símbolos y gestos, pero que no logran frenar ni revertir una dinámica económica que opera en sentido opuesto, a la desintegración, donde países y empresas compiten continuamente en el mercado. Posiblemente los símbolos más ambiciosos se sucedieron en 2004 con el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cusco (Perú). Si se avanza más allá de los titulares de la prensa, se observará que en realidad el documento firmado por los gobiernos es una vaga declaración donde se anuncia el inicio de negociaciones para una futura asociación. Pero incluso en ese momento fueron evidentes las tensiones, ya que fue notoria la ausencia de tres presidentes del MERCOSUR en disconformidad con las actitudes de Brasil. Un problema similar se plantea entre la propuesta de esa Comunidad y el lanzamiento del ALBA por Cuba y Venezuela.

### **Autonomía y ciudadanía para un nuevo regionalismo**

La recuperación de los “temas olvidados” genera un programa de análisis y debate para construir un nuevo programa en la integración regional. Es posible mencionar algunos puntos destacados para responder a varios de los problemas analizados a lo largo del presente artículo. En primer lugar es fundamental volver a recuperar la autonomía. Esta meta es esencial tanto para un reposicionamiento a nivel internacional

como por la necesidad de cambiar las actuales estrategias de desarrollo. La autonomía es clave para dejar de depender de las exportaciones de productos primarios o para superar las imposiciones asociadas a la deuda externa; es indispensable para controlar el flujo de capitales y para poder recuperar la iniciativa en diseñar las políticas nacionales. La autonomía también es el fundamento para comenzar a recuperar la soberanía; en otras palabras, es recuperar las capacidades soberanas para escoger el destino de nuestras naciones.

En segundo lugar, bajo esta nueva óptica la integración regional pasa a ser una condición necesaria para alcanzar la autonomía. En efecto, la coordinación entre países permite fortalecer el peso negociador internacional, amplía los márgenes de maniobra frente a las instituciones globales y reduce la dependencia si logra generar articulaciones económicas. Por esta razón, se propone un formato de “regionalismo autónomo”, donde acuerdos como la CAN o el MERCOSUR permitan recuperar autonomía tanto a nivel nacional como a nivel regional. A diferencia del “regionalismo abierto” de la CEPAL, la propuesta de “regionalismo autónomo” busca un reposicionamiento frente a la globalización para abandonar las condiciones de subordinación y exige una fuerte coordinación productiva.

En tercer lugar, resulta evidente que este “regionalismo autónomo” no es posible bajo las actuales políticas de desarrollo y estrategias comerciales. Son necesarios cambios importantes en esas políticas, volviendo a poner como primer objetivo la calidad de vida, y no el mero aumento de las exportaciones. Es

necesario terminar con la dependencia de la venta de materias primas hacia fuera de la región, aquí también un nuevo regionalismo permitiría ensayar varias alternativas. En efecto, es posible reorientar la producción y el comercio hacia las necesidades regionales, promoviendo así mayores complementariedades y encadenamientos productivos. Se han sucedido algunos intentos de este tipo (por ejemplo, la presencia de compañías chilenas en varios países andinos), pero nunca fue parte de un proceso de promoción de articulación productiva ni de generación de políticas comunes regionales. Bajo esta idea, el comercio regional en lugar de ser "rígido" debe ser flexible en tanto debe servir a los intereses regionales, donde la primera prioridad es atender las demandas regionales de alimentos, energía y recursos básicos para elevar la calidad de vida y combatir la pobreza.

La propuesta del **"regionalismo autónomo"** busca un fuerte compromiso en esa articulación, donde la generación de políticas sectoriales regionales es cuestión de la mayor importancia. En ese sentido, bajo esta nueva idea los bloques regionales deberían comenzar a discutir políticas regionales en cuestiones claves como agricultura y energía. Este tipo de integración no es posible si se vuelve a caer en el uso de esquemas de jerarquía y subordinación tradicionales donde el país grande impone condiciones al país pequeño (no es aceptable, por ejemplo, un regionalismo basado en un liderazgo de Brasil que se apoye en subordinaciones y condicionalidades sobre sus vecinos). Por lo tanto, la marcha del **"regionalismo autónomo"** sin duda potenciará el co-

mercio regional, donde el tamaño relativo de las economías tendrá sus consecuencias, pero también será un proceso político basado en otras lógicas de relacionamiento más allá de la economía. Este regionalismo apuesta a la integración como proceso, y no la confunde con meros acuerdos de libre comercio (véase Gudynas 2005 por las diferencias entre los TLCs y los procesos de integración).

Se llega así al cuarto punto, que se refiere a la reconstrucción política y la generación de ciudadanías regionales. En efecto, el **"regionalismo autónomo"** necesita de una reconstrucción de los espacios políticos, dándole una nueva sustancia al proceso de integración partiendo desde el protagonismo ciudadano. No todo es individualismo, violencia y corrupción, ya que también hay ejemplos de solidaridad y entrega que deben ser promovidos; la resistencia que busca recuperar el protagonismo político debe ser amparada en lugar de ser atacada; y además deben apoyarse los espacios de participación ciudadana. El neoliberalismo ha tenido un profundo impacto en deteriorar la vida política y festejar el individualismo, por lo que el volver a dotar de vida esos espacios es una de las maneras más efectivas para superar esa herencia.

La integración regional debe ser politizada, vigorizando los espacios regionales de generación de políticas comunes, apuntando a mecanismos de representación política regionales dotados de poderes reales. Es necesario volver a contar con ciudadanos, en el sentido de actor político, interesado en el bien común, y dar un paso más hacia las ciudadanías regionales. Esto signifi-

ca, por ejemplo apoyar la idea del Parlamento del MERCOSUR, pero a diferencia de la postura actual que lo convierte en un organismo asesor, debe ser dotado de capacidades legislativas reales. Paralelamente se deben explorar comités representativos para manejo de áreas de fronteras o regiones compartidas entre dos o más países. Un ejemplo concreto sería un "comité de representantes ciudadanos" para la alta cuenca amazónica compartida por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, donde las comunidades locales puedan participar directamente en la gestión de los recursos de esos territorios, y no quedar siempre sumidos a las decisiones de las capitales, las que no coordinan entre sí y terminan permitiendo emprendimientos de alto impacto social y escasa generación de riqueza local.

El fortalecimiento político es también importante para generar normativas supranacionales. Hasta ahora la supranacionalidad ha sido mirada con desconfianza por casi todos los países; más allá de los discursos en favor de la unión regional en el ámbito de la CAN y en el MERCOSUR, ésta nunca llegó a concretarse. Desde el punto de vista del "regionalismo autónomo", la supranacionalidad no es un problema, sino que es el medio que permite re-politizar la integración y vertebrar las políticas regionales. Es momento de generar normas supranacionales y políticas coordinadas: en primer lugar en materia agropecuaria o energética, para manejar de manera más juiciosa recursos que son cada vez más escasos y valiosos, y para poder reorientarlos a las necesidades nacionales. Seguidamente, la supranacionalidad y la complementación pro-

ductiva deben generar condiciones para una real coordinación macroeconómica, incluyendo posturas comunes frente a los organismos financieros internacionales y mecanismos compartidos para el control de los capitales volátiles.

La idea del "regionalismo autónomo" es una propuesta en marcha, aunque si bien se ha avanzado en muchos puntos quedan otros que requieren elaboraciones más detalladas. Es un camino en el que, a diferencia de las perspectivas comerciales tradicionales, se apunta a dejar de ser meros actores periféricos, movidos al vaivén de los precios de las materias primas, que acatan las misiones de las instituciones financieras internacionales, para volver a ser sujetos.

## Bibliografía

- ACOSTA, A., S. LÓPEZ OLIVARES y D. VILLAMAR  
2004 **Oportunidades y amenazas económicas de la emigración**, II. La Insignia, 23 agosto ([www.lainsignia.org](http://www.lainsignia.org))
- ALVÁREZ, C. (comp.)  
2003 **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. CEPES, Cedec y Prometeo, Buenos Aires.
- ARRIGHI, G.  
1998 A ilusão do desenvolvimento. Vozes, Petrópolis.
- ARRUDA SAMPAIO, P.  
2005 **¿Qué ha cambiado en Brasil después de Lula?** El Juguete Rabioso, La Paz, No 124, pp 12-13.
- BECK, U.  
1998 **¿Qué es la globalización?** Paidós, Barcelona.
- BIRCH, M.H. y J. HAAR (comps.)  
2000 **The impact of privatization in the Americas**. North Center Press, University of Miami, Miami.
- BURKI, S.J. y G.E. PERRY.  
1997 **The long march. A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade**. World Bank, Washington.

- BURKI, S.J. y G.E. PERRY.  
1998 **Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional.** Banco Mundial, Washington.
- BURKI, S.J., G.E. PERRY y W. DILLINGER.  
1999 **Beyond the center: decentralizing the state.** World Bank, Washington.
- CEPAL.  
1994 **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.** CEPAL, Santiago.
- CEPAL  
2001 **Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa.** Alfaomega y CEPAL, México.
- COCKCROFT, J.D.  
2001 **América Latina y Estados Unidos. Siglo XXI,** México, de Rivero, O. 2002. **O mito do desenvolvimento. Os países inviáveis no século XXI.** Vozes, Petrópolis.
- DEVÉS VALDÉZ, E.  
2003 **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II.** Biblos, Buenos Aires.
- DRAKE, P. e I. Jaksic (comps.)  
2002 **El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa.** LOM, Santiago.
- DOS SANTOS, T. (comp.)  
2004 **Globalização. Dimensões e alternativas. PUC Rio y Loyola, São Paulo.**
- GARCÍA CANCLINI, N.  
1999 **La globalización imaginada.** Paidós, Buenos Aires.
- GARCÍA LINERA, A. y colabs.  
2001 **Tiempos de rebelión.** Muela del Diablo, La Paz.
- GIDDENS, A.  
2000 **Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas.** Taurus, Madrid.
- GUDYNAS, E.  
2004 **El ALCA se marchita pero florecen los tratados de libre comercio,** pp 233-257, En: "Libre comercio: mitos y realidades" (A. Acosta y E. Gudynas, comps.). ILDIS, D3E y AbyaYala, Quito.
- GUDYNAS, E.  
2005 **Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración.** En: "TLC - Más que un tratado de libre comercio" (A. Acosta y F. Falconi, eds). ILDIS y FLACSO, Quito, en prensa.
- HARDT, M. y A. NEGRI  
2002 **Imperio.** Paidós, Buenos Aires.
- IANNI, O.  
1999 **La era del globalismo.** Siglo XXI, México.
- IISD y WWF  
2001 **Private rights, public problems. A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights.** IISD y WWF, Manitoba.
- LARRAÍN, J.  
2000 **Identity and modernity in Latin America.** Polity, Cambridge.
- LATINBARÓMETRO  
2004 **Informe resumen Latinbarómetro 2004. Una década de mediciones.** Corporación Latinbarómetro, Santiago.
- LEWKOWICZ, I.  
2002 **Sucesos argentinos. Cacerolazo y subjetividad postestatal.** Paidós, Buenos Aires.
- LÓPEZ MAYA, M. (comp.)  
1999 **Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste.** Nueva Sociedad, Caracas.
- LÓPEZ VILLAFANE, V. y J.R. DI MASI  
2002 **Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina. Siglo XXI,** Argentina.
- MARTINS, C.E.  
2005 **Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina,** pp 139-167, En: "La economía mundial y América Latina" (J. Estay Reinoso, comp..). Clacso, Buenos Aires.
- MORENO TORRES, M. y M. ANDERSON  
2004 **Fragile States: Defining difficult environments for poverty reduction. PRDE Working Paper 1, DFID** (UK Department International Development).
- O'DONNELL, G.  
1997 **Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.** Paidós, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ PARGA, J.  
2004 **¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático.** Ecuador Debate No 62: 41-81.
- SMITH, W.C. y R.P. KORZENIEWICZ (comp.)  
1997 **Politics, social change and economic restructuring in Latin America.** North South Center Press, University of Miami, Miami.
- STIGLITZ, J.E.  
2002 **El malestar en la globalización.** Taurus, Buenos Aires.
- US  
2002 **The national security strategy of the United States of America.** The White House, Washington.

## **Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005**

*El análisis de la conflictividad socio-política proporciona siempre una óptima comprensión del funcionamiento del sistema político. La doble lectura de las duraciones y los cambios en la fenomenología de los conflictos, de sus factores y consecuencias, permite así mismo entender no sólo las dimensiones estructurales y coyunturales, sino también la interacción entre ambas. De este modo las circunstancias de una coyuntura política, como fue la crisis institucional y presidencial del 20 de abril del 2005, y que provocó el golpe de Estado contra Gutiérrez, no dejarán de expresarse en los distintos indicadores de la conflictividad, de la misma manera que también estos contribuyen a explicar e interpretar dicha crisis, ubicándola en su dimensión más estructural. En este sentido, por ejemplo, los datos y cifras de la conflictividad socio-política de marzo-junio 2005, leídos en la perspectiva de la "larga duración", de su pasado más o menos reciente, proporcionan tanto una lectura sobre la "caída" del Presidente Gutiérrez así como otra lectura sobre su "derrocamiento", dependiendo de que se enfaticen factores más coyunturales o más estructurales del conflicto gubernamental o más exactamente del "conflicto presidencial".*

**E**l período analizado de marzo a junio del año 2005 se caracterizó por una de las más altas frecuencias e intensidad de conflictos (215), la mayor parte de los cuales (140, el 65.11%) se concentraron en los meses de marzo-abril, en los que se escenificó la crisis socio-política que precipitaría el derrocamiento, o caída según las interpretaciones, del Presidente Gutiérrez. De hecho, sólo durante el período en el que tuvo lugar el golpe de Estado contra el anterior Presidente electo, Mahuad, conoció el país un nivel de conflictividad superior: 237 conflictos, repartidos entre noviembre de 1999 y febrero del 2001. Únicamente al año si-

guiente y por el mismo período, precisamente con la ocasión de "celebrar" el aniversario del derrocamiento del Presidente Mahuad, pero también en contra del gobierno que le sucedió, se condensó una extraordinaria frecuencia de conflictos, 293 entre noviembre del 2000 y febrero del 2001, cuyos niveles no habían descendido a los niveles normales de los años anteriores (un promedio cuatrimestral de 80 conflictos).

Como todo gobierno recién estrenado, también el de Gutiérrez había gozado de una relativa tregua de conflictividad socio-política durante los primeros años de su mandato (desde el 15 de enero del 2003), con una media de 90

conflictos cada 4 meses. Pero a medida que el gobierno de Gutiérrez comienza a deslegitimarse simultáneamente genera un aumento de la conflictividad socio-política, alcanzando una extrema acumulación e intensificación de conflictos (151 entre noviembre del 2004 y febrero del 2005), que terminarán con los violentos desenlaces que precedieron y acompañaron su fuga el 20 de abril del 2005. Los dos meses siguientes, de mayo a junio del 2005, marcan el lento decline de la conflictividad socio-política (45 conflictos, el 34.8%).

Un crecido nivel de conflictividad, que se mantiene constante en la *larga duración* desde hace casi una década, responde a cambios socio-políticos de índole más estructural y a una transformación de la misma conflictividad social, la cual se ha vuelto más frecuente e intensa al convertir la lucha reivindicativa en protesta política. Mientras que, por otra parte, los fuertes incre-

mentos de la conflictividad en ciclos temporales relativamente breves, de *corta duración*, corresponden a situaciones y factores socio-económicos y políticos de orden más coyuntural, como fue el caso de la crisis institucional, que eclosionó con la caída del Presidente Gutiérrez.

Será siempre necesario explicar e interpretar en qué medida la conflictividad de la larga duración puede suscitar determinadas situaciones o coyunturas socio-políticas, con el consiguiente incremento en la frecuencia de los conflictos y su intensificación. Podría sostenerse o bien que el nivel de conflictividad que tuvo la "caída" de Gutiérrez fue mucho menor que la necesaria para "expulsar" a Mahuad, o bien que la crisis de conflictividad que provoca un nuevo derrocamiento de un Presidente sería cada vez menos necesaria; como si tales derrocamientos estuvieran ya institucionalizándose.

#### Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MARZO / 2005	67	31,16%
ABRIL / 2005	73	33,95%
MAYO / 2005	38	17,67%
JUNIO / 2005	37	17,21%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI-CAAP

El género de conflictos que ha prevalecido durante el período actual ha sido el de carácter cívico regional (43%), el que ya en el cuatrimestre anterior se había mostrado el dominante (con el 44% de la conflictividad entre noviembre del 2004 y febrero del 2005), y que

además refleja un género de conflictividad con una progresiva intensificación durante los 3 últimos años, pasando de un promedio del 11% al 29% de la conflictividad general. Este fenómeno da cuenta de un problema estructural del mismo sistema político-administrativo

del Estado y sociedad nacionales: se trata de un regionalismo y de unos planes de descentralización cada vez más fuertes, pero que carecen de la suficiente institucionalización, y en términos más precisos, que no han estado acompañados de un correspondiente proceso institucionalizador, tanto en sus formas organizativas como en su regulación y funcionamiento; lo que constituye un factor de constante conflictividad. En otras palabras, son las iniciativas, prácticas y procedimientos descentralizadores y regionalizadores del Estado y de la administración pública, los que no cuentan con un efectivo soporte institucional, dando así lugar a un género de conflicto permanente o al menos muy recurrente.

El otro género de conflicto relativamente alto en sus frecuencias es el laboral público, que también se mantiene regularmente intenso, ocupando el segundo lugar en importancia (17%), mientras que el conflicto laboral privado (con un

10% de frecuencia) se ubica dentro de la media de los últimos años (11%). En este caso hay que precisar que durante el último período han sido los tres organismos públicos con mayor alcance e influencia social los que han protagonizado la conflictividad del sector: la educación, la salud y el Seguro Social.

Si bien la conflictividad política ha declinado respecto de los meses anteriores (14%), los que contextualizaron y prepararon el derrocamiento presidencial, los conflictos de la política partidaria y legislativa representan un porcentaje comparativamente alto respecto del comportamiento en la larga duración de años anteriores. Este elevado nivel de conflictividad política parece responder precisamente a las repercusiones que en el Congreso y en los mismos partidos tuvieron los acontecimientos políticos, que rodearon y siguieron la crisis institucional y presidencialista del mes de abril.

#### Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	10	4,65%
CIVICO REGIONAL	93	43,26%
INDIGENA	5	2,33%
LABORAL PRIVADO	22	10,23%
LABORAL PUBLICO	37	17,21%
POLITICO LEGISLATIVO	7	3,26%
POLITICO PARTIDISTA	18	8,37%
PUGNA DE PODERES	0	0,00%
URBANO BARRIAL	23	10,70%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP.

Mientras que las Organizaciones Barriales y los Trabajadores (no sindicalizados) representan de manera cons-

tante y más regular los dos principales actores, los que más protagonizan la conflictividad social en cada período

desde los dos últimos años (22% las organizaciones barriales y 24% trabajadores), identificando así los focos más fuertes de la protesta social, en el actual período han sido los grupos heterogéneos (19%) y locales (16%), seguidos de los gremios públicos (15%) los principales actores del conflicto social. Hay que recordar que en las manifestaciones de protesta que prepararon y produjeron la crisis política del mes de abril participaron precisamente grupos heterogéneos y sectores locales. De hecho, los gremios del sector público parecen protagonizar de la forma más constante y regular el tercer lugar de la conflictividad, sin declinar dicho rango en ningún período, lo que convierte a dicho actor social en un factor estructural del conflicto en el país: 15% de toda la conflictividad social entre marzo y junio del 2005, y el 14% promedio durante los dos últimos años.

Respecto de la actuación o protagonismo del conflicto social se puede establecer una interpretación análoga a la

formulada más arriba sobre la intensidad de los conflictos y su frecuencia: mientras que algunos actores determinados tienden a protagonizar una conflictividad social de manera más constante y regular, de carácter estructural, otros actores se convierten en protagonistas de una mayor conflictividad sólo en determinadas circunstancias y coyunturas. Lo que expresado de otra manera significaría que la protesta suele ser interperetada de manera más regular y preferente por determinados actores sociales, mientras que en otros casos dicho protagonismo cambia o se diversifica más.

Por ejemplo, en el transcurso del último año los partidos políticos protagonizaron el 11.6% de la conflictividad, nivel muy superior al habitual de los períodos anteriores. Fenómeno éste que no puede dejar de estar relacionado con la crisis institucional de abril del 2005. Así también la elevada conflictividad que provocan los gremios y trabajadores está fuertemente asociada a los conflictos propios del sector público.

#### Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMARAS PRODUCCION	0	0,00%
CAMPESINOS	10	4,65%
EMPRESAS	0	0,00%
ESTUDIANTES	14	6,51%
GREMIOS	33	15,35%
GRUPOS HETEROGENEOS	41	19,07%
GRUPOS LOCALES	35	16,28%
INDIGENAS	5	2,33%
ORGANIZACIONES BARRIALES	22	10,23%
PARTIDOS POLITICOS	25	11,63%
SINDICATOS	10	4,65%
TRABAJADORES	20	9,30%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La extremada heterogeneidad en el objeto o naturaleza del conflicto social, la cual se presenta como una constante en el transcurso de los últimos años, destaca el carácter propio de la protesta en cuanto nueva forma de lucha social: el 42.6% durante el período 2003-2004. Resulta por ello muy significativo que la diversidad de la protesta se exprese de manera más precisa en otro de los objetos o factores del conflicto: el rechazo a las políticas estatales, y que durante los dos últimos años ha ocupado el tercer puesto con un promedio del 16.5% de toda la conflictividad, después del segundo puesto que mantienen los conflictos salariales (17.7% promedio).

Hay que destacar también muy significativamente que los conflictos de orden diverso ("otros") reduzcan sensiblemente sus porcentajes (20%) – mientras que entre agosto del 2003 y agosto del 2004 mantuvieron un promedio del 48.2% –, precisamente cuando la conflictividad social se politiza en aquellas expresiones más propias de la lucha protestataria: el rechazo a las políticas

estatales (17%) y las denuncias de corrupción (33%) del último año, con un nivel nunca alcanzado anteriormente, ambas con un marcado carácter de impugnación política. Es muy importante señalar al respecto el carácter cada vez más político que ha ido adquiriendo el tema de la corrupción, no sólo al ser utilizado por candidatos políticos y gobernantes sino también y sobre todo para convertirse en contenido y razón de la protesta política.

Finalmente la doble lectura de la específica *conflictividad económica* debe ser procesada en términos complementarios: los conflictos por financiamiento (18) y los salariales (8%); aquellos presentan un promedio durante los dos últimos años del 12% y estos del 19% respectivamente. Aunque en términos aritméticos la suma de ambos conflictos hace que la conflictividad económica (31%) aparezca en el segundo lugar tras la que se muestra como conflictividad más política, cabría pensar en qué medida la protesta política responde cada vez más a causas y contenidos económicos.

#### Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	72	33,49%
FINANCIAMIENTO	26	12,09%
LABORALES	24	11,16%
OTROS	43	20,00%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	36	16,74%
SALARIALES	14	6,51%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI.-CAAP-

La forma de intensidad que adopta la conflictividad socio-política pone de manifiesto la progresiva importancia adquirida por la protesta en el transcurso de los tres últimos años, y que ha pasado de un promedio anual del 20.% de toda la conflictividad antes del 2004 a un promedio del 22.3% en el último año. Este brusco aumento se inscribe sin embargo en el constante crecimiento de la lucha protestataria a lo largo de la última década y media. Pero el brusco ascenso en la frecuencia de las protestas hasta el 65% (140 acciones de protesta) durante el reciente período revela su carácter esencialmente político, al encontrarse asociadas a la crisis presidencialista del 20 de abril. Es también muy significativa su asociación a una escalada en el rubro de los "heridos/muertos" consecuencia de la conflictividad, que en el mismo período aumentó del 3% al 5.3%. Y tampoco es casual que a este crecimiento de la protesta corresponda un incremento de la frecuencia general de incidentes violentos de la conflictividad social, que en el mismo período pasaron de un promedio de 89 a 99 en el último año, para terminar a subir a 215 en los últimos cuatro meses.

Mientras que las medidas de intensidad más frecuentes de la conflictivi-

dad social habían sido durante los últimos años los paros y las huelgas, con un promedio anual del 30% de las otras intensidades del conflicto, esta modalidad declina al 16.3% en el último año. Precisamente cuando la protesta pasa de ser el segundo fenómeno de intensidad de los conflictos para situarse en el primer lugar. A ello parece haber contribuido sin duda una mejor interpretación de las marchas como una modalidad de protesta y no tanto como una de las formas del conflicto social en general.

Se podría concluir que el conjunto conformado por las protestas - paros - huelgas sintetiza la mayor intensidad del conflicto social (77.2%), a la vez que declinan las otras manifestaciones, reduciéndose extremadamente todas ellas. Sólo las amenazas parecen haber conservado un relativo nivel de frecuencia entre las formas de intensidad del conflicto, el 8.8% (cuando el promedio durante los dos años anteriores fue el 13.3%), demostrando con ello que se trata de una de las modalidades y medidas características de la conflictividad socio-política en el país, consistente en el hostigamiento político, el cual tiene por referente privilegiado el gobierno y los organismos gubernamentales.

## Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	19	8,84%
BLOQUEOS	2	0,93%
DESALOJOS	3	1,40%
DETENCIONES	6	2,79%
ESTADO DE EMERGENCIA	1	0,47%
HERIDOS / MUERTOS	10	4,65%
INVASIONES	2	0,93%
JUICIOS	1	0,47%
MARCHAS	0	0,00%
PAROS / HUELGAS	26	12,09%
PROTESTAS	140	65,12%
TOMAS	5	2,33%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La peculiaridad dominante de la conflictividad provincial en sus extraordinarias y constantes variaciones. Incluso las dos provincias que concentran el 60% de la conflictividad del país pueden oscilar entre el 30% en un período (dic. 2003) al 11.5% en el período siguiente, como es el caso de Guayas, o pasar del 34.7% (abril 2004) al 18% (dic. 2004) en el caso de Pichincha. Lo mismo ocurre con aquellas provincias que suelen arrojar promedios anuales más elevados como es el caso de Manabí (7.3%), Los Ríos (5.2%) y Esmeraldas (5.3%) o Azuay (3%).

Guayas y Pichincha catalizan siempre y al mismo tiempo polarizan la conflictividad nacional con un promedio del 22.6% Guayas y un 26.8% Pichincha; aunque una excesiva condensación de conflictividad en Guayaquil puede llegar a superar la de Pichincha. Pero lo que más caracteriza habitualmente la elevada conflictividad de Pichincha,

donde suelen concentrarse o hacia donde suelen converger gran parte de los conflictos socio-políticos, es que estos se encuentran asociados a una conflictividad de orden nacional. Cuando, por ejemplo, la conflictividad de Pichincha alcanza el 34.7% la nacional es del 7% (abril 2004); cuando en cambio la conflictividad de Pichincha es del 24.5% (dic. 2003) la nacional es del 2%.

Estas razones explican porque en el último período la conflictividad provincial se polarizó y concentró de manera más singular que en otros cuatrimestres en Pichincha y Guayas con un total del 55.35%. Mientras que Azuay y Esmeraldas presentan un nivel de conflicto, que suele ser el regular dentro de las posibles variaciones, 5.5% y 4%, se destacan dos provincias con un índice de conflictividad relativa e insólitamente elevado, Carchi (3.7%) y Sucumbíos (4.19%), pero que se encuentra condicionada y afectada por su proximidad

con el conflicto armado colombiano. A este fenómeno hay que referir más adelante el constante crecimiento de la

conflictividad en toda la región amazónica en el transcurso de las dos últimas décadas.

#### Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	12	5,58%
CAÑAR	1	0,47%
CARCHI	8	3,72%
CHIMBORAZO	8	3,72%
COTOPAXI	4	1,86%
EL ORO	7	3,26%
ESMERALDAS	9	4,19%
GALAPAGOS	1	0,47%
GUAYAS	44	20,47%
IMBABURA	6	2,79%
LOJA	3	1,40%
LOS RIOS	4	1,86%
MANABI	3	1,40%
NAPO	2	0,93%
ORELLANA	4	1,86%
PASTAZA	3	1,40%
PICHINCHA	75	34,88%
SUCUMBIOS	9	4,19%
TUNGURAHUA	3	1,40%
ZAMORA CHINCHIPE	1	0,47%
NACIONAL	8	3,72%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

La distribución regional de los conflictos socio-políticos presentan en el último período un dato extraordinario, pero que responde a una constante de crecimiento de la conflictividad durante las dos últimas décadas en la región de la Amazonía: mientras que en la década de los 80 a los 90 el porcentaje de conflictos no llega al 3% del total de la conflictividad regional, de 1996 a 1998 dicho porcentaje sube al 3.5%; de 1998 al 2000 llega al 4.2%; y del 2000 al 2004 alcanza el 6.7% promedio de la conflic-

tividad total de todas las regiones. Durante el actual período dicho porcentaje representa el 8.84% de la conflictividad regional de todo el país. Este fenómeno se explica por formación de cuatro nuevos escenarios, en donde la conflictividad socio-política posee dimensiones tanto locales y nacionales como globales: la conflictividad étnica, petrolera, ambiental y últimamente la militar por efecto de la vecina lucha armada con Colombia. De hecho son las tres provincias del norte de la región Amazónica,

Sucumbíos, Orellana y Napo, más vinculadas a estos escenarios, las que presentan un mayor porcentaje de conflictividad (6.88%) a diferencia de las otras tres, Orellana, Zamora y Pastaza (3.27%).

La sensible superioridad del número de conflictos que presenta la Sierra (55.81%) en comparación con los de la Costa (31.16%) se debe al efecto de agregación que tienen a nivel regional los conflictos que involucran la Provincia de Pichincha y en particular a Quito, los cuales están relacionados con los conflictos estatales y del gobierno nacional. Tal ha sido el caso durante el último período, con motivo de la crisis institucional que provocó la caída del Presidente Gutiérrez, y que involucró mucho más a provincias de la Sierra (Cuenca, Imbabura, Cotopaxi) y no tanto a las provincias de la Costa.

Hay que resaltar por consiguiente la particular excepcionalidad que suele tener el alto porcentaje de conflictos acumulados en la Sierra en comparación con los de la Costa, ya que de hecho la conflictividad en las provincias

de la Costa a excepción de Guayas es regularmente muy superior a la de las provincias de la Sierra exceptuada la de Pichincha. Únicamente las grandes crisis de orden nacional o que afectan de manera más precisa y directas al Ejecutivo u organismos del Gobierno nacional hacen crecer los porcentajes del conflicto en la Sierra sobre los de la Costa. Prueba de ello es que entre julio de 1992 y octubre de 1997 la conflictividad promedio en la Costa alcanzó un 47.9% en comparación con el 341.1% en la Sierra. Sólo entre noviembre de 1997 y octubre de 1999, con ocasión del golpe contra el Presidente Bucaram, la conflictividad promedio en la Sierra (40.2%) es superior a la de la Costa (31.6%); de igual manera en el período que rodeó el golpe contra el Presidente Mahuad (nov. 1999 – febr. 2001) fue la conflictividad en la Sierra (54.7%) superior a la de la Costa (27.1%). Pero de nuevo (desde marzo 2001 hasta febrero 2005) hasta el actual período vuelve el promedio de conflictividad en la Costa (46.9%) a superar con mucho la de la Sierra (27.1%).

#### Número de conflictos por regiones

REGIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	67	31,16%
SIERRA	120	55,81%
AMAZONIA	19	8,84%
GALAPAGOS	1	0,47%
NACIONAL	8	3,72%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI-CAAP-

Uno de los datos más significativos sobre la intervención del Estado en la conflictividad socio-política en el período de marzo-junio 2005 es el decline casi completo de las actuaciones del Presidente (5.12%) debido a su anulación política a consecuencia de la crisis del mes de abril, y que desencadenó su fuga. Este dato es tanto más significativo por el hecho de coincidir con la misma inanición presidencial que caracterizó las otras crisis institucionales, que también acarrearón las caídas de Bucaram (febrero 1997) y Mahuad (enero 2000); también en ambas ocasiones se opera un déficit de intervención presidencial en los conflictos, reducida al 8.4% en el primer caso y al 7.5% en el segundo. Este fenómeno es tanto más elocuente si se considera en qué medida las crisis presidenciales se encuentran estrechamente relacionada con el poder cada vez más de las intervenciones del Ejecutivo en la conflictividad social, las cuales pasan del promedio de 15.5% de toda la intervención estatal en la década de los 90 (desde 1995) hasta el 2000, para llegar a un promedio del 21% durante los últimos años. De hecho la mayor intervención del Presidente en los conflictos socio-políticos ha correspondido a una mayor concentración de poder en el Ejecutivo, que no deja de crecer a lo largo de los 90 (y a raíz de la nueva Constitución de 1989).

El otro dato más significativo de las intervenciones estatales en la conflictividad corresponde al 19.3% de las actuaciones de la policía, y que se entienden en referencia a las violencias que rodearon la caída o expulsión del Presidente Gutiérrez en abril. Ahora bien es-

ta masiva actuación policial en el conflicto lejos de ser extraordinaria responde a una constante en el escenario nacional de la misma conflictividad; pero muy curiosamente muestra un incremento notable durante la última década, y sobre todo a partir del 2000, respecto de la década anterior, de manera equivalente al mayor porcentaje de las intervenciones presidenciales en el conflicto en el transcurso del mismo período: Esto sugiera hipotetizar sobre la posible relación entre ambas intervenciones estatales: mientras que en la década de los 90 el promedio de la intervención policial era del 12% , a partir del año 2000 pasa al 13.2%. Resulta obvio, como se constata más adelante, que la mayor presencia de la policía en el escenario del conflicto, propicia la represión de los conflictos y resulta inversamente proporcional a su negociación y resolución.

Un tercer dato que merece ser destacado es la intervención relativamente elevada de los Municipios en la conflictividad socio-política, que alcanza el 15.3% en el último período. Se trata de un fenómeno que responde a un cambio muy sensible en el aumento de los poderes y competencias gubernamentales y administrativos de los Municipios, correspondientes así mismo a una relativa descentralización política, pero también a un ya mencionado creciente regionalismo y consiguiente descentralización de los conflictos. Aunque la intervención municipal en la conflictividad socio-política se ha mantenido siempre muy irregular, pasando en ocasiones, por ejemplo, del 11.5% (1999) al 2.9% (2000), durante los años 90 pre-

senta un promedio del 7.6%, mientras que a partir del año 2000 la frecuencia promedio es del 14.3%, con variaciones más extremas, pero también más altas, que las conocidas antes y que van de un mínimo del 4.3% (2° cuatrimestre del 2004) a un máximo del 25.9% (1° cuatrimestre del 2003).

Aunque se trata de un período muy atípico, marcado por la crisis institucional y presidencial de abril, cabe destacar una constante muy regular dentro de las intervenciones estatales en la conflictividad socio-política: cuanto menores son las actuaciones en ella del Presidente (e hipotéticamente también de la Policía), tanto más numerosas tienden a ser las actuaciones de los Ministros en dicha conflictividad. Tal ha sido el caso del último período, cuando las intervenciones ministeriales alcanzan el 13.49%. Por esta precisa razón hay que constatar el decline de las actuaciones ministeriales en los conflictos entre la década de los 90, cuando era del 19.7% y el Ejecutivo se desempeñaba con menor poder, y la época iniciada en el 2000, cuando las actuaciones ministeriales presentan un promedio del 16.2%, precisamente cuando las intervenciones del Presidente en el conflicto aumentan en proporción.

En esta misma línea también se puede establecer una correlación análoga entre la mayor frecuencia de intervención de los Ministros (del Presidente y de la Policía) en los conflictos socio-políticos y la menor actuación de los poderes judiciales y legislativos en el tratamiento y solución de tales conflictos. Por eso resulta relevante y significa-

tiva la progresiva reducción de las intervenciones del poder Judicial y Legislativo en la conflictividad socio-política, pasando de un promedio del 7% y del 9.7% respectivamente durante la década de los 90 a un promedio de 3.5% en el caso de las actuaciones judiciales y al 4.6% en el de las actuaciones legislativas a partir del año 2000. Parece muy coherente que durante el último período las intervenciones de ambos poderes superen su promedio habitual, llegando al 6.5%, debido precisamente a la crisis presidencialista.

Para finalizar, parece una explicación la sorpresiva actuación de los Gobiernos Provinciales en la conflictividad del último período, la cual debe ser relacionada con los efectos y repercusiones que la crisis del Gobierno Nacional tuvo en los Gobiernos Provinciales; sobre todo si se considera que el nivel de intervención de estos gobiernos en la conflictividad socio-política del país ha sido siempre muy irrelevante; a excepción justamente de las grandes crisis. De nuevo se puede recurrir al mismo criterio de interpretación, que ha servido para otros agentes estatales: que en la década de los 90 el promedio de intervención de los Gobiernos Provinciales en la conflictividad fuera sensiblemente superior (4.%) al del período más reciente desde el 2000, respondería también al hecho de que en esta última época dicha intervención estatal en los conflictos incluso provinciales es ejercida de manera más centralizada desde el Ejecutivo debido a su mayor concentración de poder acumulado durante la última década.

## Intervención estatal

INTERVENCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	0	0,00%
GOBIERNO PROVINCIAL	21	9,77%
INDA	0	0,00%
JUDICIAL	14	6,51%
LEGISLATIVO	14	6,51%
MILITARES / POLICIA	18	8,37%
MINISTROS	29	13,49%
MUNICIPIO	33	15,35%
POLICIA	42	19,53%
PRESIDENTE	11	5,12%
TRIBUNAL DE GARANTIAS	1	0,47%
NO CORRESPONDE	32	14,88%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Los desenlaces del conflicto presentan un problema no sólo de lectura sino incluso de registro, ya que muchos de los conflictos, cuya negociación se reseña en un período en el que no tienen lugar ningún desenlace, cualquiera que éste sea, pudiendo ser definido en términos de *aplazado*, pero pudiendo ser tal aplazamiento indefinido; que es de hecho el destino de muchos conflictos. En otros casos el incierto desenlace sólo tiene lugar en períodos posteriores. Esto plantea uno de los problemas que enfrenta el observatorio de los conflictos: ¿cómo medir su duración?

Si nos atenemos al modelo de registro del último año, hay que destacar una reducción de los conflictos *negociados*, cuyo promedio del 33.1% es muy inferior al de los tres años anteriores (desde 2001), que fue del 66.2%; lo que correspondería a los cambios operados respecto de los conflictos *no-resueltos*, que en los años anteriores fue excesivamen-

te bajo (3.5%), lo que supone un enorme porcentaje de conflictos *no-resueltos*, ya sea por *aplazamiento* o porque terminan siendo *rechazados*. De hecho, el promedio de conflictos *no-resueltos* durante el último año fue del 41.9%. En definitiva, el mejor y más seguro indicador para medir la gobernabilidad del conflicto, el que marca su desenlace como *positivo* se mantiene muy bajo sobre todo desde los últimos años (desde el 2001) con un promedio del 5.7%.

Si en algo se caracteriza el perfil general de los desenlaces del conflicto del presente período es el mayor porcentaje de los conflictos *no-resueltos* (41.86%) sobre los conflictos *negociados* (22.33), y los conflictos *reprimidos* (16.74) sobre los que han tenido un *positivo desenlace* (10.23%).

En conclusión, y más allá de las tendencias, de las constantes más estructurales y de las variaciones más coyunturales, lo que llama poderosamente

la atención en toda la fenomenología de la conflictividad socio-política, y lo que se expresa de manera todavía más arcaica en el caso de su negociación, resolución y desenlace, es la extraordinaria oscilación de los datos y diversidad de situaciones. Esto hace referencia a un

problema fundamental del sistema político ecuatoriano y a su mismo régimen democrático: la precaria institucionalidad. Puesto que, en definitiva, son las instituciones y los cambios institucionales, lo que garantiza la gobernabilidad de los conflictos.

#### Desenlace del conflicto

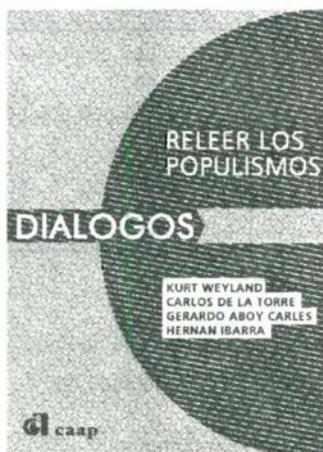
DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	4	1,86%
NEGOCIACION	48	22,33%
NO RESOLUCION	90	41,86%
POSITIVO	22	10,23%
RECHAZO	3	1,40%
REPRESION	36	16,74%
NO CORRESPONDE	12	5,58%
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

## RELEER LOS POPULISMOS

**Kurt Weyland**  
**Carlos de la Torre**  
**Gerardo Aboy Carles**  
**Hernan Ibarra**



Esta edición de la serie Diálogos intenta desentrañar esos "Vacíos Políticos", en los que emergen los populismos y la apropiación que el líder populista hace de estos escenarios, así como contribuir al esclarecimiento de un concepto que según A. Moreano, "A transitado con éxito desde las ciencias sociales hacia el sentido común".

A decir de muchos, el populismo es un fantasma que recorre América Latina, con nuevas formas y en otros contextos a los estudios clásicos sobre este fenómeno, lo que permitiría distinguir a un viejo populismo de un actual Neo-Populismo. En todo caso estamos frente a un concepto ambiguo que parece haber conspirado para podernos explicar mejor momentos cruciales de la historia política.

# TEMA CENTRAL

## Acerca del localismo ecuatoriano

Hernán Ibarra C.

*En el Estado unitario centralizado ecuatoriano, las ideologías territoriales tuvieron una consolidación en el siglo XX, coexistiendo con versiones de estas ideologías en el plano local. Efectivamente, entre 1920 y 1960 emergieron determinadas manifestaciones de identidad local cuyas huellas fueron la prensa local y las monografías de localidades y pueblos. Se produjo una reapropiación histórica y la construcción de símbolos identitarios que confluyeron en el particularismo local. Fueron representaciones sociales elaboradas por intelectuales de provincia que adaptaron al plano local los modos de construcción nacional y sustentaron el éxito relativo del Estado nacional en diseminar una ideología territorial y la aceptación de los símbolos patrios.*

Desde 1830 hasta la actualidad, el Ecuador ha atravesado un proceso de construcción nacional que pasó desde los intentos por establecer un sentido nacional en el siglo XIX hasta la consolidación de un Estado centralizado después de 1930. Este ciclo de construcción estatal nacional llegó hasta 1980, cuando empieza un proceso de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad en el marco del ajuste estructural. A fines del siglo XX, se produce una nueva situación dada por lo que Appadurai ha llamado lo posnacional, definido por los cambios en los imaginarios nacionales y las funciones clásicas de los Estados, cuando irrumpen simultáneamente las presiones de la globalización y otras de tipo local y regional.

Todo esto significa un cambio en la concepción del Estado nacional en su papel como expresión de la soberanía y proveedor de imágenes unificantes en lo que se concibe como identidad nacional.

La existencia de una situación posnacional, trae una circunstancia de cuestionamiento al Estado nacional como fuente principal de identidad. Lo posnacional alude a que se abre un abanico de lealtades e identidades que ya no son exclusivamente definidas por imaginarios nacionales<sup>1</sup>. Por tanto, se produce una crisis de lo que se suele concebir como identidades nacionales. Estas se encuentran asediadas por cuestionamientos étnicos que demandan la asunción del pluralismo cultural y presiones regionalistas que apuntan a un protagonismo político de las regiones.

---

1 Arjun Appadurai, *La modernidad desbordada*, FCE/Trilce, B. Aires, 2001, p. 177.

Los idearios –ahora en declinación– que sustentaban el Estado nacional fueron muy vigorosos y anclados en los mecanismos de dominación política y cultural. Como dice Geertz, las ideologías nacionalistas, tienen su origen en los grupos dominantes que buscan con un marco simbólico integrador, dar sentido a una profunda diversidad social y étnica en nombre de una identidad general.<sup>2</sup> A esto también alude Mann, con su argumento de que son los “nacionalistas estatistas” quienes crean inicialmente el sentimiento nacionalista, sustentándose en los funcionarios del Estado y la extensión del sistema educativo. Es un nacionalismo que se implanta inicialmente en las elites y las clases medias, para diseminarse luego a las clases bajas.<sup>3</sup>

Según la conocida definición de Benedict Anderson, la nación es una comunidad política imaginada, surgida a través de la creación de nuevos lazos que han desplazado el mundo ideológico tradicional anterior.<sup>4</sup> Uno de los argumentos centrales de Anderson, tiene que ver con lo que el denomina el apareamiento del “capitalismo impreso”. Este sería la publicación masiva de textos que contribuyeron a desarrollar procesos imaginarios. Tanto la novela como el periódico, surgidos en el siglo XVIII, tuvieron una forma de representa-

ción imaginaria en la cual puede ocurrir una simultaneidad de tiempos con personajes distantes y distintos que sin embargo se hallan vinculados por la trama literaria.

El Estado nacional construye una territorialidad, que define tanto los límites externos con otros Estados, e internos con las relaciones de las regiones o zonas internas con el territorio nacional. Los límites internos, son demarcaciones administrativas que en los modelos estatales centralizados, tienden a efectuar definiciones que garantizan el control del centro sobre la periferia.

De esta manera, el territorio en sus límites externos e internos, recurre a la historia y la geografía. Con la historia, en tanto se construye una historia nacional circunscrita a un territorio. Con la geografía, en cuanto hay un espacio encerrado en distintos límites. Todo esto contribuye a generar una identidad nacional. La organización política estatal está relacionada con el territorio geográfico y su procesamiento se expresa como una ideología territorial con sus símbolos unificantes y criterios de pertenencia en la historia y geografía particular de su territorio, su cultura, tradiciones, lenguaje y paisaje.<sup>5</sup>

En el caso de un Estado unitario centralizado como el ecuatoriano, las ideologías territoriales tuvieron una

2 Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, 1990, 4a. reimp., pp. 192-196.

3 Michael Mann, *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p.109.

4 *Ibid.*, p. 25.

5 James Anderson, “Nationalism and Geography”, en *The rise of modern State*, Harvest Press, Brighton, 1986, p. 116.

consolidación en el siglo XX, coexistiendo con versiones de estas ideologías en el plano local. Efectivamente, entre 1920 y 1960 emergieron determinadas manifestaciones de identidad local cuyas huellas fueron la prensa local y las monografías de localidades y pueblos. Pero ese florecimiento se desarrolló en el marco de sociedades locales caracterizadas por la desigualdad y una ciudadanía restringida. Esto implicaba una reapropiación histórica y la construcción de símbolos identitarios. Este particularismo local, no impulsó agregaciones más amplias de escala regional. Se trata de representaciones sociales que adaptaron al plano local los modos de construcción nacional.

## I

Durante el siglo XX, se desarrolló en el Ecuador la producción de monografías locales. Hasta mediados del siglo pasado, se aprecia un caudal continuo de estos estudios.<sup>6</sup> Después de 1960, disminuye la producción de esta literatura, pero se reanima con el comienzo de los procesos de descentralización del Estado. Algunas monografías de este ciclo actual, han sido auspiciadas por municipios y consejos provinciales.

En términos generales, las monografías tienden a insertar la vida local en el espacio y la historia nacional. Fue

una manera en que los intelectuales de provincia, interiorizaron la historia nacional, ubicándola en un ámbito administrativo local. Así, una parroquia fue vista desde la época precolonial hasta la era republicana, período al que se le prestó mejor atención. Se indicaban las personalidades que se han destacado en las distintas épocas históricas, los momentos de formación de parroquias y cantones, las rivalidades o conflictos con pueblos vecinos. Con mayor o menor detalle, se proporcionaban datos de tipo económico, tales como listados de haciendas, empresas manufactureras, actividades artesanales y comerciales. Aparecieron también informaciones demográficas de tipo general.

En la disciplina historiográfica, una corriente muy importante es la historia local, que tendría una cualidad: captar la totalidad histórica en un ámbito pequeño y localizado geográficamente, que permitiría “el análisis profundo de una localidad, se trate de un poblado o de una provincia, en un intento por escribir una “historia total” dentro de un marco geográfico controlable, y al hacer esto esclarecer problemas más amplios con respecto a las transformaciones históricas.”<sup>7</sup> También la noción de microhistoria, que tiene muchos significados, tales como la reconstrucción profunda de eventos y actores históricos de tipo singular y local, se ha utilizado

6 En un artículo publicado hace tiempo, habíamos evaluado estas monografías y las guías comerciales como fuentes de conocimiento histórico. También incluimos allí un listado parcial de textos. Ver: Hernán Ibarra, “Monografías y guías comerciales como fuentes de historia social y regional”, *Revista Andina*, vol. 4, No. 1, julio 1986, Cusco, pp. 237-251.

7 Lawrence Stone, *El pasado y el presente*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1986, p. 42.

para caracterizar históricamente pueblos y microregiones. Así, un ejemplo notable es *Pueblo en vilo. Microhistoria de San José de Gracia* de Luis González. Publicado originalmente en 1968, fue el resultado del año sabático de un historiador profesional, que decidió regresar a su pueblo natal, para escribir su historia. Lo más remarcable de este texto fue el modo en el que González, capturó la dimensión local de la historia y la vinculó a los eventos nacionales, sin que lo local pierda su especificidad, y más bien contribuyó a una problematización del significado de una historia local confrontada con el predominio de una perspectiva nacional dominante.<sup>8</sup> La merecida fama de que goza este libro, reside además en la capacidad de combinar fuentes tradicionales con la historia oral.

Luis González, propone definir a la microhistoria en oposición a la macrohistoria, donde la historia municipal y provincial se contraponen a la historia nacional. "Matria, en contraposición a patria, designaría el mundo pequeño, débil, femenino, sentimental de la madre; es decir, la familia, el terruño, la lla-

mada hasta ahora patria chica. Si nos atrevemos a romper con la tradición lingüística, el término de historia matria le viene como anillo al dedo a la mentada microhistoria".<sup>9</sup> Por eso, hacer historia de pequeños pueblos, ciudades y regiones, resulta ser la historia "matria" en oposición a la historia "patria", puesto que se trataría de captar la vida de la gente y la singularidad de los procesos locales.

Si se puede asumir que la historia urbana es en cierto modo historia local, es interesante observar las imágenes iniciales de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo XX: "Hay un primer grupo de miradas que, esquemáticamente podríamos llamar celebrativas: de un momento histórico de la ciudad, de su presente, de su futuro. Coinciden todas en una visión reconciliada y en un circuito, de hechos y lugares, que no difiere mucho de un circuito turístico: como un manojo de postales se reúnen en el relato monumentos al progreso y arrabales pintorescos. Son narraciones que se autosometen, en toda su extensión, a la complicada pregunta sobre qué se debe "mostrar" de una ciu-

8 Luis González, *Pueblo en vilo*, [1968], FCE, México D.F., 1984.

9 Luis González, *Invitación a la microhistoria*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1986, p. 15. En su percepción del "espíritu" microhistórico, González anota los defectos de estas visiones históricas: "Como la fachada de las vidas política, militar y religiosa produce documentación abundante y asequible, nuestra historia parroquial sigue adicta a los sucesos bélicos, políticos y religiosos de relumbrón. Como el historiador parroquial generalmente es un empleado de la autoridad civil o de la autoridad religiosa o de la autoridad económica o de las tres, acostumbra añadir a sus efemérides chorizos de semblanzas prosopopéicas de sus patrocinadores y de los parientes de sus patrocinadores. La mayoría de la historia matria calla casi siempre los aspectos más significativos de la vida lugareña; deja fuera lo mejor; solo cultiva las porciones menos fértiles de su campo" *Ibid*, p. 65.

dad.”<sup>10</sup> Estas miradas casi turísticas, predominan en las visiones de Quito y Guayaquil de comienzos de siglo XX, y fueron importantes porque definieron el papel progresista de la urbanización.

Existen antecedentes en la segunda mitad del siglo XIX relativos a la descripción de situaciones locales. Son conocimientos resultantes de las vinculaciones administrativas del Estado. Los Informes de Gobernadores de provincia, que resumían frente a los Ministros del Interior la situación de las provincias, describían la población, cuestiones administrativas, eventos políticos, etc. Ciertas descripciones geográficas como las de Villavicencio y Wolf, aportaron a un conocimiento concreto de regiones y localidades.

Llamo la atención sobre dos textos que fueron influyentes en proponer una imagen de la nación y sus articulaciones desde una perspectiva nacionalista. En *El Ecuador en Chicago* (1894), emerge simultáneamente una representación escrita y visual de la nación con las particularidades locales, que fija una norma de lo que es una ciudad, diferenciándola de un simple pueblo, y apuntando a realzar las capitales de provincia y los espa-

cios rurales desde la perspectiva de los terratenientes. A comienzos del siglo XX, la *Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República* (1909), tiene una sección geográfica general y secciones monográficas y directorios por provincias y cantones. Las elites constan en cargos públicos y judiciales, los propietarios y comerciantes, ocasionalmente los artesanos. Estos dos textos, fijaron un modelo que sirvió para la confección futura de monografías. Cumplieron una función “autor”, que consiste en “la posibilidad y la regla de formación de otros textos”.<sup>11</sup>

Las condiciones para el apareamiento de las monografías, son de índole administrativa, con los procesos de cantonización y parroquialización que demandan una justificación de la importancia de una localidad. Así mismo, los procesos de urbanización que tornan importantes y reconocibles a ciudades situadas en zonas con crecimiento económico por actividades mercantiles o agroexportadoras. Algunos escritores publicaron profusamente monografías cuando encontraron justamente latente el deseo de ver retratadas ciertas localidades.<sup>12</sup> No menos importante, es la existencia de alguna actividad comer-

10 Adrián Gorelik, “Miradas sobre Buenos Aires: itinerarios”, *Punto de Vista*, No. 41, dic. 1991, B.Aires, p.21.

11 Michel Foucault, “¿Qué es un autor?”, en *Obras Escenciales*, Vol. I, Paidós, Barcelona, 1999, p. 344.

12 El periodista costeño José Buenaventura Navas, encontró un “filón” en la necesidad de visibilidad que tenían las localidades costeñas. Sus monografías, ponen mucha atención en retratar a las personalidades con sus familias. Si bien Navas declara estar realizando un trabajo para incorporar a los lugares que él reseña en la historia nacional, rescatándoles del olvido. Ver: *Monografía histórica e ilustrada del Cantón Vinces*, Guayaquil, 1924; *Monografía histórica e ilustrada de la parroquia de Manglaralto*, Imp. Guayaquil, 1923; *Monografía histórica e ilustrada del cantón Daule*, Imp. Comercial, Guayaquil, 1931; *Monografía histórica e ilustrada del cantón Ipijapa*, Imp. Guayaquil, 1933; *Monografía histórica e ilustrada de la provincia de Manabí*, Imp. Comercial, Guayaquil, 1936.

cial o profesional que permita insertar avisos pagados para financiar la publicación.

Las monografías, serían una clara muestra de que mientras se desarrollaba la configuración del espacio nacional, también se promovía una toma de conciencia de la importancia de lo local. Esto tiene que ver con el hecho de que si bien ya la mayoría de las provincias serranas y costeñas prácticamente quedaron configuradas en la segunda mitad del siglo XIX, no fue así con la demarcación político administrativa hacia el interior de las provincias, donde prosiguió una incesante creación de cantones y parroquias durante el siglo XX. La fundación de un cantón, es un momento digno de ser considerado como hecho histórico. En términos proporcionales hay menos monografías de parroquias.

## II

Las monografías de cantones y parroquias, son la constatación de los alcances de un conocimiento local logrado por sus representantes o intérpretes intelectuales. Más interesados en retratar a las elites locales que a los habitantes comunes, aportaban a la definición del universo de la vida local con limitaciones de conocimiento e información. El saber producido en las monografías es una puesta en escena de los aspectos mostrables de la vida local ignorando hechos y actores que muestren rasgos no compatibles con las elites. El relato

monográfico es como un espejo que refleja aquello que los notables quieren y desean ver. Mirarse a si mismos con la particularidad que les confiere su posición. En realidad lo que interesaba era ponerse a la altura de lo que se suponía era el desarrollo del Estado nacional.

Este tipo de descripciones surgieron en contextos de predominio rural y amplios sectores poblacionales iletrados que duraron hasta más allá de 1970, cuando la urbanización adquiere un ritmo sostenido, se expande el sistema escolar y retroceden las tasas de analfabetismo.

Los autores de las monografías, eran personas de las mismas localidades o residentes en ellas por bastante tiempo. Se trata de maestros, sacerdotes y periodistas. Lo que nos acerca a la noción de intelectual tradicional que acuñó Gramsci, quien situó a los abogados, notarios y sacerdotes como las expresiones concretas de este tipo de intelectuales, aunque sin mencionar su vínculo con la producción escrita. Según la noción gramsciana, los intelectuales tradicionales son aquellos que cumplen un papel de mediación entre el Estado nacional y las sociedades rurales. Son poseedores de un saber intelectual que les permite vincularse a los campesinos.<sup>13</sup> Con esta definición amplia de intelectuales, Gramsci se estaba refiriendo a los sectores ilustrados locales.

El papel de mediación que adquirieron los eruditos locales, fue el de adaptar los símbolos y la historia de la nación a las condiciones locales. Fue-

---

13 Antonio Gramsci, "Apuntes y notas para un grupo de ensayos sobre la historia de los intelectuales", en *Cuadernos de la Cárcel*, T. 4, Ed. Era, México D.F., 1986, p. 359.

ron los procesadores y divulgadores de la comunidad imaginada nacional.

Sería necesario además remontarse en el tiempo hacia concepciones anteriores para definir a un intelectual. Cuando José Buenaventura Navas estaba realizando una monografía de Jipijapa se encontró con Zoilo Maldonado, autor de una monografía inédita de Machalilla, cuyos datos utilizó Navas. Queda constancia de que Maldonado es “el elemento intelectual mejor capacitado que tiene esta parroquia”, un joven pobre, que “es decente, honrado y culto.”<sup>14</sup> No se sabe su ocupación, posiblemente un autodidacta, que cabe en la concepción de “elemento intelectual”, definido por un periodista que había hecho de la elaboración de monografías una parte de sus actividades.

A diferencia del antropólogo que viene desde fuera a buscar el “punto de vista del nativo”, en las sociedades locales, el autor de las monografías elabora el punto de vista de las elites locales. Son “nativos” ilustrados que construyen un conocimiento basado en la experiencia cercana. Por su cercanía a las elites evidencian su existencia que hasta cierto punto resulta “natural”. Por regla general, los intelectuales provincianos se hallaban distantes de la cultura progresista o contestataria. En la sierra, sobre todo hay que pensar en el rol de las noblezas provincianas como sancionadoras de lo permisible en lo cultural.

Una fuente importante en la confección de las monografías, fue la pren-

sa regional, ya que en ésta se escribían esbozos históricos, semblanzas de personajes ilustres, o datos de interés. También en algunas circunstancias, la prensa quiteña y guayaquileña de mayor circulación, dio cabida a historias locales que luego fueron fuentes usadas en las monografías. En ocasiones, se nota una clara transposición de datos sacados de la prensa regional hacia alguna monografía provinciana. De hecho algunas de estas monografías no habrían sido escritas si no hubiera existido algún tipo de prensa local. Una coyuntura de florecimiento de la prensa local es discernible entre 1915 y 1930. Sin embargo, los tirajes de esta prensa, debieron ser muy exigüos, si se piensa que el diario *El Comercio* de Quito, tenía un tiraje de 1.000 ejemplares en sus primeros años.

Se había producido una interiorización y asimilación de lo que era la historia nacional sobre todo en los aspectos de consenso en torno al hecho colonial y la independencia. Por eso surge la necesidad de encajar en esa historia nacional, creando un relato que sitúa el valor de eventos locales contribuyentes a esa comprensión de los acontecimientos históricos. Es la búsqueda del sentido de lo local en una corriente nacional. Un sentido que adquiere matices, puesto que los acontecimientos interesan porque ocurrieron en un territorio local y próximo. Así, se pueden buscar e incorporar datos arqueológicos no tanto para situar controversias históricas, sino porque los vestigios de tipo ar-

14 José Buenaventura Navas, *Monografía histórica e ilustrada del cantón Jipijapa*, Imp. Guayaquil, 1933, p. 216.

queológico resultan evidencias que enaltecen el lugar. O porque los héroes locales estuvieron a la altura de los acontecimientos nacionales. Lo local vale porque encaja con lo nacional.

Con todas las limitaciones que poseen este tipo de trabajos, no se puede negar el valor que tienen para la investigación social. Sea que ofrezcan datos o un panorama general de una localidad, son fuentes que permiten una aproximación a los cambios históricos. Sin embargo, a lo que aquí apuntamos, es a observar las tendencias generales que definieron este tipo de producciones culturales locales.

Según una imagen muy socorrida de comienzos de siglo XX, hablar de lo provinciano era referirse a sitios donde "no pasaba nada" y el tiempo estaba congelado; en fin, los sitios carecían de interés. Esto de acuerdo a la perspectiva de las ciudades grandes o de regiones con importancia económica. Y realmente pasaron muchas cosas con la terminación del ferrocarril en 1908 y la extensión de las vías de comunicación interregionales desde 1930 hacia adelante. Claro que esto también profundizó el aislamiento y desconexión de las localidades marginadas de las redes de comunicación.

Según los recuerdos de Nelson Estupiñán Bass, hacia la década del veinte, la ciudad de Esmeraldas se hallaba muy articulada al suroccidente de Colombia, a tal punto que no se festejaban fiestas patrias. Y se celebraba el día de

Colombia con numerosas fiestas. Por estos datos de Estupiñán, es posible percibir el aislamiento de Esmeraldas, comunicado solo por vía fluvial con el interior de la provincia y navegación de cabotaje con el resto de la costa.<sup>15</sup> Una vida local que transcurría muy distante de la integración sierra-costa que había producido el ferrocarril.

Por lo general había una resistencia a adoptar postulados de tipo reformista. La amplia mayoría de escritores ignoraron los planteamientos indigenistas y de reforma social que ya se publicitaron desde 1920 en adelante. Exaltar el pasado glorioso de las culturas indígenas e ignorarlas abiertamente en el presente como se estilaba generalmente en las monografías serranas, tiene sus excepciones. Muy raramente se adoptaron planteamientos indigenistas. Uno de los pocos ejemplos al respecto es Segundo Luis Moreno y su monografía de Cotacachi.<sup>16</sup> Como el autor era un músico militar con amplia sensibilidad hacia la cultura indígena, incorporó en su texto importantes datos etnográficos sobre los grupos indígenas.

La omisión de eventos conflictivos es la regla en los escritores monográficos, dado que ignoraron situaciones de alta conflictividad como las que ocurrieron en Azuay y Chimborazo entre 1920 y 1940. Las menciones a conflictos rurales o levantamientos indígenas, fueron muy ocasionales, y un raro caso de narración descriptiva sobre una rebelión indígena de fines del siglo XIX fue-

15 *El Comercio*, 28-III-94.

16 Segundo Luis Moreno, *Cotacachi y su comarca*, Ed. Don Bosco, Quito, 1966.

ron los datos proporcionados por Coba Robalino en una monografía de Píllaro.<sup>17</sup>

En tanto las monografías se centraron en las cabeceras de cantones y parroquias, incorporaban lo rural desde la perspectiva de los hacendados. Los peones aparecen como parte de la propiedad en las fotografías, pero no merecen ser identificados como tales.

En la costa, los campesinos son mencionados en muy raras ocasiones y señalados en la categorización de montubio. En estas caracterizaciones, se puede notar un parecido con las percepciones serranas del indio. El montubio es representado como incivilizado, inculto, con una pobre vivienda y solo redimible mediante la educación.<sup>18</sup> En las monografías costeñas la población campesina aparece como parte de las haciendas, y se ignoran situaciones conflictivas como las que ya fueron importantes y notorias en Milagro en los años treinta.<sup>19</sup>

### III

El lugar de lo local en las relaciones entre el Estado y los municipios, puede visualizarse con el papel de la institucionalidad municipal que reproducía una subordinación similar a la de la división político administrativa. Una

Asamblea de Municipios reunida en Quito a comienzos de marzo de 1931, discutió sobre la autonomía municipal, y el papel que podían cumplir los municipios adoptando medidas tendientes a la protección de la industria harinera y el fomento de la agricultura, temas de política nacional. En esa ocasión la voz cantante la tenían los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil.<sup>20</sup> Una década más tarde, el Primer Congreso de Municipios reunido en 1941, ya incorpora temas de tipo rural y consideraciones que iban más allá de los municipios de capitales de provincia, aunque éstos siguen siendo las voces predominantes. Ese congreso muestra el anhelo de impulsar vías de comunicación regionales e interregionales para lograr la intercomunicación nacional. Existe sin embargo una demanda de ciertos cambios agrarios que enunciaban algunos municipios en torno a la necesidad de tierras para campesinos y ensanche de poblaciones.<sup>21</sup>

Una forma de percepción de lo local que se introduce después de 1930, son los textos de "lugar natal" y las secciones del mismo tipo en los libros escolares más generales. Por un mayor alcance en términos de audiencia, los libros de lugar natal seguramente tuvieron mayor influencia que las monografías. Es un modo de transmisión del co-

17 José María Coba Robalino, *Monografía general del cantón Píllaro*, Prensa Católica, Quito, 1929.

18 Fritz, "La vida campesina", en Navas, *Manabí*, 1936, pp. 257-259.

19 Arturo Salazar Quiroz, *El cantón Milagro 1935-1936*, Imp. Reed, Guayaquil, 1936.

20 Las informaciones sobre la asamblea de municipios de 1931, fueron publicadas en *El Día*, 3-10/03/1931.

21 *Primer Congreso de Municipalidades del Ecuador 1941*, Quito, 1942.

nocimiento geográfico e histórico que hace que los escolares asimilen los vínculos entre las figuras históricas y los lugares.<sup>22</sup> Además se busca situar a los escolares respecto a los lugares político administrativos y sus autoridades. Es un tipo de conocimiento local simplificado.

Existen otros modos de percibir lo local desde una posición de centralidad. Los diarios de circulación nacional hechos en Quito y Guayaquil, presentan breves informaciones y notas de tipo local que permiten visualizar los espacios locales. Desde 1930 y con más regularidad hacia 1950, los periódicos ya incluyen notas y datos de corresponsales de provincia. Y sirven frecuentemente para dar a conocer demandas y peticiones al poder central.

A mediados del siglo XX, emergen nuevas maneras de abordar el mundo local, desde una iniciativa conectada a las demandas de conocimiento estatal. Son diagnósticos de carácter socioeconómico que se acercan a un conocimiento de la sociedad rural, con datos que procesan la información estadística y otros generados por los investigado-

res. En estas circunstancias, el género monográfico, pierde visibilidad.

Los procesos de estancamiento y éxodo de la población generaron una visión pesimista. Un comentario sobre Chimbo y extensivo a la provincia de Bolívar, anota como ciertas circunscripciones se encuentran en un estado de atraso, agravado por el centralismo, y se proponía la anexión a la costa como solución:

“Ciertas provincias, por lo pequeño de su territorio, por la falta de extensión de sus ciudades y pueblos, más bien hubieran quedado como parte integrante de provincias más grandes; esto se agrava más, con el centralismo en el Ecuador. Ciertos sectores preferentemente privilegiados y otros sectores olvidados con demasía. De ahí que, para un mayor número de bolivarenses la creación de un estado federal, no implicaría mayor cosa, tal vez, sería más provechoso que Bolívar por su situación geográfica estaría formando un sector costanero quizá más importante y respetable que el de hoy.”<sup>23</sup>

Entre 1970 y 1990, prevalece la idea de que lo provinciano es anacróni-

22 Ver José Ignacio Cárpio, *Lugar natal de la provincia de Pichincha*, Escuela Tipográfica Salesiana, Quito, 1943.

23 Víctor del Mar, “Chimbo, abandono centenario”, *La Calle*, III, No. 128, 22/08/1959, p. 27. Se cita un reportaje de Lilo Linke que había afirmado: “Para Chimbo se ha detenido el tiempo, a no ser por los postes de luz y uno que otro carro estacionado, se creería que es un pueblo naciente.”

24 Recojo aquí una opinión sobre el letargo de lo local serrano: “Excluidas Quito y Guayaquil, que son las cabezas de la bicefalia política del Ecuador, el resto del país se sume en la provincia y en la aldea, sin otras preocupaciones que las que se agitan como murciélagos en torno al campanario cercano. Pero la aldea se considera a sí misma como el ombligo del mundo o, mejor aún, el mundo termina en los confines de la aldea y más allá está un espacio vacío y desconocido, de donde llegan, de tarde en tarde, resplandores

co, junto con una creciente urbanización que subordina las formas rurales. Esta sensación o este clima moral de desfase de lo provinciano, ocurre cuando se modernizan las ciudades principales del Ecuador y surge un nuevo tejido urbano.<sup>24</sup> Antes de ese momento, lo provinciano tenía su propio ritmo, y era de algún modo una sensación de estar acorde con el curso del progreso. El desarrollo de la urbanización, pudo tener un efecto poco motivador para la producción de monografías de ciudades capitales de provincia, al perderse el lugar y valor de una historia local de carácter tradicional en el sentido de exaltar héroes locales o los grupos sociales dominantes. La erosión de valores asentados en la cultura aristocrática regional, se produce tanto por un “vacío” intelectual, como por la llegada de nuevos sectores sociales ascendentes que desafían a las antiguas clases propietarias.

Los cambios agrarios y los procesos de urbanización produjeron un fuerte desajuste en el rol de las ciudades intermedias y pueblos de la sierra. Las estructuras locales de poder se fisuraron y se alteraron las funciones económicas de los núcleos urbanos.<sup>25</sup> Una nota de Angamarca a comienzos de la década

del noventa, describe una situación ampliamente constatada en muchos sitios de la sierra ecuatoriana:

“Un pueblo que se muere, el índice de casas cerradas con candado y abandonadas es incontable, por ello, se le califica de pueblo fantasma, el éxodo de habitantes hacia la sierra, Latacunga y Quito es alarmante.

El declive (sic) del asentamiento de la población contribuye a que sus calles sean simples senderos y chaquiñanes, los pocos que se han quedado son en la mayoría ancianos, que miran de cuando en vez, carros que se dirigen a El Corazón, quienes también por el abandono de la vía sufren enormes penalidades”.<sup>26</sup>

Puede postularse que las situaciones de depresión económica local y regional, contribuyen a la ausencia de imágenes positivas como las que proveían las monografías. Y también un deterioro de lo que fue la cultura ilustrada provinciana, que no ha sido resuelto con la instalación de universidades en las ciudades de provincia.

#### IV

Si uno se pregunta sobre la influencia que tuvieron las monografías en pro-

---

que agitan al tranquilo vecindario. Si aún esto fuera poco, constriñendo a la aldea, asfixiándola, sobrevive una inmensa masa rural, cuyo único alimento cultural es la plática ocasional del señor cura, que el ciudadano de los agros oye entre bostezos interminables. Sin entenderla y menos digerirla.” Silvestre, “Disparatado rol de la ciudadanía”, *La Calle*, No. 32, 26/10/1957.

25 Simón Pachano, *Pueblos de la sierra*, PISPAL/IEE, Quito, 1986; Hernán Ibarra, “Orígenes y decadencia del gamonalismo en la sierra ecuatoriana”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. LIX, No. 2, 2002, Sevilla.

26 “Angamarca, un pueblo que se muere”, *Tribuna Extra*, 31-VIII-92, Latacunga.

mover sentimientos de conciencia local, la respuesta sería de que su impacto fue mínimo, dados los bajos tirajes y en ocasiones, su poca circulación real. Y más bien el pasacalle como género musical, se desarrolla en las décadas del cincuenta y sesenta como medio de afirmación local. Fueron cantos a provincias, ciudades y pueblos, que permiten definir el status progresista de una localidad y producir identificaciones locales. Un tipo de música popular que coincide con el desarrollo de la radiodifusión local y regional.

En la segunda mitad del siglo XX, prosiguió con mayor intensidad la profundización de la división político administrativa y la consiguiente creación de cantones y parroquias. Si bien esto ocurría en la costa por un mayor dinamismo poblacional, en la sierra, se crearon cantones y parroquias en circunstancias de retroceso demográfico y depresión económica.<sup>27</sup> Esto implicó numerosos conflictos por jurisdicción y más demandantes de recursos del Estado, dada la baja capacidad de tributación local. Supuso vínculos entre nuevas autoridades electas, segmentos del aparato de Estado y políticos que intermediaban recursos públicos. Una fragmentación territorial y política que permitió sustentar procesos clientelares poco estudiados.

¿Hasta que punto han surgido en el Ecuador tendencias hacia una constitución diferente del Estado centralizado, con un protagonismo de los niveles regionales? La respuesta no puede ser concluyente, en tanto lo que existe es una demanda autonomista surgida desde Guayaquil, en el marco predominante de una división político administrativa sustentada en las provincias y cantones. Además reafirmada por el rol asignado a los municipios y consejos provinciales en la descentralización del Estado. Definiciones más amplias de región, han carecido de un sustento continuado y quedaron como propuestas que no cuajaron en algún planeamiento de reordenamiento territorial.

La noción fija del territorio que proveían las monografías, se contraponen a los nuevos cantones y nuevas parroquias que ya no caben en el viejo conocimiento monográfico. Además, las demandas étnicas y el surgimiento de parroquias indígenas desde la década del setenta, ponen en el tapete los conflictos que habían sido ignorados.

Las nuevas versiones de la historia local y regional que provienen de las ciencias sociales promueven otras interpretaciones. Cuando profesionales de las ciencias sociales incursionan en el estudio de localidades y regiones, tratan de dimensionar los cambios y especificar los lazos con lo nacional.<sup>28</sup> Las zonas de

27 Alain Dubly, *Los poblados del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990, pp. 262-267.

28 Desde el estudio de Jean-Paul Deler, se produjo una mejor comprensión de los vínculos históricos y geográficos entre lo nacional y lo local en la larga duración. Ver: *Ecuador: del espacio al Estado nacional*, Banco Central, Quito, 1987. Algunos estudios sobre la dimensión regional en un plano histórico: Silvia Palomeque, *Cuenca en el siglo XIX*, FLACSO, Quito, 1990; Galo Ramón, *La resistencia andina*. Cayambe: 1500-1800, CAAP, Quito,

expansión de la frontera agraria, que aparecían como lugares ignotos en las antiguas monografías emergen con un perfil propio.<sup>29</sup> Para los intelectuales indígenas, surge una forma de apropiación de la historia de los grupos étnicos, en contraposición a las versiones oficiales de la historia local y en conflicto con el conocimiento histórico nuevo.<sup>30</sup> Aunque persiste de modo residual la antigua forma de hacer monografías, y algunas autoridades locales que auspician la publicación de estos textos, encuentran una justificación en el fomento del turismo.

En la opinión pública local, tienen mayor notoriedad los cronistas de ciudades que han reinsertado un oficio que era dedicado básicamente a las efemérides. En fin, los genealogistas buscan las raíces de lo local desde una perspectiva de troncos familiares historiables.

La descentralización del Estado, demanda un conocimiento experto simplificado con los planes de desarrollo local. Es una documentación que adquiere un significado instrumental. Allí, lo que importa es la justificación de obras y uso de recursos. Emerge frecuentemente una visión que está desconectada de las articulaciones socioeconómicas locales y regionales.

Entonces, hay múltiples formas de producción de lo local que generan interpretaciones y un clima de opinión en un ambiente de caducidad de las lealtades nacionales de viejo cuño. La antigua forma de conocimiento que sustentaron las monografías locales, revelan el éxito relativo del Estado nacional en diseminar una ideología territorial y la aceptación de los símbolos patrios.

---

1987; Juan Manguashca, "La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)", en Enrique Ayala (ed.), *Nueva historia del Ecuador*, CEN, Quito, 1992; Kim Clark, *La obra reudentora. El ferrocarril y la nación en Ecuador, 1895-1930*, CEN-UASB, Quito, 2004.

29 Patricio Velarde, *Santo Domingo de los Colorados: historia de su integración al espacio nacional (1860-1960)*. Desarrollo regional y crecimiento urbano, Ciudad, Quito, 1991; Fernando López, *La región de Santo Domingo de los Colorados. Historia Oral: 1900-1960*, Argos editores, Quito, 1991; Manuel Espinosa Apolo, *Puerto Quito. Un puerto en tierra adentro*, Municipio del cantón Puerto Quito, Quito, 2004.

30 José Almeida Vinuesa (ed.), *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*, Abya-Yala, Quito, 1996.

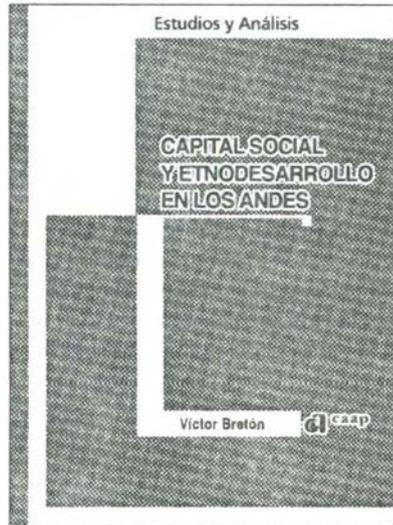
## CAPITAL SOCIAL Y ETNODESARROLLO EN LOS ANDES

**Víctor Bretón**

Muchos estudios y sobre todo diagnósticos, introducen el termino "Capital Social", como una noción unívoca, asumida y entendida por todos de la misma manera y con igual valor descriptivo. Sin embargo, se trata de una especie de "cajón de sastre", en el que entra de todo y del que cada cual puede extraer las herramientas que mas le convengan.

A través del estudio de la experiencia del PRODEPINE, proyecto originado en el Banco Mundial, el autor examina no sólo las inadecuaciones y ausencia de pertinencia de este concepto, sino además el hecho de que tal proyecto tuvo una serie de incoherencias en su diseño y ejecución; y que, sobre todo, como en toda iniciativa externa en la que hay un donante y un "beneficiado" receptor, hizo abstracción de la relación de poder siempre presente en este tipo de programas.

La lectura de lo ejecutado por PRODEPINE, deja una serie de cuestionamientos tanto hacia acciones similares, al uso del concepto de capital social, como a la razón misma del anelado desarrollo de una vía: la del capitalismo imperante.



# Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad<sup>1</sup>

Roberto Santana

*La construcción territorial supone un conjunto de nuevos conocimientos y aprendizajes que vayan más allá de conceptos que suelen carecer de contenido. En el Ecuador, hay una baja preocupación por el tema territorial, debido a prejuicios de tipo ideológico en los actores y estudiosos. La necesidad de construir actores territorializados, pasa por la urgente realización de estudios y su puesta en discusión. Solo así, se podrán interiorizar las exigencias contemporáneas de articulación de lo global y lo local en un contexto de mundialización.*

**E**l andamiaje teórico a propósito del desarrollo territorial, sea éste regional o local, está impregnado de nociones que corresponden a la etapa actual del desarrollo del capitalismo, es decir de la internacionalización en todas direcciones del capital, de los medios tecnológicos, de las comunicaciones y de los conocimientos. El caballo de batalla para este nuevo ciclo de acumulación capitalista se llama neoliberalismo y gústenos o no nos guste es este modo de acumulación quien se encarga de vehicular los nuevos modos de pensar y de hacer el desarrollo. Y con él, todo un nuevo jergón teórico, tecnológico y pragmático se difunde. Nuevas fórmulas, discursos, paradigmas y metáforas se universalizan

rápidamente y son manejados con más o menos habilidad por los unos y por los otros. El procesamiento de los problemas ligados a los tradicionales modos de gestión del espacio, del ordenamiento territorial o de la planificación regional no escapa a ese movimiento de fondo.

Esta rapidez de difusión contrasta con la lentitud con la que en el Ecuador se interiorizan los nuevos desafíos y paradigmas, muestra las dificultades y los fracasos de una difícil adaptación al nuevo modelo de acumulación, lo mismo en la esfera de la internacionalización de su política, que en la reforma del Estado, que en las privatizaciones de los sectores productivos en manos del sector público, y en la descentralización

---

1 Este texto recoge en parte los términos de una conferencia dada en el marco del Seminario "Imaginario territoriales y sistemas productivos sustentables", Ceder, Universidad de Los Lagos, 26 Noviembre 2004, Osorno, Chile.

política y administrativa. En cuanto a este último punto, el tema está relacionado con la nueva importancia que se acuerda a las regiones como entidades privilegiadas de gestión del desarrollo y de gestión político-territorial, pero hay que decir que en Ecuador estas cuestiones constituyen una importante zona de sombra. Y sin embargo, hay muchos elementos para pensar que la movilización de la variable territorial podría jugar en este país un rol de disparador tanto sobre el plano de la gestión política nacional como del desarrollo sustentable de la economía.

En un artículo publicado en 1995 en Ecuador Debate<sup>2</sup> yo argumentaba sobre el interés de concebir un esquema de regionalización del país, con vista a redinamizar económicamente los territorios y facilitar la aplicación de una política de descentralización. El argumentario recogía los aspectos esenciales del debate internacional sobre el nuevo rol de las regiones en las economías internacionalizadas y aunque no es aquí cosa de volver sobre el tema vale la pena recordar lo siguiente: "Al interior de un esquema de regiones es donde mejor puede concebirse el nuevo desarrollo y las nuevas posibilidades que se abren a los espacios subnacionales (territorios bajo soberanía de los Estados) en las condiciones políticas y económicas internacionales de hoy. Parece que es sólo allí donde pueden concretizarse mejor ciertos atributos propios a la viabilidad del desarrollo territorial tanto en

términos de crecimiento económico (ligado a una capacidad para retener e invertir recursos generados internamente y a una capacidad para atraer inversiones privadas por su articulación nacional e internacional), de progresión en la autonomía decisional (estilo de desarrollo e instrumentos de política), como capacidad de inclusión social (redistribución social, participación de la población en las decisiones). Todo ello a condición que por la vía de un proceso de construcción territorial identitaria (identificación de la población con su territorio), la región asuma progresivamente un rol de actor, de conductor de su propio desarrollo y de interlocutor y negociador con el exterior". Agregaba que este tipo de construcción social territorial no puede concebirse sin imaginar la constitución de verdaderos "sistemas de actores" institucionales, sociales y privados, los cuales manifiestan la voluntad colectiva de actuar en el sentido del futuro del territorio común. El artículo terminaba haciendo algunas proposiciones acerca de la evolución reciente de las articulaciones geográficas en el país y sobre la necesidad de imaginar nuevos escenarios territoriales para dinamizar el desarrollo y para una necesaria redistribución del poder político.

Sin embargo, el tema de la construcción regional no ha merecido la atención ni de los investigadores, ni de los políticos, ni tampoco de los liderazgos sociales, a mi juicio por dos razones:

---

2 Qué hay de los territorios en la descentralización?, *Ecuador Debate*, n° 35, agosto 1995, pp 135-154.

La primera está en que, por esa fuerza propia de las imágenes ideológicas y culturales, hablar de regiones en Ecuador es como despertar viejos fantasmas, es revenir a la sempiterna bipolaridad Sierra/Costa, es tocar el punto sensible del imaginario popular, donde la unidad nacional o la integridad territorial, están siempre amenazadas por las pretensiones autonómicas guayaquileñas u otras. Hay una percepción a flor de piel de la cuestión regional, como algo casi perverso, que hace daño a la ecuatorianidad. Esta percepción o lectura “primaria” de la realidad territorial nacional es hoy perfectamente falsa y debe ser abandonada para dar cabida a una visión menos rígida, más dinámica y menos fijada en el pasado. La bipolaridad andina/costeña corresponde a un imaginario del pasado tanto en términos de infraestructura, como en términos sociales o de integración e intercambios económicos, de representación política, etc. El mapa del país muestra que hoy, la transversalidad de los flujos, de la integración económica y política han dejado en el trasto de la basura el paralelismo espacial tradicional de Sierra y Costa. La transversalidad de hoy incorpora además el territorio amazónico. Es esta misma “fijación” geopolítica en el pasado la que, en parte, impide el no procesamiento político-técnico de una proliferación de demandas autonómicas territoriales en estos últimos años y que estimula los localismos y provincialismos sin destino, todo ello síntomas de la crisis profunda de la vieja configuración del Estado.

La segunda razón tiene que ver con el “encierro” nacional, es decir, con el

bajo grado de transnacionalización del Estado ecuatoriano, de su política, de su economía, de sus intelectuales y de sus habitantes en general, que les priva de conocer experiencias concretas de gestión territorial contemporánea. Visto desde el escenario internacional, Ecuador es una entidad ausente, porque lo mismo la política oficial, que los intelectuales, que la sociedad civil y sus liderazgos se han atrincherado tras fronteras neutralizantes, reales o inventadas, pensando que con ello se defenderá mejor el interés nacional, los intereses de cada cual y el desarrollo futuro. En ese encierro domina la rutina y no hay audacia o aventura en la creación política (no hablo de la audacia o aventura para instalarse en el poder). Ahora bien, las posibilidades de acción de los actores depende en gran parte de su posicionamiento frente a los desafíos de la transnacionalización, de su autodefinición frente a la historia que pasa y de una revisión profunda de sus concepciones políticas y de sus prácticas. Habría que liberar la política, la investigación y el pensamiento ecuatoriano de la estrecha “camisa de fuerza” nacional, cuyo “real” (lo empírico de la realidad) no es la sola realidad posible, puesto que se puede pensar, imaginar y sondear otros posibles para escapar a la rutina, a lo conocido, a lo circular. La óptica transnacional revela espacios y estrategias que la acción y la óptica nacional ocultan, y que por lo mismo son rechazados o subestimados por los actores, dejando pasar las oportunidades.

¿Cómo hacer para que en Ecuador se abran paso y sean interiorizados los nuevos paradigmas, los mecanismos y

las metodologías relativas a las nuevas posibilidades de la construcción territorial contemporánea? Parece difícil, en todo caso, imaginarlo sin pasar por un profundo y vasto debate acerca de los fundamentos del comportamiento de los actores que participan en el juego social en los diferentes escalones territoriales. El problema es que, para que haya debate, es previo que haya estudios sobre las cuestiones territoriales, que haya conocimientos acumulados sobre los actores en sus territorios, que hayan escenarios alternativos sobre los cuales discutir. ¿Por dónde comenzar? A mi juicio, es absolutamente indispensable dar prioridad a los estudios geopolíticos internos, sobre todo al estudio de los actores en sus intervenciones espaciales, de cuyos comportamientos depende la calidad de toda construcción territorial futura. Pero antes de abordar directamente el tema de los actores, veamos rápidamente algunos de los contenidos principales de los nuevos desafíos territoriales.

### **Las construcciones territoriales hoy**

Como ya lo hemos sugerido, la crisis del modelo de acumulación liderado por el Estado Providencia ha dejado fuera de juego las concepciones y los instrumentos de la planificación territorial centralizada. La noción de *construcción social de los territorios*, ha venido a reemplazar, en efecto, al llamado ordenamiento territorial de los geógrafos o a la llamada planificación física o territorial de los planificadores regionales. Ella se refiere a un proceso por el cual las sociedades, en sus respectivos escalones geográficos, tejen sus entramados

de relaciones y construyen sus patrimonios materiales y simbólicos. En los países desarrollados la noción de construcción social territorial ha entrado en las preocupaciones de las ciencias sociales y en las prácticas institucionales como un fenómeno acarreado por la globalización contemporánea y tiene para las sociedades territorializadas una significación altamente estratégica, puesto que ella sugiere no solamente la conservación o administración de la herencia de lo “construido histórico territorial” transmitido por las generaciones pasadas, sino que sobre todo contiene la idea de continuidad histórica e identidad, de valorización y de potenciación del grupo o de los grupos sociales, de proyecto social estratégico, en fin, de proyecto de modernización para superar la crisis del desarrollo y para eliminar la pobreza.

La construcción social de los territorios sugiere algo que es fundamental en cuanto a la sustentabilidad del desarrollo: la necesidad del consenso de los actores territorializados como condición de todo proyecto estratégico. Toda iniciativa territorializante para que sea viable debe pasar necesariamente por la coordinación y la negociación entre los actores locales y otros exteriores (nacionales e internacionales) interactuando en un plano de igualdad en cuanto a las proposiciones y en cuanto a la toma de decisiones. Este tipo de negociación exige de los actores una cierta capacidad estratégica que en el caso de los *leaderships* provinciales y de las poblaciones locales latinoamericanas es generalmente inexistente como consecuencia del peso de la tradición cultural, de los déficits educativos, de la es-

casa profesionalización o del desconocimiento de otras realidades. En función de ello, la importancia acordada a los procesos de formación técnica, profesional y organizacional así como a la movilidad geográfica de los actores aparece como crucial. La noción de “cultura de la estrategia”, que parece resumir las necesidades de formación en el nivel regional y local, adquiere de tal suerte una gran importancia, pues ella debería permitir a las poblaciones locales, y sobre todo a los líderes, trabajar lo territorial con nuevas herramientas, incorporar el tema de la diversidad, de la complejidad, y de la temporalidad y sobre todo concebir proyectos estratégicos viables, estrechamente vinculados a la tradición pero ampliamente abiertos hacia el exterior, hacia los procesos macro de la globalización.

La problemática de la construcción social de los territorios está muy próxima de la noción de “recomposición” de los territorios de los geógrafos, para quienes “Describir las recomposiciones territoriales tiene que ver (...) a la vez con el análisis de las herencias (políticas, administrativas, institucionales, herencias formales e informales) y con la reflexión sobre la construcción de nuevos marcos para la acción (pública, colectiva, organizada) o para la acción de individuos y de grupos” (Cumuchian, 2003, 55). Como se ve, lo inmaterial toma en este discurso tanta fuerza como lo material, de la misma manera que pone énfasis en la transmisión de generación en generación, lo que nos trae de lleno al tema de la cultura y a los procesos llamados de patrimonialización, nociones claves en las estrategias territoriales contemporáneas. Si bien es cierto,

el tipo de discurso territorializante puede ser vehiculado por actores muy diversos, no es menos cierto que él se apoya sobre algunas constantes que lo estructuran: la afirmación de una continuidad entre el pasado y el presente, la capacidad de actualizar y de reinterpretar las características propias de los grupos que han construido las estructuras y las formas de esos patrimonios, en fin la posibilidad de creación de una identidad (o reactualización de una identidad) por el grupo considerado.

### **Construcción territorial y sustentabilidad**

Los procesos modernos de construcción territorial, por ejemplo, la “construcción de regiones”, las “estrategias locales patrimoniales” o los llamados “territorios de proyecto”, concebidos para su realización en el largo plazo, al menos para el tiempo que corresponde a una generación, en la medida en que están pensados para provocar un relanzamiento, una transformación o una actualización/adaptación del “construido histórico” territorial heredado, no podrían concebirse sin seguir de cerca los referenciales propios de la noción de “sustentabilidad”. En efecto, los objetivos de una “construcción social territorial” contemporánea son básicamente los mismos que se trata de concretizar a partir de las definiciones del llamado “desarrollo sustentable”, el cual pretende de manera voluntariosa o directiva conciliar tres elementos de naturaleza diferente y muy a menudo contradictorios: crecimiento económico (basado en ley del beneficio máximo a corto plazo, fundado sobre opciones ex-

clusivamente privadas), equidad social (que tiene que ver con opciones políticas y éticas colectivas); y las exigencias de cuidado y protección del medio ambiente (bienes comunes de la sociedad). Yo no voy a insistir aquí sobre las múltiples variantes que asume la definición del concepto de desarrollo sustentable<sup>3</sup> y voy a remitirme a un breve comentario acerca de su pertinencia y la responsabilidad de los actores.

Contrariamente a lo que ocurre con la noción de “desarrollo territorial” o “construcción territorial”, sobre cuyo estatuto, contenidos y algunas conocidas orientaciones metodológicas, distintos sectores de las ciencias sociales parecen estar acordados en no ver allí ni ambigüedad ni falta de consistencia, no parece suceder lo mismo con la noción de desarrollo sustentable, la cual indudablemente se presta a algunas interrogaciones. En primer lugar, llama la atención la celeridad con la cual en un espacio de 15 años, el término se ha universalizado y está hoy en la boca de la mayoría de los actores institucionales y sociales, en los niveles centrales y en el nivel local, entre los universitarios y los políticos y entre los técnicos y responsables de la acción. En las más apartadas comunidades indígenas del continente resuena hoy el discurso de la sustentabilidad. A priori, esto es formidable! El temor que me asalta es si esta adopción rápida va a servir para que los actores profundicen en las implicaciones ideológicas, prácticas y metodológicas del

concepto, aplicable a los diferentes dominios de actividad; a la investigación, a la planificación y a la acción, o si va a tener la misma suerte de banalización de aquellas bien conocidas de desarrollo “planificado”, “equilibrado”, de “participación” y otras, que en gran medida se han utilizado para ocultar prácticas de signo, sino contrario, muchas veces bien divergentes del objetivo propuesto. El miedo a que se transforme en una fórmula más, que los universitarios, los funcionarios, los profesionales y los líderes sobre todo, se pongan a repetir sin haberla sopesado suficientemente en un proceso de formación e interiorización personal.

Por otra parte, algunos se preguntan si el llamado desarrollo sustentable no es simplemente una versión más evangélica que las otras del mismo discurso tecnocrático; mientras que otros ven en él un asunto de marketing, una suerte de slogan modernista vehiculizando un mito pacificador y bien intencionado, ocultando tensiones reales y siempre actuales entre los desafíos y los actores (Barrue-Pastor, 2004). Por otra parte, otros insisten en que el desarrollo “no tiene apellido”, queriendo significar con ello que el tránsito indefinido hacia una modernidad, sospechada por lo demás inalcanzable, promesa de un mejor bienestar humano, está dependiendo fundamentalmente de la persona humana y de sus capacidades.

Por lo mismo, la cuestión fundamental en torno a lo sustentable tiene

---

3 Una definición generalmente aceptada, seguramente por su simplicidad, es la siguiente: “El desarrollo sustentable responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades”.

que ver con las condiciones que esta nueva referencia (nuevo paradigma) signifique del lado de los actores cambios fundamentales en el ejercicio de las responsabilidades económicas y políticas en materia de desarrollo, pero también cambios importantes en la relación entre sus conocimientos y su acción, entre investigación y terreno (sociedad o sector de la economía), cuestiones que tocan directamente a los científicos a los hombres políticos y a todos los liderazgos sociales. Lo sustentable en esta larga marcha humana está entonces en el campo de los comportamientos de los actores, de la ética de los actores, de la capacidad de los mismos para entenderse entre ellos. El bagaje de conocimientos disponibles a nivel social va a ser clave en la construcción del futuro, pero también la imaginación y la capacidad de creación de los actores. Sobre esto, hay que tener muy claro que, mientras más nos aproximamos a la realidad a la acción, más podemos profundizar en términos de conocimiento y vice-versa. A este propósito, no está nunca demás insistir en que el trabajo teórico, a partir sólo de la teoría, no puede tener la consistencia de las adquisiciones duraderas; solamente los nuevos resultados del conocimiento pueden hacer inflexionar o contribuir al reemplazo de los esquemas teóricos y de los paradigmas habituales.

Es por lo mismo que al nivel del espacio no puede haber desarrollo durable sin una implicación fuerte de los actores, sin la capacidad de éstos para profundizar en el conocimiento de sus territorios, para formarse en las disciplinas de la prospectiva y de la estrategia,

para darse formas de organización y de acción colectiva. Porque si bien es cierto, al nivel internacional los desafíos mayores y el establecimiento de normas y reglas de comportamiento universal referidas al medio ambiente y al desarrollo pueden ser abordados por más o menos exitosas negociaciones diplomáticas y de expertos, ellas no explicitarán gran cosa sobre la manera cómo los actores van a adaptar y a modificar sus modalidades tradicionales de acción en los niveles locales y regionales. Hay aquí un desafío de creación y de imaginación para los actores.

### **Imaginario territorial, acción territorial y sustentabilidad**

El abordaje de los territorios por lo imaginario es seguramente la orientación menos practicada en las ciencias sociales y poco sospechada por los planificadores del desarrollo. Y sin embargo, debe reconocerse que toda construcción territorial, histórica o contemporánea, implica siempre y a la vez un soporte material (el "construido" histórico a connotación material sobre el espacio geográfico) y su expresión simbólica identitaria bajo forma de imaginarios y de discursos ideológicos. Nunca antes tal lazo de unión había sido valorizado y potenciado como hoy, en la globalización, y a él responden nuevas figuras del hacer público y social: políticas públicas para la diversidad cultural, reivindicaciones de territorialidad, estrategias identitarias, etc.

Es esta articulación indisociable la que permite hablar de la identidad de los territorios, de "territorios identita-

rios”, o de “territorios de proyecto”. En un artículo<sup>4</sup>, no hace mucho tiempo, yo decía que los lazos que se tejen, o que deberían tejerse, entre las identidades culturales y el mundo globalizado, entre la diversidad cultural y las políticas públicas, entre la identidad social y los territorios, constituyen un fenómeno que fue perfectamente desconocido durante el período de la economía nacional protegida, cuando el Estado asumía el rol de Gran - patrón. En ese entonces, la planificación del desarrollo era una cuestión de cifras, de sujetos más o menos anónimos, genéricos, a los cuales se invitaba a participar de las decisiones tomadas “por arriba”, en planes de desarrollo donde estaban perfectamente ausentes el contexto cultural, las adquisiciones organizacionales y tecnológicas (eso que hoy llaman “capital social”) propios de las diferentes construcciones socio-históricas, así como tampoco se atendía a la expresión política de las reivindicaciones venidas de las diferencias étnicas y/o culturales. El fenómeno de la mundialización ha venido a reintroducir los factores culturales, ideológicos, sociales y religiosos otorgándoles la virtud de factores “actantes” en el desarrollo de las sociedades e incorporándolos al campo de la reflexión científica de los economistas y de otras disciplinas científicas interesadas en las políticas públicas y en el desarrollo. Resta por saber hasta qué punto tales enfoques, estudios y reflexiones, pa-

san o no a enriquecer efectivamente las prácticas de los actores.

### Los actores territorializados

La entrada por los actores, y por extensión por la acción, es un approach metodológico que permite llegar con más certeza a la comprensión de eso que el geógrafo francés Roger Brunet llama “el sentido del movimiento, o la trayectoria del espacio”, formulación que puede ser identificada perfectamente con “proceso de construcción territorial”. En este ejercicio de lectura, la relación estrecha del investigador, de los técnicos y de los líderes con el terreno adquiere una importancia fundamental.

En el debate latinoamericano que tiene que ver con la construcción territorial, con lo regional y lo local y con el desarrollo sustentable en general, hay poca insistencia sobre el rol fundamental de los actores, los cuales, en el período de la transición que vivimos de lo tradicional a lo moderno, de cambio de paradigmas y de discursos, se presentan seguramente más diversificados que nunca antes debido a los mayores diferencias en capacidad de enfrentar los procesos inexorables y cada vez más complejos de marcha hacia la modernidad. Esto mismo determina que los conflictos y las tensiones dominen frecuentemente sobre los consensos. Yo me propongo privilegiar aquí los “actores de la construcción territorial”, insistir

4 Roberto Santana, « Imágenes identitarias de la globalización e identidades territoriales emergentes en el sur de Chile », en F. Ther (Compilador), *Antropología y Estudios Regionales*, 2002, pp. 229-254, CEDER, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

sobre la importancia de estudiar sus perfiles y sus comportamientos, así como llamar la atención sobre la necesidad de atender a sus discursos y a sus capacidades de crear procedimientos, de adaptar métodos apropiados, de imaginar escenarios para hacer avanzar las dinámicas de construcción social territorial.

El empleo del concepto de actor territorializado<sup>5</sup> implica la movilización y la explicitación de los referentes teóricos de base sociológica asociados a este concepto, el empleo de los métodos tipológicos, el uso de la encuesta social: exige la toma en cuenta de la multiplicidad de los roles, de los estatutos, de las lógicas y estrategias, así como la toma en consideración de los contextos, de las temporalidades diferentes, y por lo mismo de todos aquellos elementos que permitan determinar los anclajes territoriales de los actores (Gumuchian y otros, 2003, 111). Un esfuerzo de categorización o clasificación de los actores al interior de un “territorio identitario” o de un “proyecto de región” permitirá establecer quienes se aventuran en la modernización, quienes se refugian en el “núcleo duro” de los resistentes y quienes prefieren el repliegue identitario. No todos los actores implicados participan de la misma temporalidad: sin ir muy lejos podemos distinguir entre líderes indígenas modernos y líderes indígenas tradicionales, los unos operando

con la racionalidad moderna y los otros funcionando según los ritmos de la naturaleza. En el caso de los “proyectos territoriales”, que son técnicamente de más en más complejos, se debería dar cuenta de la gran diversidad de perfiles de actores: los líderes del proyecto, los acompañadores (*partenaires*), los mediadores, los participantes anónimos, los pasivos.

Para conocer de su verdadera implicación sobre el terreno, el estudio de diversas dimensiones permitirá mejor definir al actor territorializado: 1. Su relación al espacio considerado en términos jurídico-administrativos; 2. Su función ideal y/o material (actores socio-profesionales y actores institucionales; en funciones de producción o de consumo, etc.); 3. Su grado de implicación o de participación en el proceso territorial (puede ser fuertemente comprometido o tener una implicación menor); 4. Su adhesión a tal o cual otro discurso territorializante. 5. Su intervención desde el nivel local o desde el exterior; 6. Su manejo de los datos de la globalización (articulación global/local, creación de redes, su formación a lo internacional).

### **Discursos territorializantes y constructivismo**

A través de los actores el investigador puede acceder a la “identidad social

---

5 “...se entenderá por actor territorializado todo hombre o toda mujer que participe de manera intencional en un proceso que tenga implicaciones territoriales. Estos actores contribuyen a la constitución de territorios, y esto cualquiera que sean los niveles de implicación y/o su lugar en los sistemas de decisión. Por cierto, esta participación puede indistintamente operarse en el marco de la defensa de intereses particulares y/o de intereses colectivos (Gumuchian y otros, 2003, pp. 110-111).

de los territorios”, empeñándose en encontrar las huellas de las ideologías presentes y pasadas, es decir de los imaginarios, tales como se han transcrito en el terreno a través de eso que Raffestin llamó un “complejo de intercambios”, noción que sirve para definir las interrelaciones entre territorio y población. Este autor afirma que el “complejo de intercambios” hace posible que cada territorio “construido” contenga un mensaje, un código que debe ser descifrado. En tal ejercicio el discurso ocupa un lugar central no solamente como revelador de procesos en curso o que tuvieron lugar, sino también como medio de acción para modelar el territorio, para montar nuevos escenarios.

El investigador o el actor “estratégico” deberá cuidarse en esa tarea de “lectura del territorio”, porque hay lecturas y lecturas de la realidad. Hay una lectura “primaria” que considera al territorio solamente como un soporte de acciones, es decir, el territorio como objeto objetivado de estudio, o como tejido territorial dividido de manera más o menos funcional. Tal visión ha sido dominante en el pasado, impregnando tanto el approach del territorio como las estrategias y prácticas de organización del espacio. Ese territorio es concebido como materialidad, sobre la cual los individuos anónimos, los grupos más o menos formales, ● los grupos institucionalizados inscriben acciones que el investigador no tendría más que observar, clasificar, describir e interpretar. Una tal lectura es insuficiente y debe ser abandonada, porque el territorio es material pero también imaginado o ideal, en él la

acción y la intención van de la mano, prácticas y discursos se simultanean sin que sea posible aprehender siempre de manera fácil y transparente cada una de esas dimensiones, más todavía si el estudioso se esfuerza en individualizarlos y en contextualizarlos. En los procesos dinámicos de emergencia, de afirmación o de crisis y de recomposición de los territorios los actores son omnipresentes y disponen de un arma tremendamente eficaz: **el discurso**.

Los discursos de los actores pueden ser “paseistas” es decir, conservadores en términos de “conservación” pura de lo tradicional, de lo comunitarista, insistiendo en paradigmas fuera de época, aferrándose a ideologías que la realidad convierte en a-históricas, o pueden ser “modernistas” que conciben la tradición más que como un dato definitivamente completo y cerrado más bien como un mensaje cultural que debe ser escuchado por los actores para seguir adelante, y en tal sentido la tradición puede ser reactualizada. Estas dos vertientes discursivas dan origen a una multiplicidad de discursos. Así, los discursos pueden ser míticos (por ejemplo, el discurso territorial del Consejo Mapuche de Todas las Tierras, el discurso del “territorio de la nacionalidad quechua” de la Sierra), pueden ser constructivistas (construcción de regiones, “territorios de proyecto”), pueden ser virtuales (comunidades virtuales transnacionales oaxaqueñas; “Sexto continente” de Internet) o ficticios pero constructibles (asociación de territorio identitario + virtualidad). En un trabajo reciente yo he hablado de “imágenes territoriales de mar-

keting”<sup>6</sup>, fenómeno de creación identitaria artificial, propio del proceso globalizador, tendiente en este caso a crear “naciones organizadoras” de todo un conjunto territorial, suficientemente creadoras de sentido como para concitar el interés de los actores por la acción colectiva. Es el caso por excelencia de la construcción de regiones en la globalización. En cualquier caso, de una u otra manera, en todas esas construcciones discursivas existe un lazo algo difuso, pero experimentado pragmáticamente por los actores, que liga las identidades individuales al territorio permitiendo hablar de “territorialidad de la identidad” y/o de “territorios identitarios”. La construcción de una nueva identidad territorial, no desaloja literalmente a la anterior, puesto que ella va a realizarse como en superposición, un poco a la manera como la pintura del artista es el resultado de capas sucesivas, al final todas coexistiendo.

Se puede constatar que los actores enuncian discursos que tienen gran intencionalidad, y que son más o menos estructurados según el lugar que ocupan en el escenario local; esos discursos miran a “dar sentido” al territorio, a producir a veces imágenes territoriales múltiples que se imbrican y que se superponen, y que tienen que ver con la multiplicidad de los actores jugando en el escenario territorial, sea este local o regional. Los imaginarios territoriales múltiples, como ocurre con las identidades individuales (las identidades “superpuestas” de Edgar Morin), introducen

elementos de gran complejidad en el juego social y por ello no pueden ser soslayados por la creación estratégica, sino decorticados, mirados a la lupa.

Hay una doble función en los discursos territorializantes: de una parte, le dan un sentido al soporte material o espacio geográfico, de otra, instalan la materialidad en el seno de la ideología o de los imaginarios, de manera que facilitan la percepción de la realidad. Hoy en los países desarrollados los discursos territorializantes abundan y son creados o vehiculizados por actores que vienen de horizontes muy diversos y a veces distantes. Todos ellos tienen como fuente o motivación un cierto sesgo constructivista que es propio a la noción misma de “construcción social territorial”. El constructivismo como fuente epistemológica favorece al nivel metodológico diversos movimientos que son muy favorables a la investigación y a su móvil natural que es dar origen a nuevos conocimientos, y por cierto, para los actores territoriales tiene un alto valor formativo tanto en la construcción de la personalidad como en la formación de “organizadores estratégicos”.

Gumuchian y otros (2003) enumeran algunos de esos mecanismos positivos, entre otros: la responsabilización de los actores, al rechazar todo determinismo y con ello la tentación de explicar los actos humanos y los móviles espaciales como resultantes de causas exteriores al actor (insistencia en la dialéctica entre subjetividad y objetividad); la prolongación historizada de las repre-

sentaciones, permitiendo darle “sentido” a las implicaciones espaciales pasadas y futuras de la acción de los actores, lo que equivale a rechazar el principio analítico postulando la existencia de leyes generales válidas para todas partes y para todo tiempo; en fin, la favorización de una lectura de las territorialidades a la vez intencional y no intencional, que permite explicar los códigos del territorio por sistemas imbricados de acción donde domina la complejidad, rechazando en consecuencia el principio “finalista” para el cual nada existe sin ser movido por un objetivo o por un móvil interesado.

### Los actores, la diversidad cultural y los patrimonios

La noción de patrimonio como “construido historio” es una fuerza muy potente que lleva en su seno la promesa de garantía en cuanto a la durabilidad del desarrollo territorial. En una **concepción patrimonializada** del desarrollo local o regional, los patrimonios naturales o construidos socialmente (materiales e inmateriales), a través de un proceso de legitimación y de valorización, pasan a constituir un núcleo importante sobre el cual se pueden construir estrategias de largo plazo. Para no extendernos demasiado sobre el significado y el interés de los patrimonios en el desarrollo actual de las sociedades, inquietas de la pérdida de referencias en una época sometida fuertemente a los embates de la globalización uniformizante, basta con decir que esta noción debe ser entendida como el conjunto de los elementos materiales e inmateriales que contribuyen a mantener y a enriquecer la identidad y

la autonomía de los individuos y de los grupos de individuos, y que, por extensión, puede considerarse también como válida para los llamados “territorios identitarios”, construidos o por construir.

La idea de patrimonio está emparentada con la idea de tradición sobre la cual se asientan las identidades culturales. Conviene poner atención a este punto: si la tradición es ante todo un *mensaje cultural*, la cuestión del pasado puede interpretarse también como una cuestión moderna, lo cual no hace más que rescatar el hecho de que los hombres han sabido siempre, a partir de segmentos de patrimonio cultural, a veces de ruinas arqueológicas o de briznas de discursos, inventar fórmulas de recomposición simbólicas, técnicas y socio-económicas. Una construcción territorial local o regional puede entonces fundarse sin riesgo sobre el patrimonio heredado: “las dinámicas de construcción del patrimonio y del hecho tradicional consisten en actualizar, en adaptar, en reinterpretar los elementos venidos de la historia del grupo (conocimientos, destrezas) es decir, en combinar herencia e innovación, estabilidad y cambio, reproducción y creación, producir entonces un nuevo sentido social tomando apoyo sobre el pasado. El objeto patrimonial es así productor y reproductor de identidad y de unidad.” (Bessièrre, J., 2001, 49).

A la patrimonialización está asociado el mecanismo de la llamada *mediación patrimonial*, procedimiento que se orienta a facilitar la coordinación entre los actores y pone énfasis en la idea del *contrato*, cuya virtud estaría en valorizar

el principio de ir más allá de las soluciones de corto y de mediano plazo privilegiando un punto de vista que favorece el acuerdo sobre la visión de un futuro común, de lo que se quiere que sea la futura sociedad territorializada. A nadie puede escapar que la concretización de tal objetivo, condición misma de “desarrollo sustentable”, pasa esencialmente por el diálogo, la coordinación y la negociación entre los actores. La intervención mediadora estaría destinada, entonces, a producir una estrategia de desarrollo sustentable con validez para el largo plazo. Ella debería permitir obviar pragmáticamente los bloqueos ligados a las tensiones que dividen a menudo a los actores y que les impiden ponerse de acuerdo sobre lo inmediato, sobre el corto plazo. Quiero decir que el carácter de urgencia de los conflictos habituales no debería impedir la reflexión y el acuerdo sobre el futuro, sino más bien estimularlos.

Como puede apreciarse, estamos aquí en una *lógica invertida* en relación a la postura oficial de los Estados latinoamericanos puesto que según ésta, el proceso de planificación se construye a partir de las “demandas inmediatas”, el procedimiento habitual siendo un ejercicio de agregación de rubros a satisfacer y de calendarización de programas (Santana., R., 2004). En la opción *patrimonial*, el primer nivel de resultados consensuales que se busca tiene que ver, por el contrario, con el futuro, o sea, con la orientación estratégica del desarrollo regional o local, y ello debe ser el objeto de *un contrato entre las partes* para asegurar el paso siguiente, que consiste en ponerse de acuerdo so-

bre el mediano plazo, es decir, sobre los contenidos concretos de una programación para cuatro o cinco años en coherencia con la imagen-objetivo consensualizada y también para decidir sobre la creación de *estructuras de gestión negociadas*.

Ejemplos de estos procedimientos contractuales son las llamadas “agendas pactadas” (caso de la provincia de Valdivia, en el sur de Chile) o los llamados “contratos territoriales”, aplicados, por ejemplo, en Francia en relación con la agricultura, los cuales significan una serie de compromisos para las partes involucradas: empresas, explotaciones agrícolas, Estado. El contrato en este caso permite introducir instrumentos o acciones financieras y técnicas en beneficio del medio ambiente, un control en la aplicación de la reglamentación y posibilidades de reorganización de los derechos de propiedad en el uso del espacio rural.

### **Construcción social territorial y governance**

Lo anterior tiene que ver con la llamada *governance*, término de origen anglo-sajón, también hoy ampliamente difundido. La noción de *governance* llama la atención sobre el hecho de compartir las responsabilidades entre los agentes económicos y sobre una cierta forma de delegación de poder de las instancias públicas hacia los actores privados y hacia los diferentes escalones territoriales. Plantea por lo mismo la importancia de cuestiones como la descentralización y las privatizaciones de las empresas en manos del Estado.

La *gouvernance* no puede construirse si no se funda en el comportamiento ético de los actores. La noción de ética nos remite a la toma en consideración de un conjunto de reglas de acción que los actores se comprometen a respetar. La idea es que sobre un contexto sociológico dado, el compromiso voluntario de los actores ponga en evidencia que un lazo fuerte existe entre bienestar colectivo y comportamiento individual. Para Silvie Graziani, (2002, 187) “la orientación ética no es entonces percibida como un discurso sobre los valores sino como un discernimiento a partir de actos concretos frente a la exigencia de tomar iniciativas y frente a objetivos por definir y por alcanzar”.

Finalmente, la *gouvernance* remite a la idea según la cual la creación de un marco cognitivo común favorece el establecimiento de un clima de confianza y hace a las relaciones de cooperación más coherentes. La noción de confianza permite insistir sobre la importancia de la multiplicación de los intercambios y puede fundarse ampliamente sobre el conocimiento y apropiación de una historia común. Emergen así las nociones de confianza interpersonal y de confianza compartida, que son tan importantes para el establecimiento de las reglas comunes que todos los implicados en una iniciativa territorial deberían respetar.

El factor confianza, ese “lubricante” necesario de las relaciones sociales según Arrow (citado por Friedmann, 2004), permite la creación de las siguientes condiciones favorables a la acción colectiva en los procesos de construcción territorial:

- Establecer un equilibrio entre los intereses de las partes;
- Estimular la emergencia de una voluntad de las partes de intercambiar opiniones e informaciones y de llegar a compromisos, y
- La creación de una “cultura de diálogo” necesaria al éxito de un proyecto de desarrollo territorial sustentable.

Pero la creación de las condiciones favorables a la *gouvernance* en los niveles locales y regionales no es algo que se puede realizar fácilmente en todas partes. Incluso en el caso de Chile, país donde se ha impuesto el neoliberalismo tanto en la economía como en la sociedad y con él, el cambio rápido, la flexibilidad y la movilidad, para todo lo que es desarrollo territorial paradójicamente el Estado muestra una gran rigidez institucional, siendo el obstáculo mayor a la creación en términos territoriales. Esto en razón del acostumbramiento histórico a tener un discurso y una práctica de monopolio incontestado sobre el ordenamiento del espacio. Por lo mismo, los actores institucionales tienen por regla general una muy baja implicación, pudiendo constatarse en la rutina la fuerte resistencia a reformarse y a flexibilizar sus comportamientos. Los representantes del Estado son los actores “menoterritorializados” (en el sentido de la implicación sobre el terreno) y por lo mismo se puede dudar del discurso oficial optimista sobre el aseguramiento de las condiciones de la sustentabilidad del desarrollo. Esta debilidad en el grado de territorialización de los agentes institu-

cionales la encontramos también en Ecuador, agravada por una menor presencia sobre el terreno y haciéndose seguramente más sensible en razón de la menor disponibilidad de recursos de que disponen los programas institucionales.

En Ecuador, como en otros países de América Latina, está hoy a la orden del día lo señalado por Giddens en el sentido de que el Estado necesita dominar y practicar “el arte del cambio de perspectiva” y sacudirse sus prácticas repetitivas o “recursivas”. Por lo mismo hay que tomar muy en serio la frase aquélla de dos autores anglosajones citados por Friedman (2004) quienes, parafraseando el famoso slogan del Manifiesto Comunista, dicen: “Un fantasma recorre el mundo del sector público, es el fantasma de la “subversión” o de la “revolución positiva”, indicando con ello lo imperioso que es, en beneficio de las tareas de la construcción social territorial, hacer la crítica antropológica y política de la “cultura burocrática” imperante. En Ecuador hay estudios muy serios y en profundidad explicando el comportamiento de las elites políticas en la cima del Estado, pero hay una gran carencia de estudios respecto de los comportamientos de los actores actuando en los niveles intermedios de las estructuras estatales.

Por otra parte, en países como el Ecuador, las posibilidades de una buena *gouvernance* (noción que conlleva la idea de bienestar de la población) en los niveles locales y regionales, está dependiendo en alto grado de la acción de las ONGs, nacionales e internacionales. ¿Cuál es su contribución? Se constata, por un lado, que la implicación de sus

miembros sobre el terreno es elevada, en todo caso mucho mayor que la implicación de los agentes del Estado, pero, por otro lado, sus discursos, sus prácticas y los resultados obtenidos muestran un escaso grado de interiorización de las exigencias contemporáneas de articulación de lo global y lo local y de trabajar en el contexto de la mundialización, y esto como consecuencia de una fuerte ideologización anclada en los paradigmas del pasado. Como a través de ellas pasan la mayor parte de los procesos de formación de líderes y de creación estratégica se explica mejor el fracaso del desarrollo en muchas zonas de la Sierra, a pesar de la fuerte densidad organizacional, de la proliferación de programas de diverso orden y de los avances en el control democrático de los municipios y provincias.

## Conclusión

En Ecuador se ha perdido mucho tiempo en integrar la importancia de los desafíos territoriales, como ha sucedido en los niveles macroeconómicos, esperando talvez que la mundialización sea contenida, como si alguien tuviera la varita mágica para detenerla. La fuerte ideologización anclada en los procesos económicos y sociales del ciclo anterior del capitalismo mundial, hace olvidar que si muchos actores, operando con lógicas o paradigmas antiguos no logran subir al tren en marcha ello se explica en gran parte porque no están suficientemente armados para implementar estrategias colectivas de modernización utilizando las oportunidades abiertas por el nuevo modo de funcionamiento

de las economías internacional y nacional. En una visión modernizadora de la sociedad es insoslayable poner énfasis en el tipo de formación que reciben los actores. El aprendizaje indispensable para devenir actor "implicado" en los procesos del nuevo desarrollo debería ser entendido no como un simple almacenaje de información y conocimientos, ni tampoco como una multiplicación de acciones más o menos rutinarias, sino como la adquisición de una capacidad para hacerse conjeturas sobre el futuro, para "atar" cabos sueltos, para manejar y reelaborar los conceptos y para su puesta en común, en la perspectiva de crear escenarios alternativos realizables. La multiplicación de los estudios territorializados y la puesta en debate de sus resultados son de una necesidad urgente porque ellos pueden jugar un rol importante como "facilitadores" de la transición a la modernidad, contribuyendo a levantar los obstáculos ideológicos y a estimular la capacidad creativa de los actores territorializados.

Los responsables de las políticas públicas necesitan de nuevos escenarios territoriales. La creación de poderes públicos regionales, así como la emergencia de proyectos regionales de construcción identitaria son una necesidad, pero el obstáculo principal está en la resistencia de los actores, en primer lugar los institucionales, a jugar en el nuevo contexto y a imaginar nuevos escenarios hacia los cuales hacer converger las capacidades existentes en la sociedad.

## Bibliografía

- GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE, R., ROUX, E.  
2003 *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris.
- ALCOUFFE, A., FERRARI, S., GRIMAL, L., (Coord)  
2002 *"Autour du développement durable"*, revue *Sciences de la Société*, n° 57. Presses Universitaires de Mirail, Toulouse:
- BARRUE-PASTOR, M., (édit.)  
*Forêts et développement au Chili. Indianité mapuche et mondialisation*, Presses Universitaires de Mirail, 204.
- DANAIS, M.  
*"Durabilité et soutenabilité: dynamique des systèmes locaux"*, in Jollivet, *Le développement durable, de l'utopie au concept. Des nouveaux chantiers pour la recherche*. p 253-258.
- FRIEDMANN, R.  
*"La gestión pública en el siglo XXI, anticipando los cambios que vienen"*, revista *Estudios Sociales*, n° 113/1er semestre, 2004, pp 11-56. Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- GRAZIANI, S.  
2002 *"Une approche théorique des dynamiques d'évolution territoriale"*, *Sciences de la Société* n°57. octobre, PUM, Toulouse
- JOLLIVET, M.  
*"Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevs pour une problématique hybride"*, in *Le développement durable, de l'utopie au concept. Des nouveaux chantiers pour la recherche*. Editeur Marcel Jollivet. Editions Elsevier.
- RAFFESTIN, C.  
*"Des mythes d'exorcisme ou à propos de l'éco-développement"*, in *Terrains vagues et terres promises. Les concepts d'éco-développement et la pratique des géographes*. PUF -Paris, Cahiers de l'I.U.E.D. -Genève.
- SANTANA, R.  
*A propósito de las "Áreas de Desarrollo Indígena" en la perspectiva de una nueva política pro-indígena*, revista *Estudios Sociales*, n° 113/1er semestre, 2004, pp 177-195, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.

# Autonomías regionales y unidad nacional

Franz Xavier Barrios Suvelza

*En el debate público de las autonomías que se desarrolla en Bolivia, se halla en juego la transformación del Estado unitario. Se trata del paso de un Estado simple a un Estado compuesto, en el que tiene un papel central el nivel meso de organización del poder estatal. La propuesta de Santa Cruz, que recoge la experiencia de las autonomías españolas, implicaría una salida institucional frente a opciones de tipo etnicista o de trazo territorial sustentado en consideraciones socioeconómicas.*

## La transición boliviana hacia un modo de Estado compuesto

**S**i bien la reforma de Participación Popular de 1994 significó un avance en varios aspectos, especialmente en el referido a la inauguración de la presencia estatal en todo el territorio como efecto de la universalización del municipio, vino desde el primer día afectada por problemas de diseño y filosofía en el enfoque. Algo más de diez años después de dicha reforma Bolivia se encuentra a la puerta de una reforma constitucional total mediante una Asamblea Constituyente que desde el año 2006 reformulará entre otras cosas el ordenamiento territorial boliviano. La fuerza con la que ha resurgido en los últimos dos años la demanda desde el oriente boliviano por una reposición del nivel intermedio<sup>1</sup> que

fuera sacrificado por el fundamentalismo municipalista de 1994 hace pensar que Bolivia dejará el mundo de los modos de Estado simple –vulgarmente llamados unitarios– en la medida en que permita por primera vez en su historia legislaciones desde niveles territoriales intermedios. El ensayo que sigue busca atender una de las exigencias obvias en un contexto de redefinición estatal profundo, a saber, una reclarificación de conceptos para entender lo que en Bolivia se tuvo y comprender lo que se aspira.

## La naturaleza de la variable en debate: autonomía

Primero se trata de averiguar de qué estamos hablando cuando se dice autonomía. Hoy día en Bolivia este término tiene varias apariciones en el texto

---

1 En Bolivia el meso o nivel intermedio está compuesto por nueve departamentos.

constitucional y en los últimos meses ha servido adicionalmente como centro para una reivindicación específica desde el departamento de Santa Cruz<sup>2</sup>. Una primera constatación es que, cuando de definir autonomía se trata, se confronta uno a muchísimos más puertos de llegada de lo que podría pasar para términos aparentemente más inequívocos como dictadura, neoliberalismo o incluso democracia. Entre los varios sentidos para el término autonomía comportan todos eso sí un cierto dejo a reclamo por protección, envoltura o incluso defensa frente al Estado gracias a un enfoque que pretende cierta libertad de operación para el beneficiario de ella y tratándose generalmente de una tradición de definición conceptual que agrega muchos rasgos al construir el término.

En especial la Ley de municipalidades boliviana de 1999 vigente nos comunica en su Art. 4. en casi impecable reproducción de lo estipulado por el Art. 200/II de la Constitución Política que la autonomía *consiste* en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley. Se nos dice además en el mismo artículo que su *ejercicio* se producirá a través de la libre elección de las autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos; de dictar ordenanzas para políticas municipales, programando y ejecutando

toda la gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social añadiéndose a esto tanto la potestad coercitiva para exigir el cumplimiento como el conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de recursos administrativos previstos<sup>3</sup>.

Por lo visto esta definición nos parece informar sobre algo más grande pues muchos de esos rasgos en realidad nos hacen inmediatamente pensar en un ente que reúne formalmente lo que un Estado cualquiera debe tener para ejercer autoridad, aplicar gobierno y enmarcar jurídicamente en cierta forma la vida en la sociedad. Es sin embargo interesante anotar que raras veces se diría que el Estado boliviano es autónomo porque entre otras cosas permite la libre elección de sus autoridades. Es más probable que se diga entonces que el Estado boliviano tiene una forma democrática de conformación de sus órganos y no sería menos Estado si más de uno de sus órganos se conformara por otros procedimientos diferentes al de la elección libre desde los ciudadanos. Del mismo modo se podría uno preguntar si el hecho de incluir la fiscalización como componente definitorio de la autonomía significa que aquellas partes del Estado bien fiscalizadas, implican necesariamente un efecto de, o su afectación por la autonomía, cuando esa fiscalización puede más bien producirse exitosamente para partes de la administra-

2 El departamento de Santa Cruz ha vanguardizado la demanda por autonomías regionales en Bolivia. Es económicamente uno de los departamentos más dinámicos,

3 Ley 2028 de 1999.

ción estatal sin autonomía y así sucesivamente. Las definiciones sobre autonomía difundidas por las propuestas atribuidas al movimiento de Santa Cruz comparten esta definición de autonomía como un reservorio que ensarta varios rasgos como la elección y la fiscalización recién analizados<sup>4</sup>. En efecto cuando en este último caso se diagnostica las carencias en los departamentos bolivianos que se dice se superarían mediante las autonomías se refiere a que no habría en el nivel intermedio boliviano: gobierno propio, autoridades elegidas, órgano que norme su competencia y que fiscalice los recursos planificando el desarrollo departamental<sup>5</sup>. Frente a esta tradición conceptual boliviana de imponerle al concepto de autonomía la tarea de atender tantos aspectos importantes que informan toda estatalidad es pertinente preguntarse si dadas las simples contradicciones anotadas arriba no se impone la búsqueda de un nuevo acceso para una definición menos vulnerable, focalizada y contundente.

Si como se acaba de insinuar, la tradición boliviana de definición de autonomía parece referirse a algo más grande que nos acerca en realidad a rasgos de estatalidad, quedan como tareas tanto develar cuál es ese fenómeno grande que se presiente detrás, cuánto convenir por otro lado a qué se reduciría en esas condiciones el significado de auto-

mía, una vez que se la libra de la tarea de definir ese algo más grande. Empecemos por ofrecer una alternativa de definición de autonomía muchísimo más aligerada. Así autonomía puede circunscribirse simple y llanamente al *poder autolegislarse*. Esta sencilla sentencia que se ha desprendido de todas esas referencias a planificación, fiscalización, elecciones o gestión técnica encerrará sin embargo un voltaje de una potencia constructiva y transformadora del orden estatal de dimensiones apenas sospechadas por el analista, el observador o el ciudadano. Es el detonante o la explosión primaria de un conjunto de acontecimientos en la territorialidad del Estado que iremos revisando paso a paso, y que agregados nos llevarán finalmente a ese fenómeno grande que, en el enfoque tradicional boliviano, intenta entenderse mediante un concepto estimado de autonomía recubriéndolo así de peluzas innecesarias que impiden ver de frente el núcleo del cambio social que en términos territoriales significa autonomía. Debe ponerse atención que la definición tradicional roza la cuestión cuando entre la sarta de consideraciones definitorias menciona al pasar la "potestad normativa" por lo cual entendiblemente saltará la interrogante de si con eso no se habría ya resuelto el tema. Habrá que responder que no se lo hace ya que amén de mantener la definición pesada, no es suficiente hablar

4 La referencia a la propuesta de Santa Cruz que vendrán a lo largo del texto se basan sobre la separata II aparecida en el diario La Razón a principios de 2005 intitulada: "Bases para constituir las autonomías departamentales" ILDIS/Fuliled/Comité Pro santa Cruz y cuya autora corresponde a J.C. Urenda.

5 Op. cit p. 17.

de lo “normativo” a la hora de acotar convenientemente el concepto de autonomía.

Poder darse leyes dentro y desde un ámbito territorial específico es de por sí un evento mayúsculo. La novedad se entiende recién cuando por alguna razón histórica, política y social un país ha decidido abrir ese poder de autolegislar a más lugares que aquel que se considera en Estados como el boliviano, la cuna, fuente y repositorio genuino de toda emanación legislativa: el parlamento nacional. Este órgano monopoliza tanto ese poder que ni siquiera los municipios de un país federal, autonómico o unitario –ya no importa a esa altura el esquema– suelen ser considerados como entidades desde donde podría también uno esperar la emanación de leyes diríamos en este caso locales. Abrir otros lugares de legislación es romper un monopolio con el que mentalmente nacemos y cuyos fundamentos hay que decirlo no pueden tampoco desacreditarse mostrándolos como simple expresión de un burdo centralismo. Estos contienen generalmente una intención sabía cual es la de proponer un marco de reglas que protejan el bien común y hostigar las diferencias groseras entre los ciudadanos sometiéndolos a un mismo juego de reglas si bien está claro que esa sabiduría puede ser anulada cuando se degrada hacia una *uniformización* rampante de la vida social. Se puede afirmar con holgura que el monopolio legislativo radicado en el nivel

nacional del Estado, más específicamente en el Parlamento nacional, no es por tanto algo simplón aunque el hecho de que puedan haber opciones estatales territorialmente *compuestas* al permitir más de un foco de legislación, hacen aparecer este esquema de monopolio legislativo en el nivel nacional como algo *simple*. Es por ello que la ruptura del monopolio legislativo detentado por el nivel nacional, al dirimirse entre lo simple y compuesto de la distribución intraestatal del poder, *no* afecta al Estado en su *unidad*. Ella afectará la práctica virtuosa o viciada de uniformización de la vida y de lograrlo dejará emerger un Estado territorialmente *compuesto*.

La distinción entre un Estado territorialmente simple y compuesto permite desembarazarnos tanto de esa pesada disyuntiva entre Estado federal y unitario; como de la leyenda de las autonomías como preludio de la desintegración de un país. Como se acaba de ver la transformación que subyace al cambio de modo de Estado, es decir al *principal* cambio *estructural* de la distribución territorial del poder, ni tiene porqué desintegrar un país ni menos podría poner en jaque la naturaleza del Estado que para ser tal exigirá siempre su unicidad. La ruptura del monopolio legislativo complejiza un Estado que aparecerá entonces como un ente plurilegislativo,<sup>6</sup> lo cual antes que quebrar la unidad estatal, opta por moderar con grados diferentes la uniformización de la vida generado desde las normas nacionales o

---

6 Tomo el término de Delpérée, F (2000) *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant/LGDJ, p. 372.

de un nivel territorial superior. Por otro lado la disyuntiva famosa entre unitario vs. lo federal se desvanece pues encontramos que son alusiones convencionales a dos mundos que por igual presuponen la unidad del Estado siendo cada uno de ellos una familia de varios parientes donde lo federal, por tanto, aparece sólo como una posibilidad más entre varias opciones de modos de Estado de tipo compuesto.

La norma de tipo ley y no cualquier forma de norma es lo que ocasionará aquí todo el desenlace de acontecimientos estructurales en un Estado encaminado a una transformación territorial. La ley no juega aquí este rol gratuitamente pues posee atributos que la hacen merecedora de semejante papel. Ocupa dentro de las normas un lugar especial por ser una técnica con dos aspectos a destacar. Su virtud generalizadora y abstracta por un lado; y, su fatal conexión con el juego de control y balance horizontal entre un Ejecutivo y un Legislativo en cualquier estatalidad de tipo ideal. La posibilidad de que visiones territoriales más o menos completas en contenido y ambiciosas en su proyección puedan vaciarse compactamente para capturar los deseos de una sociedad regional buscará el molde ley como mecanismo mejor adaptado para este propósito. No se trata por tanto de la operativización de decisiones de política, antes bien, de la formulación del vector de cambio en términos socialmente agregados donde la forma ley resulta adecuada para tal fin. A lo cual se suma por otro lado que la forma ley debe traer las tensiones previas y posteriores del debate político entre los poderes

horizontales incluyendo los jurisdiccionales que finalmente forjan tenuemente con algunas de sus decisiones parte de los arreglos que rigen la sociedad.

La autonomía está pues casada con la forma ley y no debería servir como definición de una sarta de rasgos interesantes pero que hacen en realidad a la estatalidad. Ahora bien, no por circunscribirse esta definición alternativa escuetamente al tema de poder autolegislar acaba como un dato barato. Pues se dijo es detonante de la transformación del modo de Estado de un país al darse autonomía a un ente territorial que no coincide con el nivel nacional, lo que rompe traumáticamente –y bajo ciertas condiciones será para bien– el monopolio legislativo del nivel nacional.

Ahora abordemos la cuestión pendiente de ese algo más grande que las definiciones corrientes sobre autonomía en Bolivia pretenden atender y que hemos dicho es demasiada carga para apretarlas en dicho término. La autonomía se develará con todo lo detonadora que es como un factor más de la categoría *cualidad gubernativa*. Cuando un *área geográfica de administración* del Estado (figura básica de toda *desconcentración*) pretende constituirse en algo más complejo como sería una *entidad territorial* (figura básica de toda *descentralización*), la convulsión la desata el haberle conferido un poder de autolegislar pero eso no es suficiente para la nueva criatura. Un segundo factor reúne *requisitos orgánico-políticos* y su forma de *legitimación*. La cualidad gubernativa despliega sus potencialidades en la medida en que por sobre la auto-

nomía, el gobierno en sentido estricto y la asamblea legislativa complementaria se conforman como decisión electoral de los ciudadanos. El sistema político en la naciente entidad territorial debe gozar por tanto de cierto tipo de legitimidad. El razonamiento inverso no es cierto pues puede darse una elección de autoridades en el área geográfica desconcentrada (lo que la vuelve *instancia territorial*) sin que ello esto signifique ni la conexión con la autonomía y mucho menos por tanto, la emergencia de la cualidad gubernativa<sup>7</sup>. En Bolivia se ha puesto demasiado énfasis en el acto electivo como la noticia del cambio territorial y sus límites intrínsecos se advertirán en la práctica cuando se elijan prefectos y se note cómo no habrá cambiado por ello el modo de Estado ni la Constitución<sup>8</sup>. Pero la dimensión legitimadora es sólo una cara de este segundo factor de la cualidad gubernativa pues junto a la forma de surgimiento de las autoridades políticas se debe considerar la parte orgánica. De lo que se trata es de esperar un nivel aceptable de *complejización de los órganos jerárquicos del Estado* a nivel meso. Además del desarrollo funcional de un Ejecutivo y un Legislativo como partes del sistema político nos referimos a los órganos judiciales y de control. El que el balance horizontal funcione o no en la dinámica

misma es otro tema y es preferible abstraer por un momento de eso que más que cualidad haría referencia a la *calidad* gubernativa recomendable, por ejemplo, desde parámetros liberales. Hemos de retener simplemente que la cualidad gubernativa supone que para ser tal requiere de un paquete de órganos de poder estatal en la nueva entidad territorial análogos a los que operan en el nivel nacional. Dejaremos este punto aquí sin evaluar una cuestionante adicional relacionada con la medida en la cual la descentralización, la desconcentración u otra forma de territorialización (que me parece lo más probable) afectan el poder judicial o el sistema de contraloría o no en comparación con su afectación de las funciones ejecutivas o legislativas a nivel subnacional.

Un tercer factor de la cualidad gubernativa viene casado con el tema de un *reconocimiento de un ámbito de asuntos propios* pues de lo contrario tendríamos sólo tareas impuestas o delegadas desde arriba. La Constitución austríaca es en este punto muy pedagógica cuando norma la estructura competencial de los municipios. Allí el campo de afectación municipal se compone de una parte propia y una delegada quedando para la primera todos los asuntos radicados de forma exclusiva o preponderante en el interés de la sociedad lo-

7 Ver ese juego de posibilidades en la teoría weberiana de las asociaciones y los conceptos de autonomía/autocefalia, Weber, M (1921) *Soziologische Grundbegriffe*, Mohr Siebeck, 1984, p. 83.

8 En diciembre de 2005 en Bolivia, como parte de las concesiones del gobierno a las demandas orientales, se procederá a la elección de los prefectos que hasta hoy eran designados como representantes del Presidente y cabezas de la corporación territorial del departamento.

cal expresada en el municipio y cuya provisión sea apropiado hacerla desde el nivel local<sup>9</sup>. Enseguida en el mismo artículo la Constitución austríaca pasa a concretizar las competencias derivadas de ese principio mencionando, entre otras, la auto-organización institucional, la contratación de personal, la policía local, la administración y policía vial, el control sanitario, la planificación espacial y otras. Estas tareas no pueden ser ejercidas bajo instrucción de arriba y es sustancia material de la identidad territorial. Es bueno subrayar este enfoque pues así como puede haber tradicionalmente un énfasis en los órganos (uno piensa en el *Legislativo* antes que en el hecho de *legislar*), se suele acudir directamente a las “competencias” sin percatarse del principio previo del reconocimiento de un ámbito de asuntos propios que como nuevamente nos ilustra la misma Constitución austríaca, no excluye la coexistencia junto a este ámbito de uno delegado que tampoco debilitará de por sí la cualidad gubernativa de la entidad territorial por ser receptora de dichos encargos competenciales.

El cuarto factor que da cuenta de la *dimensión fiscal* está íntimamente ligado a la *dimensión competencial vista* de la cual debe desprenderse, pues no es recomendable amontonar recursos fiscales en la entidad territorial emergente a la espera de sustentarlos con las tareas asignables luego, en algún momento<sup>10</sup>. Para ser más precisos se tratará de la fis-

calidad propia como condición de sostenibilidad de la cualidad gubernativa. No se trata de que la instancia territorial cubra plenamente con sus ingresos sus gastos pues los recursos detrás de aquellos bien podrían provenir de fuentes condicionadas, regaladas, ad hoc o como se quiera. Si bien es cierto que no hay forma de que se pueda prescindir absolutamente de ellos ni en condiciones de plena cualidad gubernativa, se espera que una parte importante de los ingresos territoriales provengan de fuentes propias como son idealmente hablando impuestos propios, sobre tasas sobre impuestos nacionales, tarifas por ventas y transferencias que sean a la vez tanto no condicionadas como estables. La última reforma constitucional francesa en este punto ha puesto un candado en la misma constitución para garantizar este requisito hablando de que los ingresos propios representarán una parte determinante del global de los recursos ingresados a la instancia territorial<sup>11</sup>. Es importante aclarar que no se está hablando de “recursos económicos” en sentido genérico, sino de fiscalidad territorial propia con un margen adecuado de decisión sobre ellos desde el gobierno territorial.

El factor de cierre de la cualidad gubernativa se concentra en un quinto elemento *jurídico-operacional*, al establecer la membrana protectora que debe recaer sobre una entidad territorial, haciéndola susceptible sólo al control de

9 CP austríaca, Art. 118 ss.

10 Rever este principio en Oates (2001) en “Fiscal decentralization and economic development”, p. 8.

11 CP francesa reformada en su Art. 72-2.

legalidad para el grueso de sus operaciones, quedando por tanto protegido (o inmune) en favor de la misma el margen necesario para decidir la gestión misma en términos técnicos, administrativos y de sentido estratégico. Pero el hecho de que los niveles territoriales superiores no puedan ya ejercer tutela sobre los niveles inferiores contiene un mensaje adicional al de la membrana protectora y es la constatación de que la cualidad gubernativa no está libre de controles hallándose más bien sometida a un tipo de ellos acorde a su complejidad institucional.

La cualidad gubernativa hace como se ha visto a la agregación de instrumentos, efectos y alcances de una estatalidad que busca instalar subnacionalmente un aparato estatal y una fuerza pública tan complejos como al que nos tiene acostumbrados el nivel nacional. Por esto es que el concepto de lo "gubernativo" no debe confundirse con el concepto de "gobierno" que expresa al Ejecutivo de la entidad territorial correspondiente. Sigo aquí la tradición anglosajona de usar el término "gobierno" muchas veces como sinónimo de estatalidad<sup>12</sup>. En esa línea se entiende también aquel artículo de la Constitución sudafricana que habla de "esferas de gobierno" territoriales como constitutivas del gobierno en la República dándole al término gobierno así un sentido más amplio de poder estatal<sup>13</sup>.

Hasta aquí se ha resuelto dos dilemas al posicionar el alcance escueto pe-

ro detonante del concepto autonomía y al haber establecido los factores de la categoría genérica cualidad gubernativa, que además de contener a la autonomía agrupa la dimensión político-organística, fiscal-competencial y jurídico-operativa de toda gran transformación territorial.

### **La ubicación vertical de la variable: ¿hacia dónde vuelan los pedazos de la ruptura del monopolio?**

Confrontemos ahora el segundo gran problema una vez que se ha dilucidado el alcance del concepto autonomía y su rol desequilibrante aunque complementario a los otros factores constitutivos de la categoría cualidad gubernativa. Para ello retomemos la idea de la ruptura del monopolio legislativo expuesto como el shock detrás de las transformaciones territoriales en el modo de Estado. Sabemos que dicha ruptura parte el mundo de los modos de Estado en uno simple (no simplón) y otro compuesto (no idéntico a lo federal). Pero no nos detuvimos a averiguar con detalle quien debe ser el beneficiario de la ruptura, pues en cierto modo podría decirse que ya el nivel municipal aparece como puerto de aterrizaje de la ruptura pero veremos que no. Es cierto que en el mundo de los modos de Estado simples el nivel municipal puede jugar un papel que lo libra de ser sólo un área geográfica de administración del Estado. Desde 1994 en Bolivia nadie se

12 Ver Russell B (1949) *Authority and the individual*. Routledge. p 31

13 CP sudafricana. sección 40 ss

espantaría de hablar de “gobiernos municipales” pero debemos evaluar la salud de la autonomía municipal boliviana contrastándola con la teoría de la cualidad gubernativa.

Comencemos por la parte menos debilitada aunque no libre de márgenes de optimización y referida a la legitimación del poder local y su democratización desde 1994. Se puede decir que se cuenta aquí con un desarrollo de la cualidad gubernativa aunque con evidentes lagunas de compactación de las estructuras de poder local (léase coexistencia de muchas autoridades en el radio local) y evidentes posibilidades de mejorar la modalidad de elección de los concejales ensayando una mejor vinculación de sus mandatos a distritos intramunicipio. Menos auspiciosa es la dimensión jurídico-operativa que si bien está relativamente asentada confronta problemas como los que derivan de aquella penetración del Senado, por ejemplo, a momento de aprobar tasas y patentes municipales que ha sido criticada por haber sobrepasado el mero control de legalidad.

Pasemos a las dimensiones más críticas y que son las del bloque fiscal-competencial por un lado y las del bloque referido a la autonomía propiamente dicha. Los municipios bolivianos han sido víctimas recurrentes de cortapisas desde arriba en el marco de ciertas políticas cocinadas en el nivel nacional. Por supuesto que el hecho de que los

municipios bolivianos operaran dentro de unos marcos de política nacional no diferenciaría al municipio austríaco del boliviano, o al municipio colombiano del alemán pues la autonomía nunca neutraliza el marco normador del nivel nacional y menos la supremacía normativa de una Constitución. Pero viendo la dimensión fiscal-competencial y las afectaciones recurrentes desde el nivel nacional en desmedro de los municipios bolivianos en los últimos diez años se advierte el precario estado de salud de la cualidad gubernativa municipal en este punto aun antes del establecimiento de cualquier autonomía departamental. Sería desmesurado no reconocer que, con todo, el reconocimiento a un ámbito de asuntos de lo local existe como hecho y efecto de 1994 aunque el gasto prefectural fuera de catálogo competencial incursionando a lo local arroja sombras evidentes sobre este aspecto. Por otro lado es justo reconocer también que se han hecho enormes avances en lo estrictamente fiscal si uno piensa en las transferencias no condicionadas provenientes de la coparticipación tributaria para municipios. Adicionalmente entre 1994 y el 2000 los ingresos propios municipales, donde aquellos de fuente tributaria propia pasan el 60%, se han duplicado hasta alcanzar más de 130 millones de dólares<sup>14</sup> aunque obviamente el peso de los municipios más grandes en esta cifra puede llevar a conclusiones apresuradas. Hay aquí una

14 Lastra, N. (2004) “Cobro de impuestos” en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Ildis/Usaid/Plural, p. 123/127

evolución destacable a veces subestimada por los mismos expertos<sup>15</sup>. Pero nuevamente debe contrastarse esto con que no han faltado fuerzas centralistas por afectar esos logros al capturar parte de los ingresos en bloque provenientes de la coparticipación tributaria para la aplicación de visiones nacionales de política en salud o la tentación del sistema hacendístico nacional de retener flujos locales con pretextos fiduciarios o de otro tipo.

Junto a estas debilidades constatadas en la dimensión fiscal-competencial, es en el factor autonomía de la cualidad gubernativa donde aparece el otro problema. No se admite pacíficamente que la “potestad normativa” incluida en la definición de autonomía municipal en Bolivia se conciba como una ruptura del monopolio del parlamento nacional en la facultad legislativa. Por eso no se puede reprochar que el experto boliviano equipare en una página de un mismo ensayo el nivel nacional al local llamándolos indistintamente “niveles de gobierno”<sup>16</sup> pero en otra página del mismo nos comunique que el sistema de descentralización municipal actual en Bolivia es de una “simple descentralización administrativa”<sup>17</sup> lo cual refleja la tensión analítica a la que lleva el orden jurídico boliviano en el mejor observador. Pero podemos en-

contrar un consuelo mayor pues este debate se reproduce en España o Italia cuando de calibrar el peso constitucional de los municipios se trata. En efecto ambas constituciones irrumpen extendiendo por igual en sendos artículos el principio autonómico para municipios por un lado y para regiones<sup>18</sup>/comunidades autónomas<sup>19</sup> por el otro. Pero en los artículos posteriores de esas mismas constituciones se matiza sorpresivamente lo que se creía equiparablemente conferido. La versión italiana de este portentoso matiz es probablemente la más cruda cuando en el artículo 117 se precisa que el poder legislativo será ejercido sólo por el Estado y las regiones, no así por los municipios a los que se les reenvía al mundo de las estrictas facultades administrativas en otro artículo. Un desenlace similar frente a los municipios prevalece actualmente en España. La conclusión es pues compleja ya que por un lado se puede afirmar que en los modos de Estado simple comúnmente llamados unitarios es posible la existencia de un nivel municipal notable en términos fiscales, sociales e incluso constitucionales. Se podría incluso defender la hipótesis de que analizada la materialidad misma de los rasgos, los gobiernos municipales contienen todos los atributos de la cualidad gubernativa. Pero el trato final que el ordena-

---

15 Ver las críticas a la supuesta debilidad del municipio boliviano para tener recursos propios en *Internacional Monetary Fund* (2004) “Improving budget and decentralization processes”, p. 7.

16 Separata II, op.cit. p. 17.

17 Urenda, p. 20.

18 Art. 114 de la CP italiana.

19 Art. 137 de la CP española.

miento jurídico les confiere no acepta fácilmente estos hechos y se resiste a catalogarlos como lugares donde se ha roto el monopolio legislativo del nivel nacional. Como la definición de un hecho constitucional no depende sólo de la materialidad fría, sino del autoentendimiento final sobre esos hechos, está claro que no es por la vía de la descentralización municipal que se trastorna el modo de Estado. El cambio estructural en la territorialidad del Estado, con todo lo paradójico que eso suene vista la materialidad gubernativa del municipio, sólo arranca cuando es el meso de un Estado que como puerto de llegada acapara para sí los pedazos del viejo monopolio legislativo con nuevas facultades impensables en la tradición "unitaria". Por eso es que la gran descentralización localista del 94 con todos sus méritos nunca hubiera podido desatar un cambio del modo de Estado que se ha mantenido simple. Si es el meso entonces el lugar donde se asienta la querrela territorial en curso conviene revisar su prehistoria y naturaleza en Bolivia para averiguar cuán deprimido estaba como para justificar su refundación en el Estado como exigencia coyuntural incontestable.

El ciclo territorial boliviano contemporáneo arranca en 1972 y lega por más de 20 años una estructura llamativa de estatalidad en el meso dividida en una llamada administración departamental por un lado, y una "regional" por el otro. Los sistemas de incorporación social se reducían a directorios corporativos alrededor de la cabeza del ente expresivo de la administración regional que se llamó Corporación Regio-

nal de Desarrollo y a la que se imaginaba como un ejecutor técnico de proyectos de desarrollo en el territorio. Al lado funcionaba la parte más coercitiva del esquema en la forma de la vieja prefectura y estaba claro que ambas cabezas eran a su modo, brazos del poder nacional quien además los designaba sin que con los años ambas instancias hubieran podido ser salvadas del cuoteo partidario una vez que en 1982 se repusiera la democracia en Bolivia. El nivel municipal si bien no era nulo no jugaba rol importante y se reducía a unas cuantas capitales de departamento y ciudades intermedias con cierto poder económico o demográfico. A partir de 1982 este enfoque inicia la búsqueda de una fórmula legal que consolide lo que puede denominarse un esquema que apuesta al nivel intermedio con autoridad bifurcada (prefecto y presidente de la corporación recaen en dos personas diferentes) en el marco de una desconcentración por corporación territorial. A inicios de los años 90 la fórmula anhelada finalmente estuvo cerca luego de un proceso largo de debate entre parlamento y comités cívicos departamentales logrando una primera instancia de aprobación senatorial en 1993 de un proyecto de ley para la descentralización administrativa. Todo parecía indicar que la vía boliviana de traspasar poder territorialmente hacia abajo se iba a consolidar en el departamento sin dejar por supuesto el modo de Estado llamado unitario. Es conocido cómo los acontecimientos toman un curso entonces imprevisto y la tendencia departamentalista y desconcentradora es superada por una salida municipalista y de descentra-

lización clara como producto de la Ley de Participación Popular de 1994. Con la apuesta por una descentralización de vía municipal pregonada además como *la* descentralización se negaba 20 años de departamentalismo desconcentrador y se entraba a una segunda fase del ciclo contemporáneo. La segunda fase ha durado la mitad de la primera para agotarse y deja germinar lo que ella misma había incubado por su movimiento excesivamente pendular hacia lo local, invocando sin quererlo los espíritus de una arremetida incontenible por reponer el nivel intermedio pero esta vez con descentralización departamental de máxima intensidad.

La segunda fase de 1994 funcionó las piezas del ordenamiento territorial al enfoque localista y las prefecturas fueron degradadas a ser bisagra entre lo nacional y local con ideas como "inversión concurrente" entre niveles subnacionales como supuesto rasgo cualitativo de una fútil fraternización. Pero no es cierto, como afirmarán los desplazados "departamentalistas" de 1993 que con ello se había engañado al espíritu constitucional que desde 1967 proclamaba en el viejo artículo 109 la existencia de gobiernos departamentales<sup>20</sup>. El análisis convencional se aferra a la eliminación de la palabra "gobierno departamental"

que trajo la reforma constitucional de 1994 como prueba de la belicosidad del centralismo de cara a cualquier intento de descentralización departamental. En realidad la reforma de 1994 puso coherencia al ideario constitucional que ni siquiera con la Ley de descentralización de 1932<sup>21</sup> había dejado de pretender un modo de Estado donde el nivel intermedio se armaba como actor pero como uno de una desconcentración por incorporación territorial.

La formulación presente en la Constitución de 1967 era de entrada ambigua y quienes han querido beber de sus sentencias el mandato para una lucha por una descentralización departamental sucumben a la pasión antes que al análisis recatado. Tampoco es cierto que como efecto del paradigma municipalista decantado desde 1994 la administración departamental hubiera acabado como un hueco del Estado sin recursos, proyectos y con seguridad no dejó de ser botín de los partidos políticos de turno. La ejecución del gasto público de las nueve prefecturas bolivianas pasó de alrededor de 130 a 450 millones de dólares entre 1994 y el año 2002 equivaliendo este monto final a más del 85% del monto atribuible al nivel municipal<sup>22</sup>. Hay que añadir que desde un punto de vista de la organiza-

20 Durante las reformas constitucionales de 1994, se eliminó en Bolivia de su texto constitucional el término "gobiernos departamentales" lo que se suele mostrar por los ideólogos regionalistas como un retroceso.

21 En los años 30 del siglo XX se produjo en Bolivia un referéndum que aprobó la conformación de un esquema que diríamos procuraba llevar al extremo de lo posible dentro de un modo de Estado simple, opciones efectivas de territorialización.

22 Terán, J.A. (2004) „Relaciones fiscales intergubernamentales" en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo I, USAID/PLURAL/ILDIS, p. 187

ción territorial del poder llama la atención frente a la fase de 1972 que la segunda arrancada en 1994 sustituyera el esquema de bifurcación por el de desdoblamiento pues las prefecturas absorbieron bajo su paraguas tanto la figura de orden interno como la de desarrollo departamental antes diferenciadas en dos órganos que como vimos estaban separados.

Es importante advertir que una gran causa del péndulo hacia el meso que ahora vivimos fue la incapacidad de haber explotado mejor la aspiración de un esquema de desconcentración por incorporación territorial a través de las prefecturas. Como acabamos de ver el nivel de administración departamental lejos de haber sido vaciado de operaciones y recursos mantuvo un volumen considerable de recursos frente al nivel municipal espiritualmente hegemónico aunque ambos incluso sumándolos demuestran cuán centralizadas permanecen aún las finanzas públicas en el nivel nacional, LPP incluida<sup>23</sup>.

El legítimo entusiasmo regionalista del presente opaca injustamente las posibilidades que estuvieron implícitas en el diseño boliviano derivado de la Constitución para el meso y será proclive a exponer ese esquema como burdo centralismo en lugar de enfriar la cabeza y observar mejor qué se tuvo y qué se pudo extraer de ello. Se reprocha comúnmente como símbolo de autoritarismo que el prefecto respondía al Presidente de la República cuando eso era lo consecuente con el diseño; se denuncia con

los aspavientos de quien sube a la palestra un reo *in fraganti* que la ley 1654 no fue una “descentralización” desmascándola como una desconcentración vil. Justamente se trató de una desconcentración pero no como arreglo de mala fe sino como opción legítima de una fase histórica determinada. Finalmente quién puede demostrar que un modelo efectivamente implementado de desconcentración territorial puede no ser tan transparente y fiscalizable como uno donde rija la elección democrática y la descentralización. La experiencia de los municipios es contundente pues demuestra que elecciones y descentralización no necesariamente conllevan transparencia, eficiencia o menos corrupción. Probablemente una de las más demostrativas subutilizaciones de las potencialidades existentes en un esquema de desconcentración sea la manera consecuente con la que se eludió el mandato de la ley 1654 de administrar en los departamentos los items de salud y educación.

Con todo es posible que incluso en el hipotético caso de lo que hubiera sido una apropiada explotación del esquema implícito en la Constitución de 1994 para los departamentos, el modo de Estado simple no genere las condiciones de un equilibrio territorial óptimo en Bolivia. Por tanto, que la realidad histórica, económica o étnica reclamen por un nuevo nivel territorial meso con cualidad gubernativa ya que ella no se deja procesar ni por un nivel municipal de autonomía como hemos visto tolera-

23 Idem. P 188.

do pero sin romper el monopolio legislativo; ni por un nivel intermedio consagrado —en el escenario ideal— a buenas reglamentaciones de leyes nacionales adaptándose innovativamente a la escala regional. Un indicio relevante ha sido la importante proporción de gasto prefectural fuera de competencia<sup>24</sup> que el municipalista denunciará como abuso y el ordenador espacial puede más bien considerar como obvia penetración competencial de un nivel que no admite camisas de fuerza y acaba expandiendo su gasto como la corriente de agua que artificialmente presa, acaba abriéndose camino entre el cemento.

Hechas esas consideraciones, cabe volver al tema de este acápite, pues está claro que la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional no es cualquier ruptura; es sólo esa que tiene como destinatario no el mundo subnacional del Estado como bloque, sino el meso. Por si fuera poco lo analíticamente avanzado hasta aquí surge inmediatamente un nuevo problema a pesar de haber aclarado el acotamiento de la autonomía como concepto y haber detectado el nivel territorial que se encuentra en la querrela pues resulta que son muchos los países que han dado un potenciamiento de estatalidad en sus niveles intermedios comparables a los reclamados aquí. Si muchos países tienen mesos comparablemente fuertes pero sobre esa misma base estructuran modos de Estado de todas maneras distinguibles entre sí: ¿cuál es la explicación de estas distintas sendas para arreglos hermanados

por eso de tener mesos fuertes pero desembocando en diversas playas? La dilucidación de este aspecto nos remite inevitablemente a la teoría de los *modos de Estado*.

### **La variable autonomía y el nivel en querrela de cara a su encadenamiento final en el Estado**

El modo de Estado es el concepto que permite entender porqué un Estado se catalogará como federal o unitario. Se trata no sólo de una definición estructural sino de la *más estructural de todas*. Por ello es que generalmente suele aparecer en el llamado pórtico constitucional de las Cartas magnas donde los preámbulos o títulos preliminares acogen una sentencia definitiva como aquella de que Bolivia es una República unitaria o Colombia una República unitaria descentralizada. Esta decisión influye luego en la normativa constitucional derivada que pasará a dar detalle como sucede con los artículos 108, 109 y 110 o el paquete normativo referido al régimen municipal de la constitución boliviana.

Como se anticipó arriba el fenómeno de la ruptura o no del monopolio legislativo a favor del meso es el que escinde los modos de Estado en dos grandes familias. Pero la comprensión de las mismas está sujeta a una variedad de interpretaciones y nominaciones que entorpecen un entendimiento rápido del fenómeno. Es bueno resumir aquí primero las posibilidades de entendimien-

24 Ver el Ministerio de la Presidencia (2001) *Estudio de capacidades prefecturales*.

to diverso sobre el tema pues por un lado están todas esas comprensiones relativamente deliberadas sobre el tema y que pueblan la prensa, los debates y las charlas informales. No se puede exigir a estos charlantes un acceso científico a los temas y por ello es abusivo esperar que no confundan uniformización jurídica de la vida desde el Estado con unicidad del Estado como ente. En este dominio mundano de entendimiento de las cosas y plagado de leyendas y prejuicios el Estado es unitario porque es igual a patria integrada y cualquier intento de alteración de esa realidad huele a traición.

Existe un segundo dominio explicativo que sí se alimenta de la doctrina pero no sólo, pues se sustenta con igual fuerza en ciertos convencionalismos no siempre rigurosos. Este segundo dominio es delicado pues puebla e influye los textos constitucionales y puede ser fuerte en los mismos círculos académicos aunque no por ello satisfactoriamente riguroso. Un ejemplo claro es cuando se esgrime que un modo de Estado es federal porque sus entes federados son Estados y como tal requeriría para su nacimiento de la preexistencia de Estados. Esta afirmación que suena técnica es sin duda alguna errónea. Mientras tanto el tercer dominio explicativo es aquel donde se fijan los conceptos no en vez o en contra de las definiciones de los otros dos dominios recién expuestos pero privilegiando el rigor aunque éste no aparezca en la superficie del debate. La utilidad principal de este dominio explicativo radica por tanto en ofrecer una orientación técnica para procesar mejor la convivencia con

los otros dominios explicativos los cuales no se debe ni puede desplazar. Se sobreentiende que no se está afirmando que en este tercer dominio explicativo el privilegio al rigor excluya diversos enfoques confrontados por mucho que sea respetando el canon científico de análisis.

Veamos los resultados conceptuales en relación al modo de Estado y sus familias permaneciendo en este último dominio explicativo. Trabajemos para comenzar con la familia de modos de Estado cuando no se ha producido la ruptura del monopolio legislativo. El primer dato es que se tiene un Estado territorialmente *monosegmentado*. Hay una sola fuente de la norma legislativa territorialmente radicada en el nivel nacional, por mucho que el Estado aliente administraciones territoriales fuertes subnacionales que no llegarán a *segmentar territorialmente* el Estado. La monosegmentación es por tanto concomitante a una concentración del poder territorial en el nivel nacional. Las variaciones en esta familia de modos de Estado monosegmentados se producen por un debilitamiento o recrudescimiento de la concentración mencionada, según se vea. En un caso el Estado prácticamente prescinde de *instancias* territoriales locales y por supuesto intermedias, quedando ambas reducidas a *áreas geográficas* de administración. Esta opción de *hiperconcentración* es rara pues por lo menos uno de los niveles subnacionales suele destacar en el armado final. Ya sea el nivel intermedio como sucedió con la primera fase del ciclo territorial boliviano que vimos alentó unas instancias territoriales a nivel departamental relati-

vamente estructuradas; o ya sea el nivel local subordinando al intermedio como pasó desde 1994 en Bolivia como efecto de la Ley de Participación Popular. Esta segunda variante es muy frecuente y puede calificarse como de semiconcentración de la facultad legislativa que permanece obviamente en el nivel nacional pero donde uno de los niveles subnacionales destaca. No se olvide que por el análisis histórico hecho anteriormente la instancia territorial actora hegemónica de la primera fase (los departamentos del DL 10460 de 1972) tiene un portento y alcance de estatalidad menor al de la instancia territorial hegemónica de la segunda fase (los municipios de la LPP).

Este primer mundo de modos de Estado simples se corona con el caso de *hipoconcentración* por tratarse de uno donde a un fortalecimiento del nivel municipal en la estructura, se añade necesariamente una cualificación notable del nivel intermedio. Este caso tiene en la Francia actual su mejor y máximo exponente y pienso que Colombia puede inscribirse en esta línea. ¿Se ha roto aquí el monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso? Ciertamente no, pero el grado de territorialización del poder es deslumbrante por sus éxitos y alcances. Lo que ha sucedido aquí es que el Estado ha decidido llevar al extremo la territorialización del poder sin dejar la monosegmentación de raíz. Ha decidido estirar hasta donde es posible la mecánica de la desconcentración del poder al consolidar corporaciones territoriales fuertes, ambiciosas en su alcan-

ce temático y profundas en su legitimación política porque es consustancial a este caso la elección de autoridades por vía democrática y la instauración de lo que se ha llamado en la categoría de cualidad gubernativa, un ámbito de asuntos propios. Este mundo del Estado territorialmente monosegmentado y de una concentración que va de mayor a menor es lo que en el segundo dominio explicativo, el de los convencionalismos terminológicos, se conoce vulgarmente como "Estado unitario".

La segunda familia de análisis emerge cuando se ha producido la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor de meso. Las variantes aquí se producen por la forma de segmentación territorial y algunos efectos adicionales que repasaremos de uno en uno. Comencemos por el potente caso de la *bisegmentación* del poder territorial en el Estado. En estos modos de Estado llamados bisegmentados se parte de una suerte de "doble estatalidad". El caso más afamado es sin duda el federal pues se supone que la misma soberanía estatal no sólo se deriva del pueblo sino al mismo tiempo de los entes federados como reza la Constitución suiza<sup>25</sup>. La pugna será entre derecho federal y derecho meso ya que tanto el nivel nacional como el meso tienen sus facultades legislativas propias o coordinadas según sea el caso. La identidad estatal la construyen entonces normalmente Federación y entes federados y no hay huecos para un tercer actor ni por arriba (una suerte de noción de ente supremo agregador ubicado tanto sobre la Unión co-

25 Ver el pórtico constitucional de la CP suiza.

mo sobre los entes federados) ni hacia abajo (no cabría por ejemplo insinuar el nivel municipio como tercer actor). La remarcable invención autonómica de 1978 con la nueva Constitución española y cuyos antecedentes se remontan al debate constitucional republicano español de los años 30 y al esquema italiano de 1948 de la post guerra del siglo XX, no difiere en esto del esquema federal: España y sus Comunidades Autónomas comparten binariamente la médula de estatalidad y bisegmentan el Estado en términos territoriales. ¿Significa que en el modo de Estado federal y en el autonómico los municipios desaparecen? Por supuesto que no, y se ha mencionado arriba cómo en el caso Español reciben en primera instancia la bendición de la autonomía al mismo tiempo que las Comunidades Autónomas. Pero se ha dicho también que así como sucede con la Constitución italiana, los arreglos constitucionales y de legislación derivada del texto constitucional español acaban precisando que finalmente entre los niveles territoriales, orwelianamente, unos son más iguales que otros.

Es de fundamental importancia detectar diferencias sustantivas entre los dos modos de Estado binarios para aclarar el desemboque federal como distinto del autonómico. Una gran diferencia radica en lo que llamaré la *sobredeterminación del nivel territorial meso sobre el funcionamiento global del Estado*. Sólo el modo de Estado federal debe poseer este rasgo para ser tal. El mecanismo por excelencia para concretizar esa sobredeterminación es el efecto de un senado efectivamente territorial. Estas cámaras altas no sólo tienen diversos

nombres en los países federales, sino que pueden conformarse de distinta forma en cada uno de ellos yendo desde la más heterodoxa en el Canadá (designación desde el centro), pasando por la más apegada al soberano meso en Estados Unidos (elección directa por voto) y acabando en la más ejecutiva como en Alemania (delegación de miembros del gobierno meso a la cámara). En cualquier caso esas cámaras altas inciden en la normativa estatal estructural e incluso la de rango legal (veto de legislación nacional específica desde la cámara territorial como en Alemania) dejando de ser simples cámaras revisoras para convertirse en protectoras efectivas de los intereses territoriales de los entes federados pudiendo jugar un rol decisivo en las reformas constitucionales generales pero en todo caso en aquellas que los afecten. Este efecto está ausente en España o Italia donde los senados respectivos no se han compadecido del peso que el meso en ambos países ha adquirido en las décadas pasadas. Justamente la discusión de las reformas de los Senados en ambos países es tema recurrente en el debate de la reforma constitucional española o italiana sin aparente salida por el momento. La bisegmentación puede entonces existir sin la sobredeterminación en cuyo caso el esquema español de 1978 que se conoce como autonómico puede presentarse como ejemplar.

Pero así como en 1978 se consolidó/inventó el modo de Estado autonómico la evolución doctrinal y práctica en Italia, Sudáfrica y el Brasil han abierto la senda sin consumarse aún, para un modo de Estado *trisegmentado*. Los ac-

tores que conforman la estatalidad son tres que se traban como equipotentes y se hallan sólo subordinados al Estado que aparece como envoltura final. Pero la novedad que traen esos países no sólo replantea (especialmente el caso del Brasil) el dilema del encapsulamiento municipal típico de la bisegmentación federal o autonómica, sino que introduce el tema de *disociar el Estado frente al nivel nacional gubernativo* (Italia y Sudáfrica). El Estado trisegmentado exige separar al Estado del nivel nacional pues de lo contrario éste último arrastraría un peso constitucional que haría imposible una equiordinación entre niveles. Por el otro lado, el nuevo tercer actor en juego –los municipios– no podría participar si no se lo desprende del estigma de verse catalogado como mera corporación territorial que vimos es la constante en los modos de Estado monosegmentados y del bisegmentado también. En efecto, en un esquema trisegmentado al nivel municipal se le reconoce poder de legislación con lo cual en este único caso la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional tiene dos puertos a beneficiar: el meso y el nivel local. A cambio de un sistema complejo de sobredeterminación o de un senado sin papel territorial, la trisegmentación puede prescindir de una cámara alta territorial y a cambio proteger constitucionalmente una masa crítica de sustancia de legislación expandida a favor del meso y los municipios.

Si entramos al dominio explicativo del convencionalismo y la tradición analítica armados de estos conceptos se entenderá cuán limitada es la vieja confrontación entre “unitario vs. federal”.

Hemos visto que existe un mundo que solemos llamar “unitario” donde es posible un impresionante desarrollo de la territorialización del poder sin haber dejado la desconcentración demostrando lo poco maligna que es ésta como mecánica de organización territorial. Se trata del usualmente llamado “Estado unitario descentralizado” que justamente alude a un aprovechamiento inteligente del marco “unitario” para darse márgenes de territorialización aceptable y adaptar e incluso variar en estrategias, gestión estatal y legitimación política. Por otro lado hemos visto que cuando se produce la ruptura del monopolio legislativo se abre un mundo nuevo donde la salida federal es sólo una entre varias y donde la invención autonómica de 1978 en España ha enriquecido el menú de alternativas pero debe ahora compartir ese privilegio con opciones de trisegmentación del Estado en términos territoriales.

Por lo visto entonces no era suficiente acotar la autonomía como concepto; y luego desplegar la categoría genérica de la cualidad gubernativa. Se vio que era importante determinar el nivel territorial en querella y se vio que ese nivel coincide con el meso. Pero llegados allí se constató que un meso con cualidad gubernativa era un fenómeno compartido por Alemania y España lo cual imponía indagar más de cerca qué variables se añadían para acabar diferenciando modos de Estado que compartían todos el tener mesos con cualidad gubernativa. En medio de toda esta discusión conceptual se ha visto además que en el debate diario confluyen varias perspectivas de explicación, in-

interpretación y entendimiento en relación al tema. Existen tres dominios explicativos que deben convivir donde uno se concentra en la indagación rigurosa y otro aprovechando muchas veces de ésta, privilegia los convencionalismos terminológicos.

Para cerrar estas consideraciones conceptuales es importante aclarar tres conceptos ligados: las modalidades de territorialidad en el Estado; la dupla desconcentración/descentralización y la cuestión de las (a)simetrías en el modo de Estado. En el transcurso de las líneas precedentes se ha mencionado intermitentemente tres formas de existencia de la territorialidad del Estado. Por un lado se ha mencionado a las áreas geográficas de administración como el soporte básico del Estado para proveer sus productos independientemente de autonomías o federalismos. Las áreas geográficas para el caso boliviano se encuentran mencionadas en el Art. 108 de la CPE. Es la fatalidad geográfica y su efecto sobre el acceso optimizado a los asentamientos humanos lo que muchas veces determina los tamaños de las áreas geográficas en un Estado pero muchas veces –aunque de forma menos probable cuanto más se baje en los niveles territoriales– la lógica de las áreas no responde necesariamente a un cálculo típico de ordenamiento espacial desarrollado. Más allá de ello son generalmente los sectores de la gestión pública como los de salud o educación los que zonifican sus áreas de intervención al margen de las áreas geográficas de administra-

ción estatal si bien en Bolivia la ley municipal ha señalado que esta conducta debería reconducirse<sup>26</sup>. Es probable también que sea más bien un área de demostrada identidad histórica o cultural la que funge además como área geográfica de administración estatal. El despliegue de los mecanismos de coerción y resguardo del orden público encabezan las razones de las áreas geográfica del Estado de tal forma que si se hubieran eliminado las corporaciones de desarrollo de la fase de 1972 no es imaginable que por ello se hubiera renunciado a la comandancia general del departamento. Pero no sólo se tienen asuntos de coerción como justificaciones de las áreas si uno se pone a pensar en la galaxia de entidades públicas departamentalmente ubicadas pero estrictamente dependientes de mandos nacionales y operando por fuera incluso de la prefectura.

Una primera cualificación del área así entendida es la inyección de procesos electivos a las autoridades (baja intensidad) y como consecuencia previsible, la asignación de recursos fiscales más o menos estables (media intensidad). El *área* se ha convertido así en una *instancia* territorial del Estado donde la corporación territorial (alta intensidad) es la figura más desarrollada que como dijimos es la frontera de posibilidades dentro del modo de Estado simple para territorializar intensamente sin romper el monopolio legislativo. Se entiende entonces que el departamento en Bolivia no sólo se concibió como área geo-

---

26 Art. 167/IV de la ley 2028.

gráfica pues representa al mismo tiempo una corporación territorial que vehiculiza visiones de desarrollo socio-económico de alcance más o menos amplio. La provincia<sup>27</sup> boliviana está consolidada como área geográfica mientras que la sección municipal boliviana genera un par de problemas a raíz del dilema estructural analizado con detalle en las líneas precedentes. Hemos visto que los mismos especialistas basculan sus definiciones entre ver en el municipio algo con cualidad gubernativa o sólo reducirla a corporación territorial. El nivel municipal genera indisposición dentro de los modos de Estado porque si bien contiene gruesamente todos los rasgos de la cualidad gubernativa, es resistido por el ordenamiento jurídico en ese alcance aunque en términos materiales no hay duda de que en Bolivia el municipio no es sólo área geográfica habiendo superado tanto el ser instancia territorial como el ser corporación: es *entidad territorial*, si por tal entendemos la forma de territorialidad en el Estado que presupone los atributos de la cualidad gubernativa. El cantón que en Bolivia viene a ser la célula puede por su parte ser considerado como el campo más peculiar de la organización territorial boliviana pues no cabe duda que estamos ante un área geográfica con el corregi-

dor, dentro de la línea de mando directa Estado, como expresión máxima de ese hecho. Pero simultáneamente el cantón tiene más funciones que esa al ser por ejemplo molde de conformación de los comités de vigilancia<sup>28</sup> y más llamativo es el hecho que para esa jurisdicción se elija al agente cantonal<sup>29</sup> que compartirá eventualmente ese espacio con el subcalde<sup>30</sup> a cargo de los distritos municipales que según la ley municipal deberán tender a acoplarse con los cantones<sup>31</sup>. El cantón es instancia territorial de baja intensidad por la presencia –justificada o no– por el momento de una autoridad electa; y es además área del nivel geográfica del nacional y del gobierno municipal al mismo tiempo.

En este contexto es de fundamental importancia diferenciar la territorialidad de la *espacialidad* de tipo geoeconómico o ecológico debido a que si bien no suelen estar aisladas del armazón territorial del Estado su confusión puede llevar a proposiciones que desnaturalizan el diseño estatal en términos de descentralización del Estado. Las configuraciones espaciales de corte por ejemplo geoeconómico pueden ocupar tramos de la superficie, si vale el término, que trascienden límites político-administrativos. Son importantes elementos del or-

27 En Bolivia se habla del departamento, las provincias, la sección municipal y el cantón como unidades político administrativas.

28 Art. 10 de la LPP. Los Comités de vigilancia creados por la LPP tan afamados en el exterior por corrientes participacionistas y que vinculaban la sociedad civil territorializada con el Estado, han decepcionado en la práctica boliviana.

29 Art. 204 de la CPE.

30 Art. 42/II/1 de la ley 2028.

31 Art. 166/III.

denamiento espacial económico útilmente acoplables al ordenamiento territorial, pero raras veces se aconseja casarlos burdamente. Volveré sobre este punto en la parte final del ensayo al revisar rápidamente las grandes líneas de propuesta que cursan en el debate actual sobre autonomías, una de ellas afectada por la confusión entre espacio y territorio.

La diferenciación entre áreas, instancias y entidades territoriales nos facilita la tarea de ubicar mejor dos conceptos que son fundamentales. La desconcentración y la descentralización del poder en el Estado. En ambos casos se trata de procesos de traspaso de poder de un nivel territorial superior (no necesariamente el nivel nacional) a uno inferior. Pero difieren en que cuando se trata de una desconcentración el traspaso no implica en el receptor facultad legislativa y éste puede ser sometido a control de mérito del delegante, así como revertirse ese traspaso hacia el titular. Pero la desconcentración misma no debe verse como la versión fea de la organización territorial del poder pues representa una modalidad que puede ser útil incluso en marcos federales. En realidad modalidades de desconcentración no desaparecen ni con autonomías y tampoco debería vérsela como la simple etapa preparatoria de la descentralización<sup>32</sup>. Sí se puede hablar de diversos estilos de desconcentración desde los más rudos hasta el más complejo y ambicioso que es el ya mencionado de la

desconcentración por corporación territorial. La descentralización por su lado es la mecánica que traspasa poder de un nivel territorial superior a uno inferior abriendo facultad legislativa en el receptor e impermeabilidad al control de mérito. Cuando se producen procesos de descentralización necesariamente surge la forma entidad territorial y consecuentemente la cualidad gubernativa con la autonomía como el detonante.

Para ser justos habrá que reconocer que existe en la doctrina y entre los convencionalismos terminológicos varias opciones de encarar la definición de este importante par conceptual. Uno puede distinguir dos tradiciones de definición. Está primero aquella que no diferencia la descentralización de la desconcentración quedando sólo aquella como término madre y apareciendo eventualmente la desconcentración como variante de descentralización. Dentro de esta línea aparecen además quienes sacan estas dos mecánicas del estricto ámbito del Estado y confunden descentralización con privatización o terciarización de operaciones. Veamos algunos ejemplos de esta primera línea.

Está para comenzar la más difundida y es la que distingue una “descentralización política” de una “administrativa” donde ésta implicaría un traspaso de reducidas facultades normativas y estaría concentrada en el control de la gestión, mientras que aquella trataría de un traspaso de poderes de decisión sobre temas políticos importantes con fa-

32 Aunque así lo sugieren Bahl, Roy/Martínez, Jorge (2005) “Sequencing Fiscal Decentralization”, p. 6.

cultad normativa<sup>33</sup>. Debemos detenernos un poco aquí por dos razones. La primera porque nada menos que nuestra Constitución consigna en el artículo 110 el “régimen de descentralización administrativa” ante lo cual he sostenido arriba que en el marco del dominio explicativo del estricto rigor se trata de otro nombre para lo que es una *desconcentración por corporación territorial*. Esta aparente veleidad conceptual se valorará en su justa dimensión si se retiene en la mente lo siguiente: una cosa es cuando el poder se difumina (desconcentración) y otra muy distinta cuando se luxa (descentralización). La segunda razón es que los respaldos analíticos que públicamente se atribuyen a la propuesta del Comité pro santa Cruz se adhieren a esta línea definitoria aunque proponiendo una fórmula muy curiosa: la autonomía sería sinónimo de “descentralización político-administrativa” donde la parte “política” referiría exclusivamente a la esfera del poder Legislativo mientras que la “administrativa” a la del poder Ejecutivo<sup>34</sup>. Pero no hay que buscar mucho para convencerse que ni lo político se reduce al poder Legislativo pues incluirá justamente al gobierno subnacional y el Poder Ejecutivo con seguridad que es más que administración.

Dentro de este enfoque de considerar el término descentralización como

raíz hay otros que ofrecen otra posibilidad de variación del término y dirán que hay tres tipos de descentralización: la desconcentración, la devolución y la delegación. Aquí delegación es sinónimo de un encargo desde el nivel territorial superior al nivel inferior y se tendría devolución cuando gobiernos subnacionales reciben competencias y capacidades responsabilizándose por sus servicios. Desconcentración sería dotar de mayor maniobrabilidad de funcionamiento a las unidades que se quedan bajo dependencia jerárquica del desconcentrante<sup>35</sup>. Otro autor usa la misma raíz terminológica descentralización para estirla casi a lo insufrible y variarla en su forma “política”, “operativa” y “económica” donde la primera sería transferencia de competencias de decisión a procesos políticos subnacionales donde además los receptores pueden ser actores sociales de la sociedad civil; siendo la operativa una transferencia de competencias de operación de decisiones y la económica una donde se transfieren procesos productivos a la competencia económica<sup>36</sup>.

La otra corriente es la que ofrece una separación entre descentralización y desconcentración que es donde se inscribe la propuesta hecha aquí. Pero dentro de esta segunda línea de razonamiento una posibilidad es que se maneje un concepto de desconcentración

33 Una explicación en ese sentido aunque no textual ver en Jordana, J. P. (2001) “Relaciones interdepartamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional” p. 13. BID.

34 Separata II, p. 25.

35 Jordana, p. 13.

36 Finot, I (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, p. 41.

complejo incluyendo aquella por corporación territorial y otra será reducir la desconcentración al caso rudo donde un ministerio nacional afloja un poco las jerarquías frente a sus agencias o unidades subnacionales<sup>37</sup>.

Para completar este acápite dedicado a la teoría pura del ordenamiento territorial debemos indagar la tercera cuestión referida a las (a)simetrías en el arreglo territorial. Es importante trabajar las especies de (a)simetría que pueden estar en juego y sin duda la primera que llamaré (a)simetría estructural es por la que se debe comenzar. Si en un país conviven unidades meso con cualidad gubernativa con otras que no la tienen se produce el caso de una *asimetría de tipo estructural*. La experiencia francesa y británica pueden ponerse como los casos remarcables de esta posibilidad. La forma en la cual esta asimetría adquiere vida puede diferir de país en país debido a que podría dejarse la (a)simetría estructural como efecto de una decisión de la gente de un departamento, provincia o región meso. Para ello previamente la Constitución simplemente debe admitir tanto esa ventana de voluntariedad como la estructura asimétrica como posibilidad. Es llamativo que esa misma ventana puede permitir que la gente llamada a pronunciarse opte en cada lugar por la cualidad gubernativa para su región o departamento con lo cual la posibilidad de la asimetría sucumbe ante la inclinación unánime y popular en cada pieza meso por ser todos autónomos como sucedió finalmente en la España post 1978. La idea de

fenidida por el movimiento cívico cruceño no se opone por supuesto a una generalización de lo que se llama autonomía para los departamentos pero abogan porque se les deje seguir a ellos un camino autónomo aunque los otros departamentos no lo quisieran llevando al modo de Estado a una asimetría estructural que por lo visto no sería algo maligno. Francia tiene una asimetría estructural periférica, a diferencia del caso británico con la llamada devolución escocesa, pero nótese cómo la asimetría estructural no ha alterado el carácter unitario de Francia ni el compuesto de Gran Bretaña.

La segunda forma de (a)simetría tiene que ver con las dimensiones de paquetes de competencias que se transferirán y la mejor manera de resaltar este fenómeno será suponer como hipótesis de trabajo de que se ha instalado en el país una simetría estructural por tanto, aquella donde todos los departamentos gozan de cualidad gubernativa o son sin excepción autónomos. Pero será interesante aceptar que no porque todos sean autónomos deben necesariamente recibir el mismo volumen de competencias con lo cual nos encontraríamos ante una simetría estructural combinada con una *asimetría competencial*. Esta puede ser una alternativa para no sobreexigir a departamentos menos capacitados para asumir un paquete competencial excesivo, pero al mismo tiempo no impedir que otros mejor dotados financiera y organizacionalmente sí puedan iniciar un recorrido de ejercicio competencial amplio. Las maneras de deslindar cuáles se

---

37 OECD (1997) *Managing across levels of government-Overview*, Part I, p. 17.

pueden considerar departamentos del máximo techo competencial de aquellos de un techo menor pueden apoyarse en parámetros más o menos objetivos como la comparación de la capacidad tributaria genuinamente imputable al departamento versus el gasto histórico del nivel nacional cristalizado en las entidades del sector público ubicadas en ese departamento.

La tercera modalidad de (a)simetría la llamaré *diferencial* pues introduce una dimensión peculiar de inclusión, consideración o legalización de rasgos culturales, lingüísticos, del derecho o incluso fiscales y organizacionales como incrustaciones que serán parte del arreglo estatal final. Si bien esta no es la única vía de incorporar elementos perjudicialmente segregados por alguna forma de exclusión (como la de tipo étnico) puede ser en muchos casos la válvula adecuada para atacar desarreglos pendientes permitiendo en la entidad territorial arreglos específicos de cooficialidad idiomática o de aplicación en ciertos casos o partes de la entidad territorial de un derecho consuetudinario. Parecería entonces que una *asimetría diferencial*, no necesariamente la hace más autónoma a una entidad o la carga de más competencias pero con seguridad que la adapta mejor a su tradición, historia o identidad.

Son específicamente las consideraciones sobre (a)simetrías competenciales las que llevan tarde o temprano al develamiento de la imperiosa tarea de diseñar sistemas efectivos de solidaridad interterritorial. Cuando se establecía la posibilidad de deslindar departamentos con techo competencial máximo se derivaba esa idea de un ratio ma-

temático determinado que ponía en la balanza, por un lado, aportes ciudadanos del departamento contra gasto en ese departamento del Estado, por el otro. Como no se toman en cuenta las regalías -por ejemplo petroleras- entre los aportes, se maneja un dato que refleja genuinamente el aporte ciudadano vía impuestos. Donde la relación sea positiva será en buena parte por efecto agregado del tejido económico del departamento independientemente de que no debe olvidarse que podría darse un mayor *esfuerzo* tributario incluso bajo esas condiciones. Pero los otros departamentos con ratio negativo desnudarán su debilidad económica aunque también aquí puede jugar su rol un debilitado esfuerzo tributario o arreglos inapropiados de los dominios tributarios que no dejan rebalsar justamente excedentes fiscales provenientes de bonanzas exportadoras cíclicas para los departamentos considerados reforzables. No obstante, la brecha entre ambos tipos de departamentos justifica un primer sistema de solidaridad especializado que llamaré de cohesión y cuyo propósito no es hacer transferencias para desayuno escolar sino para inyectar recursos en la búsqueda de una convergencia gradual pero sostenida de los PIB interdepartamentales. Hecha esta definición se suma un nuevo dilema pues una cosa es atender las economías regionales en el muy largo plazo y otra muy distinta garantizar que los nuevos gobiernos departamentales no quiebren luego de un par de años por déficits inmanejables de sus finanzas.

Se necesita entonces de un segundo sistema de solidaridad que llamaré de compensación interdepartamental para

cerrar, bajo claros controles de esfuerzo fiscal y racionalización de costos administrativos, la eventuales brechas fiscales. Departamentos que en el primer cálculo aparecían por debajo pueden aquí subir en el ranking por el simple hecho que ahora sí se trabaja con una estructura general de ingresos territoriales donde aquellos por origen tributario pero ahora como flujos reales territorialmente apropiados, son sólo una parte más. Por tanto los departamentos que se benefician con regalías cubrirían mejor por muchos años sus gastos anuales. En los años recientes se ha producido una discusión agria en el Canadá cuando provincias que comenzaron a recibir regalías por explotación hidrocarbúfera insistieron en seguir recibiendo transferencias compensatorias<sup>38</sup>. Entonces será importante en general no alentar transferencias que malcríen a los departamentos por la vía de excedentes orgánicamente injustificados. Finalmente debe aceptarse la constitucionalización del tercer sistema denominado de ecualización que a diferencia del primero que se preocupa por la dinámica de los PIBs departamentales en el largo plazo; y del segundo que compensa las finanzas departamentales, atiende la garantía de un acceso de la gente a pisos sociales mínimos en educación, salud y saneamiento básico lo cual puede hacerse desde cada departamento y a través de transferencias intermunicipales en cada uno de ellos.

### **Perspectivas propositivas del debate en la coyuntura**

Este ensayo al entrar a su parte final hace una sinopsis de las propuestas más relevantes en curso dentro del debate boliviano contemporáneo para ubicar mejor el avance que se ha logrado en el debate conocido públicamente como de autonomías. Simplificando las propuestas se puede constatar tres grandes líneas de reflexión prácticamente excluyentes entre sí. Por un lado está el enfoque etnicista/comunitarista/socialista, por otro lado el de tipo espacialista y finalmente el enfoque territorial. El primero tiene en las ideas del Movimiento Sin Miedo<sup>39</sup>, un exponente destacado que se resume en un esquema de revisión gradual pero se supone gratificante de los actuales departamentos que serían reflejo odioso de las exclusiones sociales y coloniales que se arrastrarían hasta hoy. La propuesta misma ha ido ajustando su visión y ha pasado de una extravagante propuesta de “federación de municipios” a una donde se acepta gobiernos autónomos regionales, locales y una asamblea nacional. Como el Estado boliviano sería por esencia reflejo de “algo” (probablemente de Europa y las aspiraciones de despersonalizadas elites nacionales) pero no de su gente y sus muchedumbres, el mismo debe operar de una buena vez como espejo de éstas. Si bien se emplea el concepto de poder legislativo para las futuras regio-

38 Ver Smith, J (2005) “Canada: a noisy squabble over offshore oil and equalization” en *Federations*, Vol. 4, N°3, p. 19.

39 Este es un partido de izquierda ortodoxa que gobierna en el municipio de la sede de gobierno de Bolivia.

nes, inmediatamente se reapuesta con igual vigor por la planificación quinquenal y participativa de raíz más socialista. La crítica a la delimitación de los actuales departamentos colinda con el enfoque espacialista pues los departamentos coloniales y mantenidos por la República no sólo habrían partido pueblos, sino ecosistemas. En este mundo posterior al Juicio Final, los municipios actuales serían sometidos a una fusión radical dejando menos de 100 y cada uno debería tener un estatuto para avisar no cómo quiere gobernar pero también cómo producir. La Asamblea nacional se compondría de delegados de todas las autonomías que así trasegarían las verídicas identidades de abajo hacia arriba bautizando su propuesta como una federación de municipios y regiones añadiendo como federables a las Nacionalidades originarias<sup>40</sup>.

Con la difusión de una propuesta formulada desde el Comité Cívico de Chuquisaca<sup>41</sup> se tuvo la confirmación de una serie de propuestas que se inclinan por enfatizar una redelimitación de las unidades político-administrativas del país en función de franjas multidepartamentales que combinen lo mejor de distintos pisos ecológicos. En estos casos no hay mucha reflexión sobre las dimensiones más cualitativas de un nuevo modo de Estado y más bien una concentración en los efectos que este armado tuviera sobre la puesta en marcha de es-

trategias de desarrollo y planificación regional complementadas por propuestas organizacionales singulares como la de tres juntas de desarrollo en cada una de las franjas multidepartamentales agrupando allí a los jefes de repuestas corporaciones departamentales de desarrollo, desconcentrando el poder político mediante gobernaciones en cada franja macroregional dejando al "sur" (hecha de Tarija, Potosí y Chuquisaca) el poder Judicial y Legislativo; y al "noroeste" (Beni, Pando y La Paz) el Ejecutivo mientras que la "descentralización administrativa" significaría finalmente bajar los viceministerios del Poder Ejecutivo nacional a estas nuevas instancias según se justifique por peculiaridad macroregional. Estas visiones llamativas no están solas, pues colindan con reforzamientos más doctrinales desde la academia que procuran igualmente pegar de buena fe geoconomía con corte político-administrativo de tal forma que la fatalidad colonial de lugares injustamente dotados con diferentes grados de riqueza y gente sea superada por ordenadores territoriales justicieros que tracen linderos, garantizando regiones o zonas con un poco de todo.

La tercera vertiente responde a un enfoque territorial y por el momento tiene su exponente más sistemático en las reflexiones y propuestas que ha planteando el Comité Cívico de Santa Cruz. Evidentemente inspirada en la experiencia

40 *Ventana Ciudadana*, viernes 18 de marzo 2005. Una crítica al enfoque subyacente puede verse en Archondo, R (2005) "El país está dividido: ¿habrá que dividirlo mejor?" en *Tinkasos*, N° 17.

41 Ver la ponencia Tito, C. (2004) "Propuesta de regionalización, descentralización y desconcentración del poder político", Comité Cívico de Chuquisaca.

española ha preferido proponerse aquí un énfasis territorial fijando al departamento boliviano como molde desde donde llevar a cabo la reforma. Se propone un esquema que insinúa facultad legislativa pero generalmente prefiere simplemente hablar de potestad normativa e incluso reglamentaria para nuevos gobiernos directamente electos con fiscalización y planificación del desarrollo departamental. Recogiendo mucho del modelo autonómico español ha insistido en la gradualidad del proceso, la asimetría del mismo, la aplicación de la figura de los Estatutos y un sistema fiscal que en España no se considera del régimen común generalizado siendo más bien parte de uno especial y conocido como del concierto económico de base foral. Pacíficamente se inscribe en el cuadrante de los modos de Estado compuestos bisegmentados sin sobredeterminación y aunque se alinea en la dimensión apropiada del diseño estatal serio, contiene aún huecos y bordes ásperos por las lagunas de precisión y rigor que padece.

¿Cómo se puede también sinópticamente ponderar estas propuestas gruesas y que por supuesto cuentan con más versiones que las aquí ejemplificadas? A grandes rasgos la salida etnicista/comunitarista tiene la virtud de alertar sobre el error que se puede cometer al petrificar el meso boliviano como inamovible campo de imperio del departamento. Pero nó por ello se debe denostar los departamentos bolivianos para hacer aparecer nuevas regiones benignas por anticoloniales que como espejos reflejen al fin cuencas hídricas y etnias. Es suficiente dejar una ventana constitu-

cional que permita reguladamente someter este tema a decisión de los afectados e incluso así como la anticipa la actual ley de unidades político administrativas, sin necesidad de suprimir los departamentos existentes. Pero esa ventana podría activarse en lustros o décadas pues muchas veces lo que el antropólogo o sociólogo desea e imagina no lo aprueba, llegado el momento, el interesado. Yendo más al fondo no se puede dejar de mencionar que toda propuesta etnicista puede llegar a pervertir el diseño responsable del Estado pues equivale a pedir que una vaca se vuelva un trébol para que su ingestión sea justamente reflejada en el todo. La propuesta etnicista/comunitarista coquetea entonces con un racial-socialismo inde-seable.

El problema de la propuesta "espacialista", es que simplemente se desgañita en vano pues sus interesantes esquemas son respuestas para otros problemas: es el invitado que llega con traje de baño para lo que fue una invitación a jugar naipes. La cuestión de un aprovechamiento del espacio de corte geoeconómico o de otro tipo similar con el fin de eficientizar la localización del gasto y las operaciones estatales de fomento y desarrollo en términos micro o macroregionales es fundamental pero es vino de otra tinaja. Cuando en estas ideas se propone entendiblemente que las odiosas desproporciones entre regiones o zonas en cuanto a la dotación de riqueza, fauna o población se superen buscando que cualquier nueva región venga al mundo como ekeko cargado con un poquito de todo, existe aquí una cierta intolerancia peligrosa con la fata-

lidad de las cosas del mundo y de la vida quedando la buena intención de corregirlas con el compás y la escuadra justiciera como ejercicio ingenuo por no decir nocivo ya que muchas veces en la sociedad lo ilógico y hasta indeseable se debe asumir y por supuesto moderar pero no extirpar.

Si esta segunda línea es útil pero extraviada, y la etnicista/comunitarista sin haberse extraviado del tema es fantasiosa; la tercera contiene los parámetros de un enfoque adecuado independientemente de los reparos que se pudiera tener a muchos detalles de la misma propuesta, pero que no desmerecen su ubicación correcta en el tema y su aterrizaje en el campo del diseño de Estado convenientemente asimilado. La propuesta tiene no sólo un mérito formal por su sistematicidad y protagonismo; también los tiene de contenido si se revisan pausadamente sus esquemas. Con todo es difícil que la misma no pueda ser enriquecida o rescatando partes de ella, ser superada en aras de mayor rigor y mejor adaptación al país. Incluso metodológicamente es sano someter cualquier propuesta de este cuadrante de lo que no es ni extraviado ni fantasioso al debate y la constatación. No es este el lugar para precisar lo bueno y subrayar lo inacabado en ella con el detalle que la propuesta merece, pero como expresión resumida de varios de los temas abordados en el ensayo precedente vale la pena cerrarlo con uno de los tantos aspectos que la propuesta de Santa Cruz debería reflexionar.

Se ha dicho ya que la propuesta de Santa Cruz y no casualmente si se conviene en la inspiración española, se ins-

cribe en los modos de Estado bisegmentados sin sobredeterminación. Esta fría constatación ontológica ha sido interpretada como un desprestigio premeditado de mi parte a la propuesta por causar un calentamiento de los humores municipalistas contra ella. Se debe simplemente recordar sin susceptibilidades que la bisegmentación no polar (nación/meso) analizada para los modos de Estado compuestos indefectiblemente encapsula dentro del meso al municipio. Vimos que en Italia o España pero de la misma manera en Alemania o Bélgica, prevalece un esquema donde los municipios desprovistos por tanto de un trato constitucional equiparable al otorgado al meso respectivo, permanecen protegidos dentro del circuito de estatalidad intermedio y no me cabe duda que esa es una opción respetable de diseño y ni siquiera se podría creer que esos países no sean felices así. En otras palabras no se tiene aquí un problema de rigor sino de opción. Pero esa constatación no cambia el hecho del encapsulamiento local en el meso como tampoco impide sondear una salida que se ha venido gestando con las propuestas constitucionales del Brasil, Sudáfrica e Italia dando pautas interesantes para un modo de Estado nuevo. Se trataría con gran probabilidad de una alternativa que compartiría de todos modos muchas más cosas con la propuesta de Santa Cruz de las que la susceptibilidad del analista entendiblemente absorbido a una labor evangelizadora podría advertir.

Se trata de un esquema que no sería mejor ni peor sino distinto en tanto superase esa universal indisposición con la naturaleza gubernativa del nivel

municipal trabándolo con el meso y el nivel nacional dentro de una misma dignidad constitucional. Es la visión del policentrismo territorial o la equiordinación que además impone una imposterable disociación de la República frente al nivel nacional de administración. Esta alternativa contiene finalmente los mecanismos potenciales para adicionalmente procesar responsablemente y le-

jos de todo análisis alucinógeno la resolución de la exclusión indígena en términos territoriales que cuando no pueda encararse vía asimetrías diferenciales guarda la opción de encumbrar una territorialidad indígena genuina y sostenible como parte del Estado que más que volverse espejo por eso, simplemente se habrá hecho más cercano, inteligente, llevadero y versátil.

## PUBLICACION CAAP

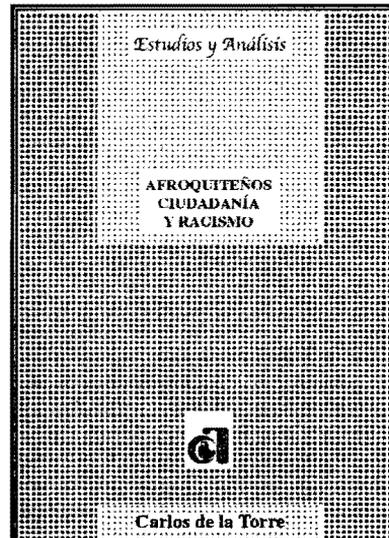
### *Estudios y Análisis*

### AFROQUITEÑOS CIUDADANÍA Y RACISMO

Invisibilizados, agredidos e indeseados, los negros urbanos, son segregados y victimizados.

El cotidiano racismo que los califica y segrega, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que perviven realidades que realimentan la desigualdad.

**Carlos de la Torre**





**NUEVA  
SOCIEDAD**  
www.nuevasoc.org.ve

197

May-Jun 2005

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de redacción: Boris Muñoz

## LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

**COYUNTURA:** **Juan Manuel Arbona.** Los límites de los márgenes. Organizaciones políticas locales y las Jornadas de Octubre de 2003 en El Alto, Bolivia. **Carlos Aníbal Martínez.** Guatemala. A 15 meses del gobierno de Oscar Berger.

**APORTES:** **Dietmar Dirmoser.** Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. **Esteban Bogoni.** De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones <<excedentarias>> a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad. **Juan Martín Sánchez.** *Hatun Willakuy*, importancia del relato en la política. *Comentarios al Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.*

**Eugenio Lahera.** ¿Qué está pasando en Chile?

**TEMA CENTRAL:** **Carlos M. Vilas.** La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. **Demetrio Boersner.** Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias.

**Teodoro Petkoff.** Las dos izquierdas. **Wilfredo Lozano.** La izquierda latinoamericana en el poder: interrogante sobre un proceso en marcha. **Rodrigo Arocena.** Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas. **Manuel Antonio Garretón.** Reflexiones entorno de la(s) izquierda(s) chilena(s) y el proyecto del país.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6núms)	(12núms)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del Mundo	US\$ 86	US\$ 157

### AVISO

Nueva Sociedad al momento *esta* cambiando de direcciones.  
Próximamente se anunciará la nueva dirección para suscripciones.

# Una propuesta para evaluar la regionalización

Iván Navarro Abarzúa\*

*La regionalización chilena se constituyó originalmente como una decisión geopolítica; se definieron trece regiones en 1974 y después los gobiernos regionales en 1991. Han surgido planteamientos secesionistas que proponen reconfigurar algunas regiones. El conjunto de problemas no resueltos de la regionalización chilena, requiere una evaluación que considere los aspectos relativos a la configuración regional, la ejecución de políticas públicas, la representación política y las identidades locales y regionales en el marco de la globalización.*

## Situando el tema: la experiencia chilena

**E**l tema de la Regionalización ha ido cobrando una fuerza inusitada, en la misma medida en que el hombre y la mujer común, las instituciones y los centros de estudio, perciben que ésta abre un espacio de participación en la eventual democratización del poder, junto a una alternativa para responder, desde “la cercanía” a los desafíos de ese mundo lejano pero embriagador, difuso pero atractivo, desconocido pero aparentemente amigable que es la globalización. Se podría sostener que pertenecer a una Región se ha ido haciendo tan familiar como el sentido de pertenencia que naturalmente se tiene con la ciudad, pueblo, villorrio o lugar donde se ha nacido y del cual se

habla como algo propio, cercano y a donde siempre se quiere regresar. La consecuencia más directa de este sentido de pertenencia creciente, es que en el caso chileno, el sistema de regionalización pareciese ser irreversible, sin perjuicio de eventuales modificaciones que siempre se pueden realizar. En otros casos, seguramente por lo novedoso que siempre resulta “el acercamiento al poder”, aunque sea limitado u ocasional, esta valoración del propio territorio lleva también a sobrevalorar una eventual posibilidad de llegar a ser una Nueva Región, territorios que forman parte de alguna Región ya existente, pero que mantienen expectativas pendientes relacionadas con la distribución del poder al interior de aquellas y, más concretamente aún, con la calidad de capital o cabecera de Región que los reclamantes

---

\* Investigador del Centro de Estudios Regionales CEDER, de la Universidad de Los Lagos. Osorno, Chile.

no tienen. El hecho es que pareciese haberse generado una tensión dialéctica entre esta irreversibilidad del proceso de regionalización y una siempre eventual modificación de su composición, situación que se presenta en territorios que reclaman mayor autonomía respecto de la Región a la que pertenecen y una mayor cercanía al poder.

Esta situación, sin embargo, se da en realidades en donde, como en la chilena, la regionalización de sus territorios está creada por una institucionalidad que la precede, por un poder ejecutivo que en un momento determinado creó artificialmente Regiones, motivado por razones geopolíticas y no necesariamente como resultado de un regionalismo pre existente al Estado y de raigambre histórica que por lo mismo es capaz incluso de imponerse a la voluntad del Estado, como el caso de las 17 autonomías españolas (Boisier, 2005-8), en donde las tensiones no se dan por nuevos secesionismos, sino por el reconocimiento de regionalismos ancestrales. De esta manera, podemos comprobar que la regionalización chilena obedece a un acto de voluntad política, pero que está aún por delante la tarea de "construir socialmente una región, (que es) un proceso de alta subjetividad que termina en el surgimiento de un sujeto colectivo: la REGION, algo que supone valores, cultura, identidad, emociones, lealtad, regionalismo militante" (Boisier, 2005: 9), o sea, un verdadero proceso de aprendizaje social que se verifica en el largo plazo y que tiene connotaciones complejas que hasta hoy no hemos evaluado en toda su magnitud.

En este complejo escenario se ha ido desarrollando la experiencia chi-

lena por más de cincuenta años, aún cuando la actual configuración de la regionalización comienza en 1974, como lo desarrollaremos más adelante en este trabajo, llegando a constituir las 13 Regiones en que actualmente se divide Chile. Precisamente, por los ya largos intentos de regionalización en nuestro país, los primeros se remontan a los años cincuenta como parte de las estrategias de crecimiento económico industrial, parece hoy necesario evaluar la experiencia vigente, con la finalidad de corregir y proyectar su desenvolvimiento futuro, partiendo del supuesto que regiones más, regiones menos, la Región seguirá siendo una porción de territorio en que se consolidarán identidades, estructuras económico-productivas, rasgos culturales, sociales y experiencias políticas que caracterizarán la vida de las poblaciones que habitan y habitarán dichos territorios.

En el caso chileno no se está siguiendo un camino lógico de evaluar para cambiar, sino el de cambiar para eventualmente mejorar. En el caso específico de la Regionalización, esto se ha traducido en varios intentos secesionistas respecto de la actual Regionalización que, a partir de virtudes y cualidades reales y también algunas supuestas, ha llevado a la lucha por crear "nuevas Regiones" en la Primera, Quinta, Séptima, Octava y Décima Región de Los Lagos.

El intento no es de carácter menor, ya que en la medida en que se aumenta la presión por cambiar el status de la actual Regionalización, se generan tensiones en los territorios que, en mi concepto tienen incidencia en las estrategias de desarrollo de dichos territorios y en

la capacidad productiva y negociadora que deben tener precisamente frente a la economía global.

Si bien es cierto, la mayoría de estos intentos secesionistas nacen con la propia Regionalización, justificada por la aplicación de criterios geopolíticos y poli funcionales de inspiración autoritaria, más que propiamente técnicos, socioculturales y especialmente políticos en su origen, ellos han ido creciendo en intensidad y abriendo camino hacia una eventual revisión de la actual Regionalización en el país. Ello explica que la materia esté contemplada entre los cambios constitucionales que actualmente se tramitan en el Congreso Nacional y que, al menos en cuanto a legislación general, abrirá nuevos espacios de discusión y análisis.

### **La difícil tarea de evaluar...la regionalización!**

En mi concepto, antes de proponer modificaciones a cualquier modelo de regionalización en aplicación, sea para ampliar o comprimir el número de ellas, es necesario **evaluar la Regionalización** que se ha logrado desarrollar hasta el momento de proponer las modificaciones. Ello se debe hacer en el contexto histórico que hoy nos corresponde vivir y abarcando lo que se podría denominar la eficiencia interna y externa de cada una de las Regiones y de ellas en su conjunto, de manera tal que se perciban las fortalezas y debilidades del proceso, en relación con las demandas heterogéneas y cambiantes del mundo global y con el marco legal y conceptual que les dio origen, tratando de armonizar todo ello con las esperanzas y expectativas

que emanan del mundo local y regional.

Sin embargo, el problema más profundo es el **qué evaluar** y de qué manera abordar la tarea para que sea técnicamente consistente, administrativamente posible y políticamente pertinente, de manera que no desanime los cambios, pero a la vez consolide los avances logrados en su desarrollo hasta la evaluación. Ciertamente, el "que" de toda evaluación consiste en sacar a luz las ventajas comparativas del territorio o la región evaluada, respecto de parámetros de similitud, pero a la vez involucra las cualidades, bienes y competencias que permiten avanzar de donde lo evaluado se encuentra hacia estadios de mejora cualitativa y/o cuantitativa. Es lo que Boisier (2003: 20) reconoce como **factores ganadores de los territorios**, sobre la base de los cuáles debe construirse la evaluación, si es que la evaluación se hace para mejorar las condiciones del desarrollo regional y para avanzar hacia lo que el mismo autor denomina **una región que aprende**, primero, para tratar de arribar al estadio de **una región inteligente**, que vendría a ser como la utopía principal: la primera es la que es capaz de hacer de su capacidad de aprendizaje una condición para ser región ganadora, en tanto la segunda se aplica a territorios capaces de innovar, que abren espacio a la creatividad, que tienen disposición para aprender y que están atentas a los factores que determinan sus propios procesos de cambio.

Naturalmente, a este respecto se deberá optar por una perspectiva funcional que permita determinar los factores ganadores en cada caso y la óptica desde la cuál se quiera evaluar. Para al-

gunos ésta será la innovación y la fuerza para responder a los desafíos de la economía y la cultura global, para otros la capacidad de organizarse “desde el Territorio” para tomar decisiones tan rápidas como la velocidad de las comunicaciones lo exigen, para otros en fin será todo lo anterior, más las cuotas reales de poder que se traspasen desde el centro a las regiones, permitiendo la autonomización y poder de los territorios.

En todo caso, y resumiendo lo anterior, evaluar la regionalización, como toda evaluación, consiste en comparar el estado de avance o el estado actual de la regionalización con los objetivos que animaron su origen, estructura y desenvolvimiento de su planificación. Evaluar es comprobar si las intenciones que se tuvieron en el origen del proceso se han visto satisfechas y en qué medida, pudiendo deducir de allí la naturaleza de la continuidad del proceso y eventualmente las modificaciones funcionales, administrativas y de planificación que sea necesario introducir. Ciertamente, la evaluación debe también poner en el tamiz de la reflexión la validez de los propósitos iniciales y sobre todo la factibilidad política, económica y hasta cultural para seguir siendo los elementos orientadores del proceso. En el caso chileno, la intención inicial que tuvo nuestra regionalización actual en orden a controlar equilibrios geopolíticos, a través del establecimiento de regiones, ciertamente ha sufrido un cambio sustancial, ya que en democracia esa intencionalidad puede ser solo de carácter secundario.

En este trabajo, proponemos determinar **campos de variables**, que permitan agrupar aquellos conjuntos de varia-

bles e indicadores que constituyen el complejo y amplio fenómeno de la regionalización, vistos desde la óptica de un diseño de investigación. En el ámbito de este trabajo no se pretende entregar resultados de un diseño ya aplicado y tabulado, sino más bien presentar una propuesta de aquellos campos de variables que deberían considerarse para el efecto. Es este un estudio preliminar que simplemente busca un enfoque de análisis, que debe ser complementado, operacionalizado y aplicado en fases posteriores y que, en consecuencia, no pretende más que ser un punto de partida de este complejo intento por evaluar la regionalización.

Sabemos que este camino es soslayado por los impacientes, que justifican su estado de ánimo en el largo proceso que ya hemos vivido y en las eventuales ventajas que se han dejado de percibir, o en la injusticia que se ha impuesto sobre aspiraciones que se enarbolan como legítimas y en algunos casos como evidentes. No representa este trabajo una confrontación con dichas posturas, que tienen en sí mismas grados respetables de legitimidad. Pero sí es un llamado de atención a un hábito improvisador que causa daño y que impide valorar objetivamente los logros alcanzados y las debilidades no superadas, antes de promover cambios, que si no son bien planificados, pueden llevar a situaciones más graves que las que se quiere remediar.

### Particularidades del caso chileno

Chile ha sido, en el concierto latinoamericano, un pionero en materia de regionalización. Desde los años 50, cuando el centralismo de las economías

mundiales constituía el paradigma dominante, en Chile se inician los primeros intentos regionalizadores, a partir de las 25 Provincias que había establecido la Constitución de 1925, cuya vigencia llegó hasta 1980, año en que entró en vigencia la nueva Constitución en la que se estableció el marco legal que rige la estructura y función actual de la regionalización chilena. Hay antecedentes incluso muy anteriores de “agrupar” territorios, seguramente motivados por la “loca geografía” de nuestro país, que de alguna manera nos lleva a buscar cercanías territoriales, en una larga y angosta faja de tierra que se estira por cerca de 5.000 kilómetros.

Importante es el rol jugado por la Corporación de Fomento de la Producción -CORFO-, creada en los años cincuenta para promover la industrialización y el crecimiento económico de Chile, a la sazón las preocupaciones más acuciantes del país, que propició una región concebida como instrumento de participación y acción de los individuos en las políticas de desarrollo que entonces emanaban de ese organismo. En los años sesenta, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Motalva se enfrentó con mucha atención “la cuestión regional”, que trataba de superar el “centralismo productivo” que había denunciado Jorge Ahumada (Ahumada 1957), mediante la propuesta de macro regiones que, sin tener una consolidación territorial definitiva, sirvieron de canales de transmisión para el desarrollo de políticas públicas de la época, aún cuando lo prevaleciente fueron las 25 Provincias en que administrativamente se ordenó el país hasta la promulgación de la ac-

tual Constitución Política. Sin embargo, y a pesar de estos valiosísimos antecedentes, Chile no ha abandonado su tradicional e irrestricto ordenamiento como **Estado unitario y presidencialista**, que ha servido de marco inamovible de la institucionalidad administrativa y política del país.

Desde 1974 en adelante, Chile se adscribió a un nuevo e inédito sistema de organización territorial en Regiones, mediante la creación de trece Regiones, número expresamente determinado en la Constitución y que recién, después de veinticinco años de vigencia, tiene la posibilidad reamentar o disminuir, si es que se aprueba la modificación al Art. 45 del Cap.V de la Constitución Política del Estado, que elimina el guarismo “13 Regiones” y del Art.99 del Cap. XIII, que agrega el guarismo “modificación y creación” a la letra de la Carta Fundamental, en actual trámite en el Congreso Nacional. En el mismo año 1974 se estableció la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR-, que abrió la posibilidad de descentralización de los recursos del Estado, parte de los cuales podrían ser directamente administrados por los Gobiernos Regionales. Este cuerpo normativo fue a su vez complementado por la creación en 1979 del Fondo Común Municipal, mecanismo solidario que permite el apoyo a los Municipios más pobres, en una secuencia que, si bien es cierto ha fortalecido la naciente estructura regional, ha dejado en evidencia un centralismo que se resiste a ser modificado y que la regionalización actual apenas lo limita.

La ley 19097 de 1991 crea los Gobiernos Regionales que tienen como objetivo fundamental contribuir al desarrollo social, cultural y económico de cada Región del país, promoviendo la participación de la comunidad en la definición de sus propias estrategias de desarrollo y en la asignación de los recursos públicos dispuestos para ello<sup>1</sup>. La Regionalización, reconociendo la inspiración original que le imprimió la CONARA, Comisión Nacional para la Reforma Administrativa del Estado, tiene como uno de sus objetivos principales **el desarrollo territorial armónico y equitativo** y debe respetar los criterios de **solidaridad entre las Regiones**, como al interior de ellas, en lo referente a **la distribución de los recursos** públicos<sup>2</sup>. Esta precisión es muy importante al momento de "evaluar" la Regionalización, puesto que se refiere a un marco ético, geográfico y financiero del proceso, que tendrá que vérselas con el centralismo en la distribución de los recursos, fenómeno que se replica al interior de las regiones y de cada uno de los territorios provinciales y comunales que la componen.

El Gobierno Regional, es el principal componente de la estructura político-administrativa de la institucionalidad regional. Está constituido por un poder ejecutivo representado por el Intendente, que a la vez es representante de confianza del Presidente de la República y Jefe del Gobierno Interior (con-

firmado el planteamiento del Estado unitario y del carácter presidencialista del poder político, esta vez en la Región) y por un poder legislativo, compuesto por el Consejo Regional. Este organismo está a su vez constituido en proporción al cuerpo electoral regional y es elegido en forma indirecta por los Concejales y Alcaldes electos en cada una de las Comunas de la respectiva Región.

Conocido es el hecho que la regionalización acontece en una coyuntura político-institucional marcada por la ideología de la seguridad nacional, que sirvió de base al gobierno militar y que significó concebirla y desarrollarla bajo la influencia de una concepción geopolítica de inspiración autoritaria, influyendo en su actual configuración elementos subjetivos y de conveniencia que fueron significativos para el mando militar de entonces, pero que hoy generan dudas respecto de su pertinencia geográfica y socio-cultural y respecto de los criterios técnicos que se tuvo a la vista para configurar las actuales Regiones.

Como lo señalábamos en un trabajo sobre el tema (Navarro, 2001), a pesar de los fuertes rasgos comunes de identidad que nos caracterizan como país, existen componentes subculturales de carácter local que influyen en algunos casos fuertemente y que en este proceso fueron subestimados, lo cual hoy tiene fuerte impacto en diversos compo-

1 Art. 100 de la Constitución Política y 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración del Estado.

2 Artículo 104 de la Constitución Política del Estado.

nentes identitarios regionales, que pugnan más bien por sacarse el “chaleco de fuerza” que significa la actual regionalización, bajo argumentaciones diversas pero que tienen un claro carácter secesionista respecto de las actuales 13 Regiones del país. El caso más marcado es el de Valdivia Nueva Región, que lucha por recuperar un protagonismo pretérito que, sin embargo, encuentra nuevas vías respiratorias en una Agenda Pactada entre sector público y privado, que abre un camino para la revisión de la actual estructura regional<sup>3</sup> y que más recientemente ha recibido un nuevo impulso, gracias a un Estudio de Factibilidad de tres posibles nuevas Regiones<sup>4</sup>, elaborado por la Universidad Católica de Chile, en que a Valdivia la califica como pre-aprobada para ser nueva Región<sup>5</sup>. Pre-aprobación que en todo caso es condicional, puesto que queda pendiente su configuración final, dado “que no se descarta que la Nueva Región pudiera quedar integrada por las provincias de Valdivia y Osorno”.

Como se ha señalado precedentemente, lo común de las corrientes secesionistas es que **no parten de una evaluación técnica de la actual Regionalización**, sino que más bien se basan en criterios reivindicacionistas y en la sistematización, técnica o apriorística, de

virtudes, cualidades y patrimonios que justificarían su constitución en Regiones distintas a las actualmente existentes. No es común que en sus argumentaciones se considere por ejemplo la confrontación del criterio de Macro o de Microregiones como la estructura geográfica, económica y socioplítica más adecuada para responder a las nuevas y emergentes exigencias de un mundo global diverso, incluso, al tiempo en que las actuales Regiones fueron establecidas.

### **Propuesta de algunos campos de variables, en vista a una evaluación de procesos de regionalización**

A pesar de que la actitud de evaluar antes de cambiar no constituye un rasgo característico de nuestra idiosincrasia y de nuestro carácter nacional, debemos hacer un esfuerzo por iniciar procesos en esa dirección, tendientes a generar debates y adelantar consecuencias respecto de la conveniencia real de modificar la regionalización vigente y de las eventuales modificaciones, que involucren cambios no previstos para las poblaciones afectadas. Pero además, es necesario evaluar con el fin de anticipar efectos en las estructuras de poder de los territorios escindidos y de los que

3 Como el caso de Valdivia hay otras tensiones secesionistas, como Arica, en la primera Región, San Felipe- Los Andes en la quinta, Los Ángeles- Chillan en la Octava, por citar las más activas en esta materia.

4 Arica, Ñuble y Valdivia.

5 “En esta primera aproximación solo Valdivia está por sobre el promedio de su conjunto, por lo que sería el único de los tres casos en que la petición entraría en la categoría de pre- aprobada”

permanecen en la antigua institucionalidad, especialmente los económicos y administrativos, que tendrán consecuencias directas en la capacidad de inserción de los nuevos territorios en las estructuras de mercado y en los entes sectoriales del gobierno central.

A partir de estas consideraciones, se proponen tentativamente **campos de variables** tendientes a evaluar procesos de regionalización, teniendo siempre como referencia lo que acontece actualmente con la regionalización chilena y, en buena parte, condicionados por urgencias secesionistas que se han señalado anteriormente.

El **primer campo** de variables debería decir la relación con someter a evaluación, por así decirlo, **LA MISION DE LA REGIONALIZACION**, esto es, la correspondencia entre el estado de avance de la regionalización hoy y los objetivos iniciales, orientados claramente a generar un desarrollo territorial armónico, condicionado por criterios de solidaridad entre las Regiones como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos por una parte y, por otra, a dinamizar la convivencia social y la participación al interior de las Regiones.

Un **segundo campo de variables** consiste en precisar si los responsables de la regionalización actual la construyen y consolidan teniendo en consideración análisis de pertinencia, que determinen si son las **MICROREGIONES O LAS MACROREGIONES** lo que mejor sirve, como ámbito institucional, para responder a las necesidades del desarrollo en el mundo global y a la definición de origen de la regionalización. En el caso específico de la regionalización

chilena, se trata de evaluar si son mejor y más propias de nuestra realidad histórica y sociocultural las actuales 13 Macro regiones o un número menor que éste, o las 25 Microregiones o un número mayor que éste, que estuvieron representadas por las 25 Provincias de la Constitución de 1925.

Ciertamente, es un tema que no ha sido expresamente analizado y de cuya respuesta depende buena parte de cualquier fundamentación a tendencias secesionistas o conservacionistas de nuestro proceso de regionalización. Sabemos, en el ámbito más general, de la crisis del Estado-Nación tradicional que ha corrido a la par con las nuevas exigencias de la globalización y de una revalorización del territorio (Garretón, 2001), que ha ido de alguna manera acercándose y distanciándose de un estructurado ciberespacio que se comprime más y más y que se transforma en lugar de encuentro y convivencia, pero con cierto grado de despersonalización y de carencia de afectividad. Lo regional y lo local, paradójicamente, han tomado el rol de refugio de un hombre y una mujer que en la globalización, muchas veces percibe más amenazas y soledades que beneficios para su existencia cotidiana: es allí donde muchos creen que se pueden resolver las inconsecuencias e incapacidades del estado tradicional para acceder a las necesidades y a las expectativas comunes, es allí donde incluso se exige se generen las bases de políticas públicas y sociales más apegadas a los problemas reales, más apegadas al "territorio de la cotidianidad", del que habla Sergio Boisier (Boisier 1993).

Por lo tanto, los entornos referenciales del hombre de hoy, si bien paradójicos y eventualmente contrapuestos, son la globalización y la regionalización, éstos parecen vaciar de contenido al Estado-Nación, lo que se expresa en desafíos trascendentes y nuevos, como el traspaso de poder y de soberanía de los referentes nacionales a los territoriales, como una forma peculiar de responder a lo global, manteniendo el derecho a lo íntimo, a lo propio, a lo que hoy se necesita sentir como un espacio más humano y como el último reducto de la humanización del hombre y su mundo, del hombre y su cotidianidad, del hombre y su territorio.

Así, globalización y regionalización, constituyen dos referentes en una dimensión distinta a la tradicional, dimensión hasta ahora marcada por la sociedad capitalista y por un Estado-Nación que actualizó la fuerza de sus ideologías y que se transformó en el único satisfactor de necesidades y expectativas, individuales y colectivas. Hoy, la nación y el individuo siguen siendo muy reales, incuestionables, y están presentes todo el tiempo y en todo lugar, pero parecieran no ser hegemónicos. Han sido subsumidos de alguna manera por la sociedad global, por los componentes de la globalización: el mundo se ha mundializado, de tal manera que el globo ha dejado de ser una figura astronómica para adquirir más plenamente su significación histórica (Ianni, 1998). Y en esa sociedad global, el espacio local o regional ofrece hoy mayor cercanía y protección que el espacio nacional.

¿Pero, de qué espacio regional hablamos?, ¿De uno de dimensiones equi-

valentes a nuestras actuales Provincias o a las 25 de las décadas pasadas, o más bien a regiones macro, que contengan diversidad económica y cultural suficientes como para incorporarse “competitivamente” al mundo global garantizando así la protección que el hombre actual pide frente a lo inasible?. ¿Sabemos de lo que hablamos, o más bien omitimos este pronunciamiento, evitando reconocer índices y variables objetivas que podrían alterar nuestro juicio? Diversos analistas hablan de cambios inmensos en los finales del siglo XX y los albores del XXI, pero ¿Cómo han influido ellos en la percepción del territorio y sobre todo en la capacidad de éste para generar bienestar y desarrollo?, ¿Serán las economías de “gran volumen” o las de “gran valor” (Robert Reich) las que determinen la mejor extensión de los territorios para capturar más recursos?. Los secesionismos deben necesariamente considerar elementos de esta naturaleza para fundamentar sus expectativas, pero también lo deben hacer las actuales regiones para justificar su existencia.

**Un tercer campo de variables surge** a partir de los dos anteriores y tiene que ver con **la configuración geográfica y socio cultural de las actuales Regiones**, configuración, especialmente la geográfica, que es “intuida” como inadecuada e incluso injusta, sin tener a la vista antecedentes técnicos que describan un “modelo” ideal de Región, que no creo exista en parte alguna. A lo más, existen regiones competitivas, como algunos casos de territorios alemanes, norteamericanos, españoles, italianos que tienen como característica común el no afe-rrarse a estereotipos de región inmodifi-

able, sino por el contrario, son capaces de ordenarse de tal manera que pueden establecer alianzas con otras regiones, constituyendo regiones más grandes, territorios más integrados, de acuerdo a las exigencias que les ofrezca el mundo global y ante el cuál quieren responder con sus propias capacidades y recursos. Es cierto que nuestro país, en el marco de un arraigado hábito improvisador, ha cruzado por diversos modelos de regionalización casi insensiblemente, en los que sus componentes ni siquiera han sido racionalizados, lo que precisamente explica el carácter discontinuo y transitorio que muchos de dichos intentos han tenido. Sin embargo, y a pesar de haber ensayado diversos modelos de región, hoy concebimos nuestras regiones “como un todo definitivo e inmodificable”, que es lo que ciertamente genera tensiones e inestabilidades, primero territoriales, pero también de carácter socio cultural, que atentan contra las posibilidades de crecimiento y por lo tanto de generación de bienestar para las poblaciones que a ellas pertenecen.

Recordemos que hasta los años 50 predominó un estilo de desarrollo de las regiones del país, para entonces sin connotaciones geográficas tan precisas como las actuales, inspirado principalmente en el fomento de la infraestructura, entendida como base del crecimiento económico predominante de la época, independientemente de los criterios de equidad social que debieron evitar la distribución injusta de la riqueza que caracterizó y sigue caracterizando nuestro desarrollo. En los años 50 dicho desarrollo estuvo centrado en las grandes empresas estatales y en su impacto en el crecimiento económico que, “por cho-

rreo”, (parecido al actual criterio) llegaba a las regiones del país, como un reflejo del bienestar y de la actividad laboral que generaban en el centro. En los años 60 predominó el criterio de “los polos de desarrollo”, con los cuales se pretendió generar fuerzas endógenas propias, pero que nunca estuvieron respaldadas por políticas de descentralización económica o administrativas apropiadas a las intenciones iniciales que las generaron. De la misma manera, en los años 70 comenzó a predominar el funcionamiento del “libre mercado”, lleno de nuevas expectativas, basadas en un individualismo acendrado que, se decía, debería generar crecimiento económico y justicia social, pero que en el fondo entronizó al mercado como regulador del desarrollo socioeconómico, subsumiendo las aspiraciones de desarrollo regional y local en el aura oscura del consumismo. Su referente de regionalización fue el de concentrarse en los territorios más aptos para agilizar “los términos de intercambio”, que nos relegaron siempre a la producción y exportación de materias primas y a la internación de productos elaborados y semi elaborados, que dieron a los países industrializados siempre la ventaja de acrecentar su know how, a costa de nuestro empobrecimiento y dependencia.

De los años 90 en adelante, predomina la preocupación por la descentralización, como el proceso que efectivamente ha de hacer posible la regionalización y el robustecimiento del poder local.

La configuración geográfica y socio cultural de las actuales Regiones tiene mucho que ver con todos y cada uno de

estos modelos de desarrollo regional, si es que se les puede denominar de esa manera, y resume la carencia de un hábito de rigurosidad y de eficiencia técnica para fundamentar adecuadamente dicha configuración, sin caer en la tentación en que cayó, de responder a decisiones de fuerza y de poder, que hoy dejan en evidencia la arbitrariedad y el juego de intereses que definieron la configuración y el funcionamiento de la Regionalización desde su inicio hasta hoy.

El problema mayor, en este campo de variables, es como evaluar la variable socio cultural, especialmente en realidades donde se cruzan “diversas almas”, como la del mestizaje tradicional, la de los pueblos aborígenes, especialmente la mapuche huilliche, las correspondientes a fuerzas migratorias que vinieron para quedarse, como la española, la árabe, la yugoslava, la alemana, por identificar las principales. Esta realidad, que es la chilena pero que es proyectable a varios países latinoamericanos, consiste en que lo social y cultural está mediatizado por la fusión o la superposición de culturas que generan identidades que generalmente no son ni individualizadas, ni conocidas, ni incorporadas al debate regional, o cuyas identidades se difuminan en una inmediatez hiriente que impide individualizar expresiones identitarias que juegan un rol esencial en lo concerniente a hábitos de pertenencia, de relación con el medio, con los demás y con las pautas de comportamiento social en el territorio local.

En consecuencia, este tercer campo de variables comprende una serie interminable de indicadores referidos al te-

rritorio, a la configuración y correspondencia de las divisiones territoriales con las características históricas del desenvolvimiento de las sociedades y de las expresiones culturales a ellos correspondientes. La experiencia nos demuestra que en este campo hay “mucho paño que cortar” para superar las arbitrariedades de origen y las anexiones forzadas que pasaron por encima de las identidades, las expresiones culturales y hasta las fronteras geográficas de muchas poblaciones, villorrios y sectores que hoy forman parte de las regiones existentes.

**Un cuarto campo de variables** está referido al tema del poder político y del poder económico, visto desde la perspectiva de la descentralización y no solo de la desconcentración que pueda mostrar en la actualidad y que sirvió para mostrar las bondades de esta regionalización en su inicio, especialmente en la fase del régimen militar que generalmente utilizó la desconcentración económica y administrativa como sinónimo de descentralización, muchas de cuyas rémoras subsisten en la actualidad.

Tanto investigadores sociales como algunos organismos oficiales, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (Junio 2000), hablan de la necesidad perentoria de modificar la estructura del Estado, tendiente a generar el estrechamiento de la asociación entre el Estado y la sociedad civil y una redistribución de las responsabilidades y tareas entre ambos, viabilizada por acuerdos y decisiones participativas.

Desde los años sesenta en adelante, y ya con los antecedentes referidos, la descentralización ha ocupado parte im-

portante de las preocupaciones reformistas, en tanto su éxito o fracaso ha estado y está fuertemente ligado hoy a la suerte de la regionalización, al extremo que se entienden como procesos intrínsecos y correspondientes entre sí: no hay regionalización real sin descentralización y la descentralización se puede traducir en una efectiva regionalización.

Surge entonces este cuarto campo importante de variables, que permite mirar la descentralización, que se puede traducir en parte importante de un proceso de evaluación de la regionalización, especialmente en lo concerniente a desentrañar si el carácter fuertemente presidencialista del régimen político, en este caso chileno, basado en la creencia de un poder ejecutivo fuerte, ha permitido o no la dispersión del poder político y económico del Estado, desatando como consecuencia procesos importantes de descentralización. Esta es un interrogante que no solo compete al Estado, sino que puede aplicarse también a los territorios llamados regiones, provincias, comunas, y podría ampliarse además a otros actores, como los partidos políticos, las instituciones intermedias, la Iglesia, entre otros.

Importante de evaluar es si esa eventual dispersión del poder efectivamente es lo que las Regiones necesitan para ejecutar sus propios planes y estrategias de desarrollo, si los tienen, en el tiempo y al ritmo que lo necesitan, o si ello en los casos que se ha dado ha sido más bien para promover una especie de **centralismo disperso**, que solo repre-

sentaría una forma distinta de centralismo, pero centralismo al fin.

De parte de las propias autoridades del Estado, se expresan respuestas escépticas al respecto, puesto que se reconoce que, en general, ha predominado la visión de una carencia de voluntad política en torno al tema de la descentralización, de una falta de consenso sobre los limitantes y desafíos del proceso y de la no-existencia de una visión prospectiva del país y de un modelo de descentralización para Chile, como lo señala la Subdere (2000) en su informe.

Sin embargo el tema, en vista a una adecuada evaluación, debe desagregarse en los sub-temas que corresponde, abocándose a cuestiones específicas tales como medir el efecto que han tenido los criterios de democracia, modernización y gradualidad en la descentralización y en la regionalización, que han sido los criterios definidos por los gobiernos de la Concertación en materia de reformas políticas estructurales; o bien, identificar los efectos que ha tenido en la descentralización y en la regionalización la distinción entre los conceptos de gobierno y de administración del Estado, que la legislación chilena entiende de manera precisa: **la facultad de gobernar solo se puede desconcentrar y solo la de administrar se puede descentralizar**; en igual sentido se debe analizar una eventual **cultura centralista** que ciertamente se ha arraigado a través de los propios procesos educativos y que tiende hoy a frenar los procesos de descentralización y regionalización.

Sin embargo, en relación con la descentralización, creo que el tema esencial, más allá de las limitaciones

del marco jurídico y normativo, que ciertamente se puede modificar a pesar de exagerados resguardos de la Constitución de 1980 que existen para ello, es el de la voluntad política para descentralizar el gobierno y la administración y para efectivamente generar un estrechamiento de la asociación entre el Estado y la sociedad civil.

**Un quinto campo de variables para evaluar la regionalización**, lo constituye la institucionalidad regional, en tanto en cuanto es posible constatar que hay avances, pero también un importante cúmulo de políticas y decisiones pendientes, la mayoría de las cuales tienen que ver con el perfeccionamiento de dicha institucionalidad y que deben ser evaluadas, primero en su factibilidad jurídica de transformarse en reformas por una parte y, por otra, en su eficiencia para remediar los efectos que pueden provocar en la descentralización y consecuentemente en la regionalización, desde el momento que entren en vigencia (Ferrada 2002: 12- 20).

Con razón sostiene el mismo Autor (Ferrada 2002: 1) que en el marco jurídico definido a principio de los 90, con la creación de los Gobiernos Regionales, se suscita una serie de dificultades de diverso tipo. Entre las principales, que dan objeto a la propuesta de reforma legislativa que actualmente se encuentra en trámite, se cuentan el disponer de una estructura administrativa de las Regiones uniforme para todo el país, lo que impide una adecuación a las necesidades y realidades propias de cada territorio, cuestión muy importante en un país con una geografía compleja como es Chile. Por otra parte, el poder legislativo del gobierno regional, el Con-

sejo Regional, no es percibido por la ciudadanía como un órgano adecuadamente representativo y al contrario se le ve como algo ajeno y distante, lo que no es concordante con los objetivos de legitimidad, subsidiariedad administrativa, eficiencia y eficacia que se propuso la reforma regional originariamente. A lo anterior se suma la dificultad en la distribución de responsabilidades al interior del Gobierno Regional, por las dualidades que se originan entre los niveles regionales, provinciales y locales, todos sometidos a una normativa similar, a pesar de su enorme diversidad.

Por las razones señaladas y otras que analizaré más adelante, relativas a la descentralización del gasto público, el Gobierno ha enviado para su tramitación en el Congreso, una normativa que en parte tiende a superar estas dificultades y a acelerar el proceso de descentralización del poder. Las materias contenidas en dicha reforma son:

- La organización territorial de la administración del Estado, que implica las reformas constitucionales, especialmente la relativa al Art. 45 que ya hemos señalado.
- La creación de las Areas Metropolitanas y los Territorios Especiales, tendiente a flexibilizar la estructura actual de las Regiones, señaladas en este trabajo como uniformes para un territorio diverso.
- Los órganos del Gobierno Regional: dice relación con las modificaciones al rol del Intendente, a la organización e integración del Consejo Regional y a la elec-

- ción y atribuciones de un Presidente del Consejo Regional distinto al actual Intendente.
- Las funciones y atribuciones del Gobierno Regional, en el sentido que se fortalece la responsabilidad del Consejo Regional en relación a los recursos financieros de decisión regional por una parte y, por otra, se perfecciona los mecanismos decisorios de esta instancia en materia normativa.
  - La administración provincial: al efecto, se norma la administración provincial como órgano de gobierno interior, más allá de la sola función fiscalizadora de los servicios públicos que hasta ahora detentó, en tanto por otro lado propone la supresión del Consejo económico-social de nivel provincial, por inoperantes e intrascendentes para el desarrollo de las políticas gubernamentales a ese nivel.

Como se puede apreciar en este conjunto de reformas propuestas y aún no consolidadas, después ya de un par de años en trámite legislativo, en la institucionalidad regional se reconocen vacíos y también dualidades en determinadas normativas, en especial aquellas que tienen relación con uno de los objetivos fundacionales de la regionalización que prometía acercar más las decisiones a la gente y generar niveles más explícitos de participación ciudadana en el gobierno. Entre las variables a considerar en este plano, sin duda se encuentra la necesidad de separar las funciones de gobierno interior, que perte-

necen al campo de las de la confianza del Presidente de la República, de aquellas que son propias de un poder ejecutivo en el gobierno de cada una de las regiones, función que se encuentra subsumida y concentrada en el Intendente Regional.

**Un sexto campo de variables** habla de la necesidad de evaluar la real capacidad que tienen hoy los Gobiernos Regionales para liderar en forma autónoma el desarrollo regional.

En el año 2001 la totalidad de los Gobiernos Regionales debieron elaborar y aprobar las **Estrategias Regionales de Desarrollo**, que comprometieron un horizonte de 10 años, para el desarrollo de políticas específicas de crecimiento estratégico, de fomento productivo y de políticas generales de asociacionismo económico y social, elaboradas por agentes públicos y privados, que constituyen una adecuada carta de navegación para la función propia de estos organismos. En ellas se contempla también la posibilidad de generar nuevas áreas de desarrollo, especialmente aquellas que concitasen la participación público-privada y la ampliación de la competitividad de nivel regional, de cara a los desafíos propuestos por la economía y el mercado global.

Es importante, sin embargo, evaluar la pertinencia y el estado de avance de estas propuestas y la medida en que han cumplido sus objetivos y contenidos específicos. Especial interés debería haber en la capacidad desarrollada por los Gobiernos Regionales para, a partir de sus Estrategias Regionales de Desarrollo, asociarse con los gobiernos locales - los Municipios- y con las organizaciones intermedias de cada Región; para

implementar las políticas propuestas en estos instrumentos de planificación. En este sentido sería interesante constatar la eventual coordinación que existe entre las Estrategias de Desarrollo Regional, los Planes de Desarrollo Comunal -PLADECOS- y los mecanismos de planificación nacional, puesto que de ello depende la coordinación y racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a llevarlas a cabo.

En este sentido, el panorama parece ser muy preocupante. Para mejor graficar esta situación, citaré el caso de la Región de Los Lagos, en donde solo 21 de las 42 Comunas declaran tener algún instrumento de planificación técnicamente formulado y de ellos prácticamente ninguno tiene relación con las Estrategias Regionales de Desarrollo aprobadas en el 2001.

Ello, sin embargo, da también una muestra de lo importante que es evaluar el desarrollo práctico de estas políticas y la influencia que ello puede tener en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

**Un séptimo campo de variables**, dice relación con la voluntad política para hacer regionalización, expresado en la capacidad que este proceso tiene para, efectivamente, hacer posible el traspaso de poder que permita decidir regionalmente toda o parte importante de la inversión pública.

En efecto, la sola creación de los Gobiernos Regionales constituyó, por

parte de los Gobiernos democráticos a quienes les correspondió darles existencia jurídica, una reafirmación de la voluntad de perfeccionar la regionalización como un medio para democratizar la asignación y la distribución de los recursos del Estado.

Con tal objeto se ha creado una serie de mecanismos de inversión, destinados a consolidar un fortalecimiento económico gradual de las instancias de decisión regional y una creciente autonomía en materia financiera. Los Instrumentos de Inversión de Decisión Regional - los ISAR y los IRAL junto a los Convenios de Programación y al propio Fondo Nacional de Desarrollo Regional- el FNDR- tienen esa impronta y forman parte de los compromisos que han tomado los Gobiernos de la Concertación sobre la materia. En efecto, esta tendencia ha ido aumentando paulatinamente desde 1990 en adelante: el Gobierno del Presidente Aylwin aumentó de un 13 a un 22% los recursos de decisión regional; el Presidente Frei los llevó del 22 al 44% y la propuesta del Presidente Lagos es llevarlos del 44 al 50,2%, lo que ciertamente marca un proceso ascendente que puede aun perfeccionarse. Sin embargo, e independientemente del porcentaje de que se trate, éste es apenas un 20% de los recursos reales<sup>6</sup>, en tanto el resto sigue siendo decidido sectorialmente en los Ministerios y Servicios superiores de la administración pública, sin participación real de las Regiones, que son las

---

6 Desde 1993, en que el porcentaje de los gastos descentralizados era del 15,04 del total del gasto público, se ha avanzado hasta 1998 a un 20%, lo que representa un avance significativo, pero insuficiente y engañoso en cuanto a su decisión de origen.

eventuales beneficiarias de la administración financiera del Estado.

Es notable la creación de mecanismos para la eficiencia del Gobierno Regional, que al carecer sin embargo de poder económico real, ven limitadas sus reales posibilidades de incidir más resueltamente en el desarrollo de sus beneficiarios. Es el caso de mecanismos como los Comités de Asignación Regional -CAR- que fueron creados por el Servicio de Cooperación Técnica- SERCO-TEC- en 1997 con el objeto de desconcentrar las decisiones respecto a la asignación de recursos de fomento productivo a las micro y pequeñas empresas, o el Programa Universidades- Gobiernos Regionales, creado en 1995, cuyo objetivo es impulsar la regionalización y acercar a las Regiones la investigación científica y tecnológica, a la vez que adecuar las demandas de formación de recursos humanos, entre otros, todo lo cual constituye loables iniciativas, pero hasta ahora de alcance relativo.

Es importante entonces evaluar la autonomía financiera de las Regiones actuales y si esa capacidad se incrementaría con el aumento del número de Regiones o si, por el contrario, ello contribuyese a profundizar lo que muchos estimamos es ya una casi nula autonomía, en función de los desafíos y expectativas que genera la Regionalización.

El documento de la Subdere al que hemos hecho referencia, señalaba la necesidad que tienen las Regiones de aumentar los recursos para inversión pública de decisión regional...en donde el gran desafío consiste en dotar a los Gobiernos Regionales de autonomía y recursos claramente identificados para asumir las tareas que le corresponden.

Debiese avanzarse en una reforma presupuestaria nacional de modo que el presupuesto nacional genere una partida presupuestaria por región, al igual que cada ministerio, y avanzar en la descentralización por el lado de los ingresos a través de tributos regionales, co-participación tributaria u otro mecanismo. Incluso más, dicho documento señalaba la posibilidad de aumentar el patrimonio de los Gobiernos Regionales "de modo que las regiones puedan usufructuar de los terrenos que hoy pertenecen al FISCO"

Todo ello habla de lo necesario que es evaluar los avances en esta materia y el mejoramiento de la capacidad de los Gobiernos Regionales en cada Región para llevar a cabo políticas de esta envergadura y, sobre todo, evaluar si ello está en concordancia con las propias Estrategias Regionales de Desarrollo de cada Región del país y de éstas con los planes provinciales y comunales de desarrollo. Al efecto, es necesario señalar que a comienzos del año 2001, el Presidente de la República aprobó todas y cada una de las Estrategias Regionales de Desarrollo, elaboradas por cada Gobierno Regional y aprobada por los respectivos Consejos Regionales. Sin embargo, estos instrumentos de planificación no han sido evaluados en relación ni con su ejecución, ni con su correspondencia con los Planes Locales de Desarrollo que cada una de las Comunas debería tener explicitado, en perfecta correspondencia con las Estrategias Regionales. Un vacío que habla a las claras de nuestro limitado hábito de evaluación y autoevaluación, respecto especialmente de políticas públicas.

**Un octavo campo de variables** está constituido por la capacidad de articulación que tienen las instancias de regionalización, Gobierno Regional y Consejo Regional, tendiente a generar planes específicos de fomento productivo, de diversificación productiva y de encadenamientos productivos, especialmente en regiones fuertemente mono-productoras, como las del norte chileno hasta no hace mucho, o de regiones fuertemente condicionadas por sistemas productivos tradicionales, generalmente vinculados a la producción agropecuaria, como es el caso de las regiones del sur de Chile.

En nuestra realidad constatamos a menudo que el fomento productivo se está haciendo a través de planes nacionales no diferenciados y con montos financieros muy pequeños para las expectativas que genera esta posibilidad. Tal vez si deba evaluarse esta aplicación de políticas y confrontarla con una que tenga como eje la instancia regional y, especialmente, la instancia local. Sin embargo lo que se debe evaluar es la capacidad del poder central para transferir los recursos que realmente se requieren, para llevar a cabo políticas de fomento que incidan realmente en el desarrollo regional.

De la misma manera, es importante medir la capacidad de la regionalización para promover la diversificación productiva, tanto en relación con las propias expectativas de desarrollo de la Región, cuanto frente a las posibilidades nuevas que abre la economía y el mercado global, especialmente a través de los tratados de libre comercio, que se han transformado en el brazo efectivo

de la globalización y de los mercados internacionales. Hoy más que nunca se hace necesario generar nuevos polos de desarrollo económico, especialmente en Regiones que ven condicionadas sus expectativas de desarrollo por el centralismo, la predominancia monoproduktiva o el apego a sistemas tradicionales de producción. La alternativa más visible en los últimos tiempos, especialmente en algunos países latinoamericanos como el nuestro, ha sido el turismo, que por falta de efectivas políticas de fomento permanece en estado embrionario, a pesar de las excelentes condiciones y recursos naturales que existen en nuestros territorios y que carecen del factor humano y de una planificación e inversión adecuada, para transformarse en polo decisivo de desarrollo regional.

Por último, es necesario evaluar la capacidad desplegada por las regiones para generar encadenamientos productivos, que permitan promover simultáneamente procesos económicos, con procesos sociales y políticos, que generalmente se dan integradamente en los territorios. La acuicultura es un buen ejemplo de ello, en donde su expansión productiva generalmente involucra a otros sectores productivos, como el agropecuario en la conformación de cadenas alimenticias por ejemplo, generando expectativas de empleo y de mejores niveles de participación política en forma simultánea. Naturalmente que a este ejemplo se pueden adicionar muchos otros en el área forestal, agropecuaria y extractiva, en donde se cuenta con estos sistemas productivos, pero generalmente tienen su desarrollo condicionado a su propia esfera de influen-

cia, cayendo en una atomización que termina por limitar sus propias proyecciones.

**Un noveno campo de variables** está constituido por la capacidad que tienen los organismos regionales para concertar políticas y para generar instrumentos que promuevan efectivamente la confluencia de la inversión público-privada propiciando simultáneamente, los diálogos sociales que den consistencia social y política a dichas iniciativas. En efecto, pareciese que una de las falencias fundamentales que tiene la regionalización es la relativa a la ausencia de instrumentos que promuevan la focalización de recursos públicos y privados, destinados especialmente a la promoción de fuentes de trabajo y mejoramiento de los estándares de productividad de las regiones.

Por otra parte, es imprescindible revisar la capacidad de los actores para buscar coincidencias y programar acciones comunes, especialmente tendientes al mejoramiento de los índices de productividad y al fortalecimiento de los programas sociales que favorezcan a los actores del proceso. Los denominados Diálogos Sociales son parte importante de este tipo de estrategias, que lleva a coordinar iniciativas y recursos del sector público, el sector empresarial y los trabajadores, en torno a proyectos específicos, que a su vez traducen la aptitud de una región para articular el esfuerzo público-privado. Cada vez es más evidente la necesidad de estas con-

fluencias, aunque también se sabe que existen reticencias que las ponen en riesgo o que ni siquiera las dejan aflorar como factores del desarrollo regional.

En nuestro caso, la concertación de esfuerzos público-privado ha tenido buenos referentes, tanto a nivel nacional, como al interior de las propias regiones. En el año 2004 se comenzó a aplicar el Programa "Chile Emprende", cuya finalidad es coordinar los recursos focalizados a la inversión pública desde distintos organismos gubernamentales (CORFO- SERCOTEC, INDAP<sup>7</sup>, entre otros), con recursos provenientes de los Municipios y de entes privados, con el objeto de promover el apoyo a la creación y respaldo a las pequeñas y medianas empresas en las propias regiones del país. A esto se suman los programas de concertación público-privada que las propias regiones han sido capaces de generar, a pesar de las múltiples fuerzas de resistencia que muchas veces se les oponen.

Entre estas fuerzas de resistencia, la principal es la falta de una cultura de concertación público-privada dentro de la institucionalidad pública y la desconfianza del sector privado, especialmente el empresarial, para hacer sus inversiones. Estos elementos sin embargo, no han sido suficientemente evaluados, dentro del contexto general de la regionalización.

**Un décimo campo de variables**, está constituido por la capacidad comunitacional desarrollada por las regiones,

---

7 Corporación para el Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica e Instituto de Desarrollo Rural.

sea para desburocratizar los procedimientos administrativos, sea para acercar de mejor manera el gobierno a la gente, que es uno de los objetivos principales de la regionalización. En este sentido, es necesario evaluar la capacidad de las regiones para incorporar, por ejemplo, el gobierno electrónico, la casilla única y el silencio administrativo como técnicas de mejor atención al público, pero también de transparencia de los procedimientos administrativos.

En efecto, en el caso chileno, se ha avanzado enormemente en estos procedimientos, sea por la implementación de sistemas de publicidad de las compras y licitaciones públicas a través del mecanismo denominado CHILECOMPRAS, sea a través de legislaciones en materia de probidad y transparencia que, como proyección lógica, se aplican a cada una de las regiones del país. Sin embargo es necesario hacer una evaluación del impacto que estos mecanismos han tenido en cada una de las Regiones y, naturalmente, una proyección en orden a optimizarlos en su funcionamiento regional y local. La mayoría de estos mecanismos, por no decir la totalidad, corresponden a iniciativas gubernamentales y, en ese sentido, sabemos la valoración que esos actores tienen de estos mecanismos. Lo que no sabemos es la opinión de los usuarios y la magnitud de los efectos que pueda haber generado en la valoración de éstos respecto del servicio público, ni la medida en que los nuevos procedimientos corresponden con mejores expectativas de transparencia, funcionalidad y pertinencia.

Es importante evaluar, **como un décimo primer campo de variables**, si en

su actual estado de avance, las regiones han sido capaces de contribuir a un desarrollo más equilibrado y armónico entre ellas, o si por el contrario han contribuido a profundizar las diferencias históricamente existente entre los territorios.

En buenas cuentas, se trata de constatar si las regiones han sido capaces de reducir la excesiva concentración de la riqueza y de las fuentes de trabajo en la región metropolitana, fomentado su desplazamiento a las regiones, especialmente las más apartadas de centro. Esto conlleva ciertamente a la autoevaluación de las propias regiones para conocer si han desarrollado políticas de fomento de la masa crítica existente en la Región, si se cuenta con mecanismos de fomento productivo que hagan atractiva la Región para los inversionistas, si se cuenta con planes generales que evidencien la contribución del desarrollo de cada Región al desarrollo general del país.

Es indudable la necesidad de coordinar esfuerzo de las regiones, especialmente las de los extremos norte y sur del país, en materias que les son afines y cuyo éxito o fracaso traspasa fácilmente las fronteras regionales: me refiero a políticas de comunicaciones, de infraestructura vial, portuarias y marítimas en general, de turismo, de transporte y de intercambio cultural, por citar solo las principales.

La impresión es que ello no constituye una práctica habitual y funcional, a pesar de su necesidad evidente y que no existen las instancias formales donde ello se materialice. El actual Gobierno ha implementado los Consejos de Intendentes, que ciertamente constituyen un

paso positivo para el efecto. Pero de las propias regiones, salvo excepciones, las iniciativas en este sentido son desconocidas.

**Como décimo segundo campo de variables**, propongo evaluar si los Gobiernos Regionales han desarrollado las capacidades y los instrumentos para preservar y promover las identidades locales y regionales, a fin de resistir el empuje de una cultura global que en su seno esconde antivalores, estilos consumistas acendrados y una especie de secularización de las culturas locales, de manera que puedan ser más fácilmente subsumidas en la gran cultura.

En este sentido es importante tratar de percibir en que medida existe la posibilidad y la voluntad de generar una cultura "de la región", que contribuya a configurar liderazgos regionales y formas de expresión regionales, que contribuyan a la formación de una autoconciencia regional y a una preocupación compartida por el crecimiento y bienestar de los miembros de las comunidades regionales, de manera que en la cercanía tengan la defensa contra los riesgos de la cultura global, difusa, atomizada, arrolladora.

De la misma manera, se hace preciso evaluar la pertinencia de los contenidos, objetivos y metodologías educativas para este fin, dada la importancia insustituible que tiene el aparato educativo en la preservación de las identidades culturales. Especialmente en Regiones con porcentajes altos de población rural, el profesorado y la institución escuela son factores gravitantes en el crecimiento cultural, en la integración de las subcultura regionales y en la preservación de patrimonios originarios. Sin

embargo, ello no ha sido sometido a evaluación pertinente, lo que a su vez dificulta su promoción y estímulo.

### **Otras formas y contextos de evaluación de los procesos de regionalización**

Seguramente, son muchos más los campos de variables que se deben tener en consideración para realizar una adecuada evaluación de los procesos de Regionalización. Pero estos doce campos que he presentado significan un punto de partida estimulante, en una materia que intimida por su extensión y complejidad.

El paso siguiente es desagregar estos campos de variables en variables propiamente tal y en formular indicadores, que hagan posible una evaluación lo más objetiva y exhaustiva posible, como un medio insoslayable para contribuir al mejoramiento de nuestro proceso de Regionalización. Ciertamente una tarea compleja y de alguna manera difícil de abordar sin una voluntad política expresa para hacerlo.

En este sentido, se han iniciado procesos de medición, tanto en el sector público nacional como en el internacional, que marcan una preocupación por la evaluación de los procesos de regionalización. Me referiré concisamente a los mecanismos de evaluación denominados el **índice de competitividad regional** y el **índice de desarrollo humano - idh**.

El Índice de Competitividad Regional -ICR- es un instrumento de medición de la competitividad, entendida como la capacidad de las regiones para alcanzar niveles de crecimiento sustentable en el tiempo. Iniciado en 1996 co-

mo un programa del PNUD, desde 1997 lo tomó a cargo la Subsecretaría de Desarrollo Regional quién, con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Censo, han continuado su aplicación, ininterrumpidamente cada dos años, hasta llegar a la quinta versión en el año 2004.

El ICR constituye un instrumento, o conjunto de variables en el lenguaje de este trabajo, que como se ha dicho mide la competitividad de las regiones, teniendo como referente el conjunto de competencias y exigencias que presenta la globalización para el desarrollo armónico de los territorios y, en consecuencia, pretende identificar aquellos factores que marcan diferencia entre región y región. Para ello toma en consideración diversas áreas de medición y su comportamiento en períodos de tiempo de dos años cada uno. Expertos, informantes calificados, han logrado exitosamente elaborar una metodología de trabajo que se aplica preferentemente en el ámbito empresarial, como sucede con la versión 2004, en que se encuestó a 2400 empresarios de las diversas regiones del país.

Los factores de competitividad que incluye el ICR muestran un camino para medir diversas capacidades vinculadas a cada variable, pero vistas desde el conjunto de las otras variables que constituyen el complejo mundo del desarrollo regional. Dichos factores son los siguientes:

- Factor resultados económicos.
- Factor empresas.
- Factor personas
- Factor infraestructura.

- Factor gobierno.
- Factor ciencia y tecnología.
- Factor recursos humanos.

A través de la medición de logro de los indicadores correspondientes a cada uno de estos factores, el ICR propone un ranking u ordenamiento entre las regiones del país. En consecuencia, el Índice de Competitividad global se obtiene a partir de la estandarización de distintas variables e indicadores, en una escala con distanciamientos que se distribuyen entre 0 y 1, como valores mínimo y máximo de distanciamiento de cada elemento.

El Índice de Desarrollo Humano-IDH, es aplicado por el PNUD y corresponde también a un mecanismo de medición de algunas variables específicas, a las que asigna un valor numérico que le permite precisar los logros de determinados territorios, en las áreas de vivienda, trabajo y educación. Dichos valores determinan el Índice de Desarrollo Humano de estos territorios, que en el caso chileno y en su aplicación del año 2000, fueron 333 Comunas de todo el país, de cuya información se deducen índices concretos para dichas Comunas en las tres áreas señaladas, pero también para las provincias y regiones a las cuales ellas pertenecen.

El IDH opera con una escala internacional que distingue:

- Un IDH alto, referido a valores de 0,800 y más.
- Un IDH medio, entre 0,500 y 0,799.
- y un IDH bajo, con valores inferiores a 0,500.

Al igual que lo que sucede con el ICR, el Índice de Desarrollo Humano permite establecer un ranking de las regiones entre sí, alternándose los avances y retrocesos en cada una de las tres áreas de estudio. Ranking que finalmente se estructura sobre la base de información secundaria recogida por sus responsables, lo que le hace en cierta medida vulnerable, dado que las fuentes de información, al menos algunas de ellas, como es el caso de las propias comunas en evaluación, ofrecen calidad y confiabilidad heterogénea de la información que proporcionan.

En todo caso, y al igual que sucede con el ICR, el Índice de Desarrollo Humano ofrece importante información para gestar un proceso más amplio de evaluación de la regionalización. Son antecedentes que se actualizan periódicamente y que tienen el respaldo de organismos de innegable prestigio en las materias que abordan.

### **A modo de conclusión**

No escapa a nuestras preocupaciones, la necesidad de soñar con nuestras regiones como **regiones inteligentes**, o sea con características que les permita, manteniendo identidades esenciales, responder adecuada y eficientemente a los desafíos y oportunidades que abre la sociedad global. De ahí la necesidad de consolidar aquellas capacidades ganadoras y aquellas estructuras e instituciones exitosas que se han ido constituyendo en su proceso de configuración, evitando alteraciones traumáticas y sin fundamentos sólidos que las justifiquen.

De ahí la importancia de evaluar el desarrollo de las regiones y de proyectar las modificaciones y mejoras en función

de procesos técnicos y calificados de evaluación, que no solo justifique los cambios, sino que también ratifique la conservación y perfeccionamiento de estructuras, procesos y formas orgánicas exitosas.

En este trabajo, tal cual lo señalaba en la explicitación de sus objetivos, se presenta una propuesta básica de evaluación, centrada en campos significativos de variables. El esfuerzo mayor, sin embargo, sigue pendiente en cuanto a determinar los componentes de cada uno de estos campos y el criterio de evaluación, que puede tomarse de las experiencias que aquí se han descrito. Un trabajo apasionante, en búsqueda de la región inteligente que deseamos tener en nuestros países.

### **Bibliografía**

BOISIER, Sergio

- 2005 *"La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?"*. Texto preparado para el Seminario sobre Evaluación de la Regionalización, organizado por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, Osorno- Chile, 17 de Marzo.

BOISIER, Sergio

- 2003 *"El Desarrollo en su lugar"*. Universidad Católica de Chile, Serie Geo Libros, Stgo de Chile.

AHUMADA, Jorge

- 1957 *"En vez de la miseria"*. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile.

NAVARRO, Iván

- 2001 *"Osorno entre la globalización y la regionalización"*. Universidad de Los Lagos, Osorno- Chile.

CARRETÓN, Manuel Antonio

- 2001 *"Cultura y desarrollo en Chile. Pasado y presente"*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio

- 1993 *"Desarrollo Regional Endógeno ¿Utopía o Necesidad?"* Ambiente y Desarrollo, Vol. IX, Santiago de Chile.

IANNI, Octavio

1998 "Teorías de la Globalización". Siglo XXI Editores.

Subsecretaría de Desarrollo Regional

2000 "Diagnóstico sobre el proceso de des-centralización en Chile". Santiago de Chile.

FERRADA, Juan Carlos

2002 "Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional en materias de Regionalización". Publicaciones Ebert Stiftung (12, 20, 1)

Subsecretaría de Desarrollo Regional

2001 "Índice de Competitividad Regional". SUBDERE, Santiago de Chile.

## PUBLICACION CAAP

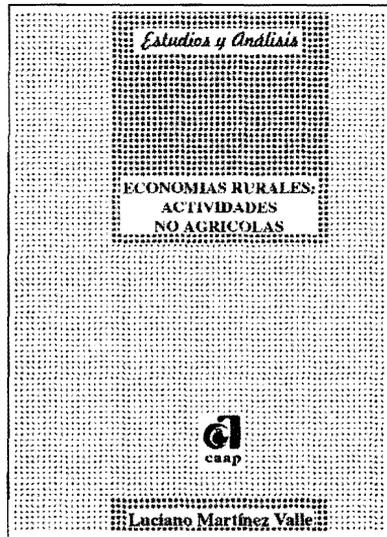
### *Estudios y Análisis*

## ECONOMIAS RURALES: Actividades no agrícolas.

El desarrollo de actividades no agropecuarias ha provocado importantes cambios en el perfil del empleo rural.

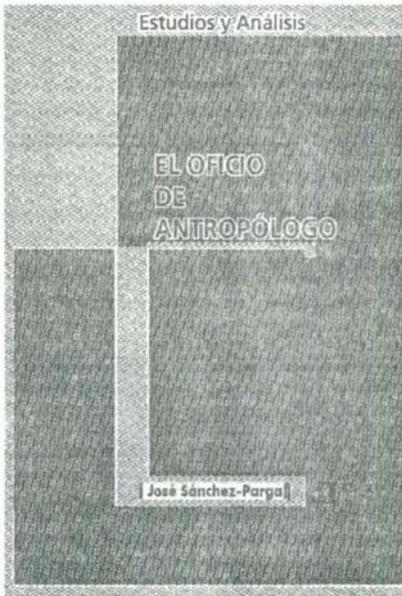
Tales cambios antes que provenir de un proceso de modernización agrícola, son más bien el resultado de la crisis por la que atraviesan las economías campesinas.

**Luciano Martínez Valle**



## EL OFICIO DEL ANTROPOLOGO

*José Sánchez - Parga*



"Aunque: un oficio no se aprende, si no es con práctica, tampoco la práctica sola es suficiente para iniciarse en un oficio como la Antropología".

El objeto teórico de esta disciplina de las Ciencias Sociales es el describir; comprender y explicar los hechos culturales desde el "otro", desde la cultura que los ha producido, entendida como diferencia, ya que el reconocimiento de esa diferencia nos identifica, nos provee de identidad, nos hace ser y nos une entre iguales y con los otros, en un permanente proceso de interculturalidad, de relación entre culturas (en plural), en tanto toda

cultura es producto de relaciones de vínculo e intercambio.

En los actuales tiempos globalizantes, de uso de conceptos y terminologías que aportan más a la confrontación y confusión que al esclarecimiento, el antropólogo está urgido a reivindicar una competencia que cada vez se la reconoce menos, en tanto sobre la cultura se opina y se dicta cátedra, desde cualquier lugar, y lo que es peor; también desde ninguno, en un mundo donde está en cuestión, según A. Touraine, si podemos vivir juntos iguales y diferentes. Tal es el oficio del Antropólogo.

# Descentralización y regionalización en el Perú

Javier Azpur\*

*La puesta en marcha de un proceso de regionalización en el Perú, ha implicado la intención de articular departamentos antiguos en nuevas regiones. Una propuesta de esta índole, tiene dificultades y escollos difíciles de superar: las identidades locales, la fragmentación política y la tradición centralista peruana. Los temas nodales de la regionalización, constituyen la representación política, la asignación de recursos y la elaboración de políticas de desarrollo articuladas a una nueva conformación territorial.*

## Introducción

Una característica estructural de la sociedad peruana es la concentración del poder político y económico, lo que ha generado un profundo desequilibrio entre Lima y las regiones. Se pone así en evidencia que la exclusión social y económica tiene también una dimensión territorial.

Las regiones tienen el rol de periferia subordinada a un bloque dominante, nacional y transnacional, que ha sido incapaz de construir un proyecto de desarrollo inclusivo durante nuestra historia republicana. La forma centralizada y autoritaria de ejercicio del poder ha facilitado la imposición de una estructura social con profundas inequidades y desequilibrios sociales.

La exigencia por transformar esta realidad está presente desde nuestra primera Constitución, en la cual se planteó

el debate entre centralismo y federalismo. Desde entonces, los sectores dominantes han tenido la capacidad y, sobre todo, la fuerza para bloquear y frustrar los diversos intentos descentralistas, en el marco de la preservación de una sociedad muy excluyente.

Los desequilibrios territoriales se profundizaron en los años noventa, durante los cuales el fujimorismo aplicó el modelo neoliberal mediante un régimen político autoritario, que encontró las condiciones adecuadas para su desenvolvimiento luego del fracaso del gobierno aprista y la crisis general del sistema de partidos. Para imponerse, el régimen impulsó una estrategia orientada a debilitar el rol del Estado, de las instituciones básicas de la democracia, del sistema de partidos y de las diversas formas de organización de la sociedad. La hiperconcentración del poder fue un aspecto sustancial del modelo autoritario.

---

\* Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Perú.

El colapso del régimen fujimorista abrió una nueva posibilidad para institucionalizar la democracia en el Estado y la sociedad peruana. En ese marco favorable, la descentralización logró abrirse espacio y, junto con la participación, se constituyeron en componentes significativos del proceso político democrático.

Los cuatro años de transición nos han mostrado los serios problemas que deben enfrentar nuestras sociedades para avanzar en la consolidación del régimen democrático. La incapacidad, la debilidad y la falta de liderazgo del gobierno toledista son sin duda algunos factores, pero son sólo parte del problema. Continúan vigentes los ejes fundamentales del modelo económico del fujimorismo, con un crecimiento sostenido que es al mismo tiempo profundamente excluyente y generador de mayor pobreza y desigualdad. Asimismo nos encontramos con la persistencia de la crisis del sistema de partidos, sin capacidad de renovación para superar la profunda brecha que los separa de la sociedad y el ciudadano. Finalmente está la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de las diversas expresiones organizadas de la sociedad, en particular de los sindicatos.

Se trata, por tanto, de una crisis que va más allá del gobierno y que abarca al conjunto del sistema político. En este marco se ha logrado que el gobierno cumpla con los plazos constitucionales y avance hacia las elecciones del año 2006, para la conformación de un nuevo gobierno. La crisis de la política es tan profunda que la continuidad electoral se vuelve un logro.

Nos encontramos, además, con un creciente descontento y distanciamiento de la población respecto de la democracia. En este marco resurgen las tendencias autoritarias, que no son coyunturales sino que representan una forma de entender el ejercicio del poder a lo largo de nuestra vida republicana, en la cual han fracasado los diversos intentos por sustentar la dinámica política en un marco constitucional.

La descentralización –junto con la participación ciudadana– es la única reforma significativa que se ha logrado instalar en este período. Ha enfrentado grandes problemas y errores en su implementación, pero está avanzando y estamos iniciando una nueva fase: la regionalización. En este artículo presentamos un rápido recuento de la descentralización en las últimas décadas, así como un análisis del actual proceso descentralista, para terminar con una descripción y un balance de la recién iniciada regionalización.

### **La regionalización frustrada**

En las últimas cuatro décadas hubo diversas iniciativas descentralistas que carecieron de coherencia y sostenibilidad. Avances, retrocesos y muchas frustraciones han sido el resultado predominante en esta etapa.

Podemos rastrear el inicio de la actual tendencia descentralista a comienzos de los sesenta, cuando en el gobierno de Fernando Belaúnde se estableció la elección popular y directa de las autoridades provinciales y distritales. El gobierno militar de fines de la década regresó al mecanismo de la designación aunque, paradójicamente, estableció

instancias desconcentradas en los departamentos, denominadas inicialmente Comités Departamentales de Desarrollo, para luego transformarse en Organismos Regionales de Desarrollo (ORDE).

Estas instancias estuvieron presididas por el jefe militar del departamento; estaban encargadas de coordinar y promover las acciones del sector público en cada jurisdicción con una clara dependencia del poder central. Su objetivo era orientar e impulsar el desarrollo del departamento. El cambio de nombre obedeció a una nueva perspectiva de abordar espacios más amplios que resultarían de la conformación de nuevas demarcaciones regionales, pero este paso nunca se llegó a dar.

Es importante resaltar que el gobierno militar tuvo un contenido reformista, socialmente inclusivo, con un sentido totalmente distinto a su tradicional rol de defensa de los intereses de una oligarquía incapaz, insensible, racista y excluyente.

Las ORDE pusieron en agenda los temas vinculados al desarrollo territorial y fueron parte de una tendencia descentralista al crear mecanismos desconcentrados de ejercicio del poder. Esto se vio reforzado por el surgimiento de los denominados frentes de defensa, también de base departamental, los cuales se extendieron a lo largo del país, vinculando las más diversas demandas sociales con la exigencia de democracia y descentralización efectiva del Estado. El protagonismo de estos actores heterogéneos y diversos en la lucha contra la dictadura militar contribuyó a poner el tema de la reforma descentralista en el debate polí-

tico y constitucional de la transición de fines de los setenta.

Se crearon, así, las condiciones para avanzar hacia un nuevo intento de modificar la estructura centralista de la sociedad y el Estado. La regionalización fue incluida en la Constitución de 1979 como una característica fundamental del Estado peruano, lo que reflejaba el consenso, por lo menos discursivo, de las diversas corrientes políticas democráticas.

Es en el largo y trabado proceso de implementación de la regionalización que se expresaron las resistencias del poder político y económico. Se generó una dinámica desarticulada e intermitente, que reflejó la poca disposición de los gobiernos democráticos de los ochenta y de la oposición conservadora para avanzar en esta reforma.

Al evaluar esta experiencia sería injusto no tomar en cuenta el gran desafío que significaba llevar adelante el proceso de regionalización en un contexto de profunda inestabilidad económica y política. Varios fenómenos confluyeron para hacer mucho más difícil el camino de esta reforma democratizadora, entre ellos: la inflación transformada luego en hiperinflación; la guerra declarada por el terrorismo contra la democracia; la profundización de la inequidad, la desigualdad y la exclusión extrema; así como la paulatina pero creciente pérdida de legitimidad del sistema de partidos y del propio régimen democrático. Es bueno recordar que en ese momento no existía el consenso internacional que hoy tienen la descentralización y la participación ciudadana.

Sería igualmente erróneo no ponderar adecuadamente la incapacidad de los gobiernos y de la clase política para conducir este proceso lo que llevó a la frustración de la reforma y facilitó la imposición del hipercentralismo en el régimen autoritario del fujimorismo. Aspectos relevantes en el fracaso de este proyecto democratizador fueron los serios problemas de su diseño e implementación, entre ellos: a) ausencia de un proyecto descentralista que ordenara la agenda nacional sobre el tema; b) creación de una instancia regional de gobierno con una composición confusa y asambleista, difícilmente sostenible; c) desproporción absoluta entre las competencias transferidas y los recursos y capacidades existentes para ejercerlas.

Todo ello bloqueó el adecuado funcionamiento de los gobiernos regionales y contribuyó a generar un rápido proceso de deslegitimación de estas instancias, que corrieron con la misma suerte que el Congreso, cerrado por Fujimori en 1992 como parte del autogolpe. Lo lamentable es que, en ambos casos, esta imposición dictatorial se realizó con el apoyo de una amplia mayoría de la población.

### **Retorno descentralista**

Cuando se pensaba que el fracaso de la regionalización de los ochenta había sacado por un buen tiempo el tema de la agenda, al derrumbarse el régimen autoritario e iniciarse una nueva transición, la reforma descentralista volvió a lograr un espacio significativo en la agenda pública. Una vez más se dio el encuentro de la movilización regional por mejores condiciones de vida y por

el retorno a la democracia con la exigencia de modificar un orden concentrador del poder político y económico.

La reaparición de los frentes regionales a mediados de los noventa, con una significativa capacidad de movilización contra el fujimorismo —aunque con un limitado nivel de organización— contribuyó a generar un amplio consenso crítico contra el hipercentralismo que caracterizó al régimen autoritario. Este contexto ayudó a que la reforma descentralista se ubicara como un componente significativo del proyecto de instalación y consolidación del régimen democrático.

A diferencia de la experiencia regionalista de fines de los ochenta e inicios de los noventa, en estos años de transición, la reforma ha tenido un escenario de estabilidad económica y de crecimiento sostenido —si bien ha sido persistentemente excluyente—, así como una precaria estabilidad política. A ello debemos agregar la existencia de un ambiente favorable para este tipo de reformas en diversos e importantes sectores de la cooperación internacional.

Estas tendencias favorables parecen minimizarse frente a los desafíos que se deben enfrentar, entre ellos, la crisis de legitimidad de los partidos y de las instituciones democráticas del Estado, así como la continuidad de la pobreza y las profundas desigualdades. Está aún por verse si nuestra sociedad, en un contexto sumamente difícil, tiene la fuerza suficiente como para aprovechar esta oportunidad de acabar con el viejo problema del centralismo. Hace falta vincular la necesaria transformación de un Estado ineficiente y excluyente, con la ampliación de los derechos democráti-

cos y la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

La descentralización está aún en la fase inicial de un proceso político y económico que se proyecta hacia el mediano y largo plazo. Desde sus primeros pasos está poniendo en evidencia que se trata de una dinámica social y política de gran complejidad, en la cual confluyen diversos factores económicos, fiscales, políticos, institucionales y culturales.

Para darle viabilidad fue necesario modificar la Constitución fujimorista. Aunque parcial, este cambio fue imprescindible para avanzar en una efectiva descentralización, pues en el marco jurídico autoritario era impensable un sistema de poder con diversos niveles de gobierno, todos ellos con autonomía política, económica, normativa, administrativa y legislativa. Sin embargo, ésta ha sido la única transformación que se ha logrado llevar a la práctica; por lo demás el mantenimiento de la Constitución autoritaria sin mayores modificaciones es una clara muestra de que los grupos beneficiados con este modelo tienen una significativa presencia económica y política en nuestra sociedad.

La elección democrática del presidente regional y de sus consejeros, así como la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública se sustentan en esta modificación constitucional, lamentablemente sin que se haya producido simultáneamente un cambio general en la estructura del Estado y del sistema político. Al aprobarse y promulgarse la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Regiones y Municipalidades se conformó el

marco legislativo básico para la elección y posterior instalación de los gobiernos regionales y municipales, lo cual culminó en enero de 2003. Se pasó así del diseño de la reforma a su implementación y se inició la transformación institucional más importante de la transición.

Como ha sido reconocido por la Comisión de Descentralización del Congreso, en un documento de balance del proceso, éste se inició sin que existiera una planificación previa que permitiera delinear la ruta de referencia para ir dando forma a esta profunda transformación del Estado. Éste no es un problema menor, ya que se trata de modificar las condiciones sociales y económicas bajo las cuales está organizado el territorio, es decir los actores sociales, productivos y empresariales, que son los que le dan contenido y sentido.

Ha sido por la voluntad de una significativa corriente descentralista, formada por representantes de diversos partidos en el Congreso, por liderazgos regionales de distintas corrientes, así como por amplios sectores sociales e institucionales que se ha podido avanzar. La definición de la reforma como un proceso gradual y por etapas ayudó a continuar sin caer en apresuramientos peligrosos, sobre todo cuando se constata la ausencia de una estrategia clara. Este criterio está reiterada e infaltablemente señalado en cada ley vinculada a la descentralización.

La imprecisión sobre el significado de la gradualidad, así como la ausencia de un plan estratégico orientador han originado las más diversas interpretaciones y planteamientos sobre sus alcances.

Pero lo cierto es que nadie ha cuestionado el enfoque procesal y por fases de la reforma descentralista. Las corrientes favorables a la reforma, con matices y énfasis, parecen asumir que no se trata de dar saltos al vacío sino de diseñar e implementar estrategias y políticas sostenidas en el tiempo, que nos permitan transitar hacia un Estado efectivamente descentralizado y más democrático.

La gradualidad está obviamente presente en el diseño del proceso de transferencia de competencias y funciones. Sin embargo, en este caso, las instancias ejecutivas y legislativas tienen un evidente retraso. Más de dos años después de instalados los gobiernos regionales no cuentan con instrumentos para diseñar e implementar políticas sino sólo con recursos limitados para inversiones. Las denominadas gerencias regionales, instancia ejecutiva cuyo diseño busca integrar a diversos sectores desde un enfoque territorial, tienen seriamente limitadas sus posibilidades de actuación, lo que afecta al conjunto de la administración regional.

El cumplimiento de los planes de desarrollo concertados con la sociedad civil no dependen fundamentalmente de lo que los gobiernos regionales y locales están en capacidad de hacer, debido a las limitadas competencias y recursos con los que cuentan. Esto se agrava con la ausencia de una propuesta que ordene el funcionamiento, los roles y competencias del Poder Ejecutivo de tal manera de alinearlos con el proceso de reforma descentralista en curso en el país. En el caso de la transferencia de competencias, la gradualidad se ha transformado en un práctico estancamiento, no sólo por la ausencia de vo-

luntad política sino también por la carencia de un proyecto estratégico del tipo de Estado descentralizado que se quiere construir. En resumen, se puede decir que se trata de un proceso de transferencia lento, desordenado y, en varios aspectos, incoherente.

Es preocupante la ausencia de una instancia articuladora del proceso, lo cual hace que cada sector del Ejecutivo defina y negocie la transferencia desde su particular punto de vista e interés. No se puede obviar en este aspecto la debilidad de las instancias descentralizadas de gobierno para asumir una gestión pública eficiente y transparente, así como la ausencia de una política de Estado orientada a construir las capacidades que un proceso de esta complejidad demanda.

Otro aspecto en el cual la gradualidad es sinónimo de lentitud es en lo que se refiere a la descentralización fiscal y presupuestal, la cual va ligada al tema de las competencias. En los hechos, el incremento de los recursos bajo responsabilidad de las regiones y municipalidades ha sido poco significativo; se mantiene una desproporcionada presencia del gobierno central en roles y proyectos que tienen un claro carácter regional y local. Aquí es necesario resaltar algunos problemas: la estructura del gasto público deja poco espacio para las inversiones, hay una baja presión tributaria y los gastos corrientes y de personal tienen un peso excesivo y, en muchos casos, son ineficientes.

La descentralización ha iniciado la institucionalización de la participación ciudadana al incluir como parte de la gestión pública a los espacios de concertación regional y local. Se ha reco-

do así la experiencia participativa generada por algunas municipalidades y organizaciones de la sociedad civil desde mediados de los ochenta. El objetivo es poner en la agenda pública la distribución de los siempre limitados recursos del Estado y vincular el corto con el mediano plazo a través de los planes concertados. Con esta reforma está planteada la posibilidad de modificar una estructura estatal vertical y excluyente de la sociedad. Para ello es importante revertir varios problemas: falta de flexibilidad en su diseño; procesos de concertación alrededor de recursos muy limitados; desvinculación entre la dimensión regional y la local; resistencia del sistema de partidos y debilidad de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Más allá de las limitaciones señaladas —que es necesario reconocer para enfrentarlas y revertirlas— se han dado pasos importantes en estos tres años y la situación está muy lejos de los desastres que anunciaban muchos opositores, abiertos y soterrados, de la descentralización. La mayor legitimidad que alcanzan los gobiernos regionales en relación con el gobierno central y el parlamento, así como el surgimiento de figuras políticas nacionales desde las regiones son indicadores de una aceptable receptividad en la población.

## **De la descentralización a la regionalización**

### *a. Los primeros pasos hacia las regiones*

A dos años de instalados los gobiernos regionales sobre la base de la vieja demarcación departamental se ha ini-

ciado la que consideramos la dimensión fundamental y más compleja para la consolidación de la reforma descentralista, que es la conformación de regiones. En el marco legislativo de la descentralización se señala que los departamentos son el punto de partida del proceso y se asume como objetivo la construcción de una nueva demarcación territorial a partir de las articulaciones económicas, sociales y culturales existentes entre los departamentos y provincias colindantes.

El enfoque que orienta el proceso es la construcción de nuevas demarcaciones políticas, lo cual es un paso importante, ya que es evidente que la estructura departamental actual no es adecuada para modificar los profundos desequilibrios existentes entre Lima y las regiones, así como entre la costa, la sierra y la selva.

Con un retraso de más de un año en relación con el cronograma del proceso, se promulgaron la Ley de Incentivos a la Conformación de Regiones y sus Reglamentos, lo cual dio presencia y fuerza al tema de la regionalización. Las características que tendrá esta nueva demarcación dependerán, en última instancia, de la voluntad democrática de la población, pues será la que defina con su voto en un referéndum si acepta o no la región que se le propone.

También es importante resaltar que la consulta sobre las nuevas regiones puede originarse en los actuales gobiernos regionales de base departamental, los gobiernos locales o en la sociedad civil. En los dos últimos casos requieren 10 y 25% de firmas de respaldo a la iniciativa, respectivamente. Si la iniciativa proviene de los actuales gobiernos re-

gionales, éstos requieren la aprobación de sus Consejos y la consulta a los Consejos de Coordinación Regional, en los cuales participan los alcaldes provinciales y representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

La solicitud de integración debe estar acompañada de un expediente técnico que respalde con información y análisis la viabilidad económica, fiscal, social e institucional de la región que se quiere conformar. Luego de dos postergaciones de la fecha límite para la presentación de los expedientes, que requirieron la intervención del Congreso para efectuar la respectiva modificación legislativa, se presentaron 17 expedientes técnicos, la mayoría de los cuales no cumplía con los requisitos formales que señala la ley.

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, un objetivo prioritario del Consejo Nacional de Descentralización (CND) es la formación de regiones. La legislación específica de la integración le da la función de aprobar los expedientes antes de la consulta ciudadana. Una vez que culminó su evaluación en junio, el CND aprobó cinco expedientes, los cuales serán objeto del referéndum del 30 de octubre 2005. Será consultado el electorado de 16 de los 25 departamentos, es decir más de la mitad de la población electoral del país.

Las regiones en consulta son: a) en el Norte, la formada por los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque; b) en el Sur hay dos regiones potenciales: una formada por los departamentos de Cusco y Apurímac, la otra por los de Arequipa, Puno y Tacna; c) en el Centro son dos las regiones propuestas: la primera, formada por los departa-

mentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho, mientras que la segunda por los de Ancash, Huánuco, Junín, Pasco y las provincias del departamento de Lima, con excepción de las de Lima Metropolitana y Callao.

Ningún departamento de la Amazonía ha sido incluido en el proceso. Se presentó un expediente para la integración de Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali, pero fue rechazado con argumentos de forma y de procedimiento.

El retraso del Congreso para aprobar la imprescindible legislación sobre la integración, así como la ausencia de una estrategia clara desde el Ejecutivo para cumplir con el mandato de la ley de promover la formación de las regiones, planteó plazos sumamente estrechos para llevar a buen término esta primera etapa de un proceso cuya complejidad trasciende la formalidad y forma parte de la construcción de proyectos colectivos.

El resultado ha sido que las iniciativas presentadas por la sociedad civil y las municipalidades no pudieron cumplir con el requisito de las firmas exigidas y fueron descartadas. Tampoco se contó con el tiempo necesario para trabajar de mejor manera algunas iniciativas. Por ejemplo, Moquegua quedó fuera de la propuesta de la Región del Sur que forman Arequipa, Puno y Tacna, cuando este departamento se ubica en el medio de los cuatro. Otro ejemplo es el caso de la propuesta de la región Amazónica que no llegó a consolidarse, a pesar del interés –con matices sobre los tiempos– de los partidos regionales de mayor relevancia en esta importante zona del territorio nacional.

En los plazos existentes sólo eran viables las iniciativas que partieran de un acuerdo de todos los presidentes regionales involucrados, lo cual dejaba de lado a las autoridades municipales, a la sociedad civil y a los sectores empresariales. Estos tres sectores no han sido consultados, por lo que se desconocen sus posiciones en relación con las propuestas presentadas. Esto puede ser complicado, sobre todo si asumen que éstas se han formulado con una actitud excluyente hacia ellos. A esto debemos agregar que, dados los plazos y mecanismos utilizados, es evidente la desinformación de la población de los departamentos involucrados. Finalmente se constata entre las propias autoridades regionales la ausencia de una visión clara frente al tema de la integración, lo cual ha generado decisiones de última hora sobre con quién y cómo impulsar el proceso.

En este marco es sin duda meritorio que se hayan consolidado cinco propuestas de integración. Se trata de alternativas heterogéneas en sus aciertos y en los temas que deberán resolver para consolidarse como nuevos referentes territoriales. Las regiones que se constituirán serán un modelo básico para delinear la ruta por la cual llevar adelante la transformación de la actual demarcación departamental.

Las iniciativas que generan mayor consenso son las que integran Tumbes, Piura y Lambayeque en la costa norte –a la cual debe integrarse en el corto plazo Cajamarca–, así como la formada por Arequipa, Puno y Tacna –que incluye una parte muy significativa de la costa y la sierra sur–, a la cual debe sumarse

inevitablemente el departamento de Moquegua. Se trata de espacios económicos significativos, con una gran potencialidad de integración con los países vecinos y que pueden convertirse en efectivos factores de modificación de los desiguales términos de la relación entre ellos y el centro del poder político y económico nacional. En ambos casos existen núcleos empresariales y políticos interesantes y de gran potencialidad.

En lo que se refiere a la región formada por los departamentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho hay una fuerte resistencia de los sectores empresariales iqueños, que no valoran la importancia de la transversalidad y no parecen ser del todo conscientes del peso que tienen los vínculos sociales que existen con Huancavelica y Ayacucho. Tampoco valoran su dependencia de recursos como el agua y la energía, que son parte del patrimonio del cual disponen sus potenciales socios en la nueva región. Más aun, teniendo en cuenta que en este departamento de la costa peruana se ha producido un sustantivo y sostenido crecimiento de la actividad agroexportadora.

El discurso de un sector significativo de Ica es preocupante. Rechazan la integración por el alto nivel de pobreza y las diversidades y diferencias étnicas predominantes en los otros dos departamentos. La ausencia de criterios de solidaridad y compensación como elementos esenciales del diseño del Estado en sociedades tan desiguales como las nuestras, así como el contenido racista del discurso de algunos sectores sociales, cuestionan los componentes básicos

cos de un proyecto nacional democratizador.

En los meses que quedan para el referéndum, las corrientes descentralistas deberán revertir la situación de desinformación e indiferencia de la población, esclarecer los temas vinculados a las potencialidades y beneficios concretos que tiene para el ciudadano, el trabajador, el productor y el empresario, así como aislar a las corrientes que, desde visiones localistas e intereses electorales inmediatos, se resisten a la formación de nuevas regiones.

Es difícil y poco probable que el resultado sea positivo en todos los casos. Por ejemplo, en la región formada por Ancash, Huánuco, Junín, Pasco y las provincias de Lima, la tendencia parece orientarse hacia un mayoritario rechazo a la propuesta. Pero lo que es estratégico para la reforma descentralista es que se constituyan nuevas demarcaciones y éstas sirvan de referencia para avanzar de manera sostenida hacia un nuevo ordenamiento del territorio.

#### *b. La urgencia de modificar los mecanismos de representación*

La ausencia de un plan estratégico y la limitada fuerza de las corrientes descentralistas están en la base de los vacíos legales existentes; en algunos casos significan una seria barrera para la consolidación de las regiones. Dos aspectos de suma importancia se refieren a la forma como se construye la representación política y a sus características. En relación con lo primero, los actuales Consejos Regionales están formados por un representante de cada provincia, y se

ha establecido un mínimo de 7 y un máximo de 25 representantes.

Este mecanismo está pensado para los actuales departamentos, pero no opera para las regiones, algunas de las cuales estarán formadas por más de 50 provincias. Existe el riesgo de que una gran cantidad de ellas quede fuera o que departamentos con una gran población electoral pero con pocas provincias tengan una representación muy por debajo de lo que les debería corresponder. Es fundamental que el Congreso debata este tema y ajuste la legislación a la nueva realidad regional. En ese marco se debe discutir si se mantiene la representación provincial o se opta por otra ruta que sería la de vincular la representación a la población electoral.

Los representantes provinciales no se eligen bajo la modalidad electoral uninominal para cada provincia. Con la legislación actual puede darse el caso que un partido que pierde la votación en una provincia logre su representación. Esto sucede porque en la elección del Consejo Regional la lista ganadora se lleva la mitad más uno de los consejeros. La lista está organizada con un representante de cada provincia en el orden de prioridad que cada partido o movimiento regional ha definido. Los ganadores colocan en el Consejo a la mitad más una de las provincias y las demás listas se reparten la representación de las que quedan, de acuerdo al orden que definieron, excluyendo aquellas que ya están representadas por la lista ganadora.

Si bien es positiva la representación de cada provincia en el Consejo, para garantizar una efectiva y adecuada ca-

nalización de sus intereses se requiere afirmar un sistema en el que la población de cada provincia elija democráticamente a su consejero y se establezca una adecuada proporcionalidad en términos de la población electoral. Ésta es una modificación necesaria y de suma urgencia en un contexto en el que el desafío está en construir una nueva identidad territorial que reemplace a la departamental. Si no se manejan adecuadamente temas como el de la representación, esta última puede constituirse en la base de una resistencia localista que reivindicque una raíz histórica y cultural que, aunque débil, se remonta a las intenciones coloniales.

El tema no se agota en la conformación del Consejo Regional. Actualmente existe una superposición que subordina esta instancia legislativa al presidente regional, pues al mismo tiempo que es la máxima autoridad ejecutiva lo preside, a pesar que el Consejo tiene entre sus funciones claves la fiscalización y la evaluación de la gestión de las instancias ejecutivas, empezando por el propio presidente. En ese sentido es imprescindible modificar la legislación para que los nuevos Consejos Regionales que serán elegidos en noviembre del 2006 tengan autonomía frente a su Ejecutivo y puedan cumplir adecuadamente su rol fiscalizador y legislativo. La formación de las nuevas regiones, así como el incremento de sus competencias y recursos, incrementa la complejidad de la gestión pública en estos espacios y plantea nuevas exigencias de representación, calidad y eficiencia a los Consejos.

Hace falta una instancia política que pueda reflejar las diversas corrientes, así como garantizar la capacidad de

negociación de los departamentos más pequeños y generar las condiciones para una adecuada articulación entre los planos local y regional. Éste es un tema urgente, pues su implementación supone una modificación constitucional que requiere ser aprobada en dos legislaturas. El Congreso debe dar la prioridad del caso a este tema y a otros igualmente imprecisos o que no corresponden a la nueva realidad de la descentralización.

Resta por saber si la representación parlamentaria estará dispuesta a facilitar la constitución de referentes territoriales fuertes o si, más bien, primará la defensa de la actual estructura de poder, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Es por ahora también una incógnita si los partidos nacionales, tradicionalmente centralistas, estarán dispuestos a generar formas más horizontales de relación a partir de la consolidación de nuevos y significativos espacios de poder desde las regiones.

### *c. La descentralización fiscal*

El incentivo más directo contenido en la ley de promoción de las regiones es el incremento de los recursos fiscales. En las nuevas regiones que se formen, el 50% del Impuesto General a las Ventas, del Impuesto Selectivo al Consumo y del Impuesto a la Renta de las personas naturales recaudados en la región pasarán directamente a ser manejados por sus respectivos gobiernos. Al parecer, ésta es la principal razón que ha llevado a los presidentes regionales a dar el paso hacia la integración, superando la inercia del poder, es decir haciendo de lado las expectativas de las elites políti-

cas de cada departamento de mantener su capacidad de gobierno en las actuales demarcaciones.

Reconociendo la importancia de lo fiscal y de la inversión pública es importante tomar en cuenta que se trata de una base frágil para apoyar una transformación que enfrentará tensiones y problemas de gran envergadura. Esto se complica más si tomamos en consideración que en el diseño del aspecto fiscal de la reforma descentralista también se han dejado de lado aspectos que deben ser resueltos como parte de la regionalización.

La dimensión tributaria del Estado peruano es pequeña, pues la recaudación bordea 14% del PBI, cifra muy inferior al promedio de los países de América Latina, que está ligeramente por encima de 25%. En ese sentido, para dar mayor sostenibilidad a un proyecto de reordenamiento del territorio, es fundamental incrementar el tamaño fiscal del Estado, pues sólo así su intervención podrá tener un impacto significativo en las dinámicas económicas nacionales, regionales y locales.

Como parte de la descentralización de los recursos públicos es necesario asumir también el objetivo de superar la actual debilidad estructural de las regiones en este aspecto. Se requiere incrementar sus capacidades para enfrentar los problemas de evasión, inequidad y limitada base tributaria que caracterizan nuestra realidad fiscal. Ésta no es una tarea sencilla, pues se trata de mejorar la captación de recursos tomando en consideración que el eje de la acción estatal es también dinamizar la actividad económica, lo cual exige de un adecua-

do equilibrio en este terreno.

Es importante dar prioridad al criterio de equidad y centrar la atención en los impuestos directos para que paguen más los que más tienen. En este tema, los gobiernos regionales pueden tener mayor legitimidad y efectividad, pues su cercanía les da la posibilidad de mostrar resultados concretos de la mayor captación de recursos. Un tema adicional es la eficiencia en la cobranza de los impuestos, que debe lograrse aumentando el número de contribuyentes y reduciendo los costos de la recaudación.

La mayor captación de impuestos requiere de mayor eficiencia en el gasto y de un diseño equitativo para la distribución de los recursos en el conjunto del territorio nacional. Para lo primero es fundamental: a) fortalecer las capacidades administrativas y de gestión de los gobiernos regionales; b) mejorar la formulación de los denominados planes de desarrollo, de tal manera de garantizar su implementación como efectivos instrumentos de gestión; c) incrementar las capacidades para la identificación y la formulación de proyectos; y d) establecer criterios precisos que permitan definir el carácter nacional, regional o local de un proyecto de inversión a fin de reducir el riesgo de la fragmentación.

En cuanto a la equidad territorial, se parte de una realidad de grandes desigualdades tanto entre los departamentos como en su interior, especialmente entre las zonas urbanas y rurales. La regionalización y la descentralización deben asumir como objetivo no sólo una mayor captación de recursos –por ejemplo, incrementando el pago de canon y regalías por las actividades extractivas–, sino

también su distribución adecuada, priorizando los grupos poblacionales en situación de mayor pobreza y exclusión, así como los sectores más vulnerables. Esto es de primera importancia para evitar que la regionalización signifique la profundización de las brechas existentes entre las diversas regiones y localidades.

Dos temas finales en relación con la descentralización fiscal. El primero se refiere a la necesidad de precisar los alcances del incentivo fiscal a la formación de las regiones. El Ministerio de Economía y Finanzas lo interpreta hoy como si se tratara de una simple sustitución de recursos y no de su incremento, con lo cual es evidente que pierde todo sentido su carácter de incentivo. De avanzar esta posición se pondrá en riesgo el proceso de regionalización y se abrirán las puertas a un escenario de tensión e inestabilidad social en las regiones.

El segundo tema tiene que ver con el punto de partida de la descentralización fiscal. Actualmente, en las estadísticas se atribuye a Lima una captación de 90% de los ingresos tributarios y a las regiones un aporte mínimo. Se trata de una distorsión de la realidad, que es posible porque la legislación autoriza a las empresas la posibilidad de fijar libremente su domicilio fiscal. Por ello, los impuestos que pagan, por ejemplo, las grandes empresas mineras y petroleras que operan en las regiones, aparecen como parte de los recursos fiscales generados en Lima. Es fundamental acabar con esta artificial hiperconcentración, para lo cual es necesario determinar que las empresas deben registrarse y tributar en el lugar donde realizan sus ac-

tividades económicas. Esto permitiría sincerar el aporte de Lima que, según algunos estudios, se reduciría de 90 a 50%.

#### *d. Otros temas de la agenda*

1. En lo que se refiere al referéndum, cada departamento es definido como una circunscripción electoral. Con este criterio se protege la opinión de las jurisdicciones más pequeñas y menos pobladas. Sin embargo, de acuerdo a las normas vigentes, el proceso de conformación de la región podría bloquearse hasta el año 2009 por la decisión contraria a la integración de un sector minoritario de la población consultada.

Por ello es importante pensar posibles salidas para evitar que esto suceda en los casos en los que el sí gane en la mayoría de departamentos consultados, pero no en todos. Un camino, planteado por la Defensoría del Pueblo, es que se dé curso a la integración de estos departamentos siempre y cuando sean colindantes. Se trata de una propuesta que busca facilitar el proceso de integración y que se basa en una interpretación amplia del sentido del voto ciudadano.

Compartimos la idea de la Defensoría de buscar mecanismos que promuevan el proceso de integración y de proceder a una necesaria modificación del marco legal actual. Pero nos parece que si no todos los departamentos aceptan la integración, se requiere una ratificación de la voluntad ciudadana de avanzar hacia la integración en las nuevas condiciones, que son distintas a las planteadas en la primera consulta. Para que ello sea posible debe programarse

la realización de una segunda consulta, a 30 días de la primera, para que la población de los departamentos que votaron mayoritariamente a favor y que son colindantes entre sí, expresen nuevamente su decisión.

2. En este mismo aspecto de modificaciones a los procesos de referéndum es importante evaluar la pertinencia de los plazos definidos en la ley de incentivos, que posterga para el año 2009 la posibilidad que los departamentos –y en este segundo momento también las provincias– puedan promover nuevas iniciativas de integración.

Los plazos tan limitados del actual proceso de consulta están en el origen de varios problemas: a) no han permitido que se expresen las posiciones y las iniciativas de las autoridades locales y de la sociedad civil; b) han sido un factor restrictivo para el surgimiento de otras propuestas de integración, tal como se expresa en la ausencia de los departamentos amazónicos; c) han limitado las posibilidades de la población para acceder a la información y analizar las ventajas de la integración.

En esa medida, nos parece necesario evaluar el adelanto de la siguiente consulta para el año 2007, lo cual daría el tiempo adecuado para realizar un debate nacional sobre una propuesta y una estrategia que permita transformar nuestra organización territorial. Igualmente establecería un plazo suficiente para preparar la integración de las nuevas regiones. Adicionalmente, los departamentos que decidan mayoritariamente por el no en este referéndum tendrían un tiempo adecuado para la reflexión y la evaluación de su decisión.

3. Un tema importante en todo proceso electoral es el de la legitimidad de la autoridad electa. Se vuelve un aspecto de la mayor trascendencia cuando hablamos del gobierno de una nueva demarcación, surgida de la unión de dos o más departamentos, cada uno con su propia historia e identidad.

No es un tema menor si tomamos en consideración que algunos gobiernos de base departamental fueron elegidos con menos de 20% de votos y la gran mayoría recibió votaciones cercanas a 25%, con muy pocas excepciones. En ese sentido es necesario establecer como requisito para acceder al gobierno regional la obtención de un porcentaje mínimo de votos, que podría ser un tercio del electorado regional. De no alcanzarse esta votación se debería proceder a una segunda vuelta, la cual haría posible ampliar la base política y social de apoyo al nuevo gobierno.

4. Otro aspecto a tratar en este proceso es la desconcentración de las competencias en las nuevas regiones. En la Ley de Bases se mantienen las instancias subregionales como el mecanismo idóneo para ello. Ésta puede ser una ruta adecuada para reducir el riesgo del centralismo en las nuevas regiones y para facilitar el acceso a los servicios y procedimientos a la población, lo cual es relevante con miras a aumentar la eficiencia del Estado y mejorar su relación con la ciudadanía. Sin embargo, ni la Ley Orgánica de Regiones ni la Ley de Incentivos señalan los criterios para constituir las; tampoco precisan los alcances y características de sus funciones.

Por otro lado existe el riesgo de que se busque dar continuidad a la actual

demarcación departamental utilizando este mecanismo. Por ello, en la configuración de las subregiones se debe partir de espacios efectivamente articulados entre sí en cada región, tomando como referencia las provincias, independientemente del departamento al que pertenecieron. Esta ruta facilitaría la promoción del asociacionismo municipal, así como una adecuada relación entre la instancia regional y local de gobierno. La desconcentración de las gerencias regionales, mediante la transferencia efectiva de la capacidad de ejecución de las políticas y los proyectos a las subregiones, es un segundo aspecto que debe formar parte de esta necesaria modificación al diseño del proceso que ha sido puesto en la agenda por el inicio de la regionalización.

5. En relación con la participación ciudadana es un momento oportuno para modificar los mecanismos y procesos de concertación puestos en marcha por el proceso de descentralización. Es necesario redefinir el carácter restrictivo de los Consejos de Coordinación Regional –relegados por la legislación a un rol exclusivamente consultivo–, al igual que la periodicidad de sus reuniones –limitadas a dos anuales. Hace falta dotarlos de flexibilidad para que puedan adecuarse a la diversidad de las regiones y localidades, así como para armonizar su funcionamiento con los procesos de planificación concertada y formulación participativa de los presupuestos.

La conformación de regiones es una excelente oportunidad para integrar los diversos mecanismos existentes –Consejos de Coordinación Regional, Mesas de Concertación de Lucha Con-

tra la Pobreza y presupuestos participativos– en un solo sistema regional de concertación. Esto significaría un importante avance en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

6. Es importante que surjan nuevas regiones que sirvan de referencia para delinear un mapa diferente del territorio nacional, que acabe con la agotada y precaria demarcación departamental. Sin embargo, no debemos perder de vista que el ordenamiento territorial es un proceso que trasciende la demarcación política y que tiene un horizonte de largo plazo, que debe desarrollarse de manera sostenida y gradual.

En el marco legislativo descentralista existe un instrumento, las Juntas de Coordinación Regional, que han sido concebidas como el primer paso para la integración de las regiones. Éstas pueden cumplir un rol más amplio y convertirse en un instrumento para la concertación y la acción planificada de varios gobiernos regionales que comparten un mismo espacio económico.

Un ejemplo de referente territorial articulado en términos económico, comercial y vial lo encontramos con claridad en el sur, formado por los departamentos de Arequipa, Apurímac, Cusco, Moquegua, Madre de Dios, Puno y Tacna. Igual podríamos identificar la gran región económica del norte formada por Ancash, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura, San Martín y Tumbes. Si bien sus vinculaciones son fundamentalmente económicas, abarcan también complejas articulaciones políticas y culturales. Podemos encontrar realidades parecidas en el centro y en la Amazonía.

En esta perspectiva es necesario hacer un análisis más detallado de las características y alcances de las juntas de coordinación para modificar sus roles a fin de darles las condiciones que permitan el desarrollo de sus potencialidades. No deben ser entendidas exclusivamente como un paso hacia la formación de nuevas demarcaciones, sino también como un mecanismo para canalizar y proyectar las tendencias integradoras que existen, más allá del aspecto administrativo o político

### **Regionalización y desarrollo territorial**

El objetivo último de la regionalización es generar un nuevo ordenamiento territorial que permita reducir las profundas desigualdades espaciales que se originan en la gran concentración del poder económico y político de nuestra sociedad. Una visión de estas características nos permite entender que sólo estamos dando los pasos iniciales de un proceso que se proyecta en el mediano y largo plazo. Transformar una sociedad tan centralista como la peruana requiere cambios sostenidos en la estructura económica, política, institucional y cultural. En ese sentido, la regionalización debe llevarse adelante como una política de Estado.

Una debilidad estratégica del proceso de regionalización es la ausencia de un proyecto concertado para la construcción de un nuevo ordenamiento del territorio. La consulta democrática a la población no sustituye la necesidad de una visión de conjunto sobre la demarcación política, ni de una estrategia que articule esta dimensión política con los grandes espacios económicos que se

han ido formando en el Perú y que son expresión de una tendencia de varias décadas.

Un objetivo que define una forma de entender la regionalización es la modificación del patrón económico y político centralista y excluyente. En esa perspectiva consideramos que la autonomía política, legal y fiscal del Estado regional debe estar en función de: a) avanzar hacia la conformación de nuevos espacios económicos sostenibles y competitivos; b) fomentar la competitividad de los productores y emprendedores regionales y locales para promover el empleo y la inclusión económica; c) promover el fortalecimiento de los principales actores sociales, políticos e institucionales locales y regionales; d) potenciar los recursos humanos existentes en las localidades y regiones; e) consolidar los referentes culturales compartidos, asumiendo que la diversidad es un capital a potenciar.

La regionalización debe orientarse a promover dinámicas económicas de mayor escala fomentando diversas formas de asociación entre sectores empresariales y entre los diversos niveles de gobierno. El enfoque de las cadenas productivas es una propuesta que puede contribuir a mejorar las condiciones de competitividad de los distintos espacios económicos y regiones.

Asimismo, implementando estrategias orientadas a incrementar el potencial exportador de las regiones, entendiendo por ello no solamente el mercado internacional sino también el de otras regiones, aprovechando las ventajas productivas surgidas con la nueva forma de organizar el territorio nacional.

En una realidad como la peruana, con un Estado débil y un sector privado reducido y sin proyecto, el incremento de los recursos públicos y la mayor calidad en su utilización se convierten en factores fundamentales para promover el desarrollo económico e incrementar su impacto en los procesos económicos regionales y locales. Esto plantea la urgencia de fortalecer las débiles capacidades de planeamiento existentes. Es un avance que el Congreso haya conformado el Centro de Planeamiento Estratégico, institución con rango ministerial que debería ser el eje articulador de un sistema descentralizado de planificación.

Esta mejora en la eficiencia, en la capacidad de proyección y en la orientación de calidad del gasto público debe estar acompañada del liderazgo activo de la autoridad regional, definiendo políticas y proyectos que permitan atraer la inversión privada. Bajo este esquema son relevantes las políticas sectoriales porque tienen necesariamente una referencia y una implementación espacial, por lo que deben estar bajo responsabilidad de los gobiernos regionales en el marco de políticas nacionales de carácter orientador.

Replantear el desarrollo económico desde la perspectiva territorial pone en agenda el debate sobre las principales definiciones macroeconómicas, las cuales deben estar alineadas con la estrategia de desarrollo territorial. Sólo así podrán caminar en consonancia y favorecer la implementación de las políticas sectoriales nacionales en función de las diversas realidades regionales y locales.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria aunque no su-

ficiente para el desarrollo de las regiones. La política económica debe plantearse como un desafío central el evitar la polarización del país, lo que implica vincular la estabilidad con la modificación de la profunda desigualdad en la distribución de los recursos.

La política social es otra dimensión que complementa los cambios políticos y económicos que trae consigo la regionalización. Ésta debe estar vinculada a la construcción de capacidades, trascendiendo la dimensión asistencial y asumiendo su inviabilidad como mecanismo compensatorio de un modelo económico excluyente y generador de desigualdades, desempleo y pobreza. En el marco de grandes lineamientos y objetivos nacionales, los gobiernos regionales y locales deben asumir la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas sociales, de tal manera de facilitar su articulación a estrategias de desarrollo que tengan como eje crecientemente prioritario la educación y la salud.

Conviene insistir en que la regionalización es una modificación del ordenamiento del territorio, lo cual significa poner en debate elementos centrales del modelo de desarrollo nacional. Requiere de un cambio en la mentalidad de las autoridades y dirigentes políticos, de los empresarios y dirigentes sociales e institucionales en relación con el rol del Estado. La regionalización sólo tiene viabilidad en tanto sea un proyecto colectivo. No se trata de construir acuerdos y proyectos estáticos o de negar la existencia de intereses y conflictos, sino de dar forma a un conjunto de propuestas estratégicas flexibles, abiertas al debate

y al procesamiento de los cambios en un mundo en que éstos parecen ser lo único constante.

## Bibliografía

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2005 **"Evaluación anual y balance del proceso de descentralización"**. Grupo de Trabajo de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Mimeo. Lima.

### DAMMERT, MANUEL

- 2003 **La reforma descentralista peruana. Enfoque territorial y autonómico**. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- 2001 **La democracia territorial. Hacia la refundación nacional descentralista**. Red de Iniciativas de Asociatividad Descentralista (RINADES), Lima.
- 1999 **Desborde territorial descentralista**. Lima.

### GONZALES DE OLARTE, EFRAÍN

- 2004 **"Lineamientos económicos y políticos para la Ley de incentivos para la integración**

**y conformación de regiones"**, en: Alejos, Walter (compilador) *Departamentos o regiones*. Grupo Propuesta Ciudadana, SER, IAA-FDCC, Lima.

- 2003 **Descentralización para el desarrollo humano en el Perú**. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 4. PNUD, Lima.

### GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 2005 **"Se vienen lo referendos para la integración de regiones"**. Nota de Información y Análisis N° 47, Lima.

### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2005 **Informe sobre el Desarrollo Humano. Perú 2005**. PNUD, Lima.

### ZAS FRITZ BURGA, JOHNNY

- 2004 **La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)**. Defensoría del Pueblo, Lima.
- 1998 **La descentralización ficticia, Perú 1821-1998**. Universidad del Pacífico. Lima.

# Integración Europea e identidades regionales

Mario Caciagli\*

*Paralelo al proceso de europeización, ha sido el de regionalización al interior de los Estados nacionales de Europa. La regionalización, promovida por demandas autonomistas en unos casos ha sido también impulsada por los Estados en el marco de procesos de descentralización. Frecuentemente, la regionalización crea identidades regionales. Las regiones europeas han aumentado su peso económico, han obtenido mayores derechos y poderes al interior de los propios Estados y se han perfilado como sujetos capaces de gobernar en el marco de la globalización y la europeización. Dos procesos paralelos: europeización y regionalización, son dos desarrollos político-institucionales que tenían la representación de los Estados nacionales.*

## Tres conceptos

**L**a exposición que sigue gira en torno a tres conceptos, los cuales corresponden a otros tantos procesos políticos de europeización, regionalización y regionalismo. Por *europeización* se entiende el proceso de integración, que se realiza en el marco de la Unión Europea. Este proceso, como es conocido y como recordaré mejor más adelante, ha conocido en el último decenio una fuerte aceleración. Se trata de un proceso hasta ahora prevalentemente económico e institucional, pero que parece destinado a convertirse también en un verdadero y propio proceso político con la formación de organismos supra-nacionales dotados de poder y

competencias más amplias que las actuales.

Por *regionalización* se entiende la creación y el reforzamiento de instituciones subestatales al interior de los actuales Estados nacionales de la Europa occidental. Las formas de autonomía subestatal pueden ir de la simple “descentralización” a la verdadera y real “regionalización” hasta las “federalizaciones”. El término “región” es por consiguiente usado para indicar instituciones político-administrativas diversas pero similares, que desarrollan la función de la articulación entre los Estados. Las regionalizaciones son las reformas institucionales, con las cuales el poder central del Estado transfiere poderes y funciones a estructuras periféricas.

\* Catedrático de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad de Florencia.

También la regionalización es finalmente un verdadero y real proceso político. El proceso obedece a exigencias funcionales de los Estados actuales, pero responde también a demandas que han surgido en las respectivas sociedades. Las reformas por la autonomía o por el autogobierno han aparecido en la agenda política gracias también al impulso de los movimientos, que las han requerido en nombre de identidades específicas. La "identidad" reclama entonces el tercer concepto, el *regionalismo*. Por regionalismo se entiende el proceso cultural, que se funda precisamente sobre un específico tipo de identidad como es la territorial. El regionalismo es por consiguiente un movimiento sociopolítico, que con formas organizativas diversas, casi siempre investidas de un partido político, quiere representar y defender características étnicas lingüísticas e históricas, en una palabra culturales, de una población que ocupa un territorio al interior de un Estado nacional.

Los objetivos de los movimientos regionalistas / nacionalistas van desde la exigencia de una mayor autonomía dentro de la unidad estatal hasta la independencia. También en este caso el término región puede no corresponder a territorios geográficos bien definidos. En algunos casos el mismo término regionalismo es rechazado por los interesados directos y sustituido por el término "nacionalismo".

Las cuestiones a las cuales la exposición que sigue pretende responder son las siguientes: ¿hay una relación entre europeización y regionalización? ¿Es una relación de influjo recíproco? ¿Qué papel han desempeñado las identidades

regionales en estos dos procesos y en particular qué esperan los movimientos regionalistas del progreso en la integración europea?

La Comunidad Europea, que en los inicios de los años 80 era un grupo esclerótico y moribundo de Estados nacionales, se ha transformado en los últimos 20 años en una dinámica Unión Europea que ha acelerado su integración. En las mismas décadas, en algunos grandes Estados de la Europa Occidental, radicales reformas institucionales han creado o potencializado las unidades subestatales con bases regionales.

Pues bien ¿ha favorecido el reforzamiento "desde arriba" de la Unión Europea las regionalizaciones? ¿Las regionalizaciones han satisfecho fuertes identidades regionales y precisamente con ello han contribuido a despertar otras en parte del continente? A su vez ¿los regionalismos antiguos y nuevos impulsan "desde abajo" hacia una siempre más desarrollada integración europea?

Finalmente, ¿la lenta pero quizás imparable formación de una identidad europea, que debería debilitar la identidad nacional, puede exaltar las identidades regionales?

### **La Europa de las regiones**

Este estudio no tiene la ambición de responder plenamente a estas cuestiones. Faltan suficientes datos empíricos para establecer todas y cada una de las causas. Sobre todo es difícil hacer pronósticos sobre fenómenos todavía en curso, que tienen desarrollos cambiantes y que deben medirse con obstáculos de naturaleza muy variada.

La cuestión, como se sabe, no es absolutamente nueva. Tiene incluso un nombre antiguo: la Europa de las regiones. La Europa de las regiones es el programa político, que ha aparecido cada vez, que han sido puestos bajo acusación los estados naciones, por las dramáticas consecuencias de su rivalidad. La idea circulaba en ambientes intelectuales franceses ya en los años 30, y fue retomada al fin de la segunda guerra mundial en círculos filosófico-religiosos, que hacían prospecciones sobre un nuevo orden político para el continente, es decir una Europa unida y federal.

El rápido renacimiento de los Estados nacionales sofocó todo proyecto, concreto hasta que en el curso de los años 60 un intelectual francés Denis de Rougemont, elaboró en escritos e intervenciones de naturaleza muy diversa la idea de una federación de unidad de mediano nivel, como se dice hoy, que pudiera conciliar los derechos personales de la libertad con las exigencias de la sociedad industrial. El Estado nacional primera causa de los conflictos bélicos se había quedado demasiado pequeño para las exigencias económicas, políticas y militares, pero sin embargo demasiado grande para garantizar los derechos de participación de los propios ciudadanos. Hacia la mitad de los años 70 Daniel Bell, un sociólogo americano, mucho más conocido que Rougemont, habría repetido con mayor resonancia, que el Estado nacional es ya

hoy demasiado pequeño, para enfrentar los desafíos de la sociedad industrial avanzada, y al mismo tiempo demasiado grande para responder a las necesidades y a las demandas de los ciudadanos.

Solamente en los años 80, después de los procesos ya recordados y que serán ilustrados más adelante, la idea de la Europa de las regiones ha comenzado a afirmarse como un posible proyecto político. Esa ha sido contrapuesta a la "Europa de las Patrias" de De Gaulle y se contrapone hoy a la "Europa de los Estados".

La desconstrucción de los Estados nación es, admitiendo que sea posible, una meta indudablemente lejana. Quizás tienen razón sus enemigos que no sólo la definen como una utopía, sino incluso como una utopía negativa.

Lo que es cierto, como será ilustrado más adelante, es que la Unión Europea reconoce hoy a las regiones un papel propio. Quien sostiene este desarrollo, afirma que las mejores posibilidades de decisión democrática a nivel regional, se podrían articular con la recuperación de identidad por los ciudadanos de las mismas regiones. En el frente opuesto, y es bueno recordarlo, hay quien deja entrever no solamente los riesgos del aislamiento y de la fragmentación, sino también aquellos de un nuevo tribalismo, como aquel terrible ejemplo ofrecido por las regiones de la ex -Yugoslavia<sup>1</sup>.

1 Para este género de consideraciones cfr. U. Bullmann, *Regionen im Integrationsprozess der Europäischen Union*, en Id. (hersg.), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen in Europa der Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994, pp.15-41.

## Regionalismos

El regionalismo ha sido asociado en el pasado con el problema de las minorías étnico lingüísticas oprimidas o explotadas por el centralismo de los Estados nacionales. Se trataba de minorías en regiones situadas en la periferia del mundo capitalista, que sufrían los males del subdesarrollo. El enfoque de los estudios era el espejo de la ideología de las elites políticas e intelectuales, que inspiraban estos movimientos: las teorías tercermundistas de la dependencia y de la relación desigual entre centro y periferia, proporcionaban elementos de identidad. Los objetivos iban desde el reformismo autonomista hasta el radicalismo separatista.

El título de uno de los primeros trabajos politológicos, que estudiaron el fenómeno, una colección de ensayos editada por Dirk Gerdes en 1981, y que llevaba el significativo título *La Rebelión de las Provincias*<sup>2</sup>, quería señalar precisamente las intenciones de rebelión de las regiones sacrificadas en el marco de los respectivos Estados nacionales. Córcega, Flandes, Escocia, Cerdeña y la Bretaña. El enfoque, que veía los vínculos entre las luchas por la defensa de la cultura y de la identidad nacional y la crítica a modelos dominantes de desarrollo y de organización social, se encontraba también en el volumen de 1983 de dos sociólogos italianos Melucci y Diani, que presentaban como ejem-

plo Escocia, Quebec, Occitania y Bélgica<sup>3</sup>.

Los regionalismos de los años 70 contribuyeron ciertamente al debilitamiento de las instituciones centralistas y a la afirmación de los modelos de identificación regional, pero las teorías de la dependencia fueron rápidamente desmentidas e incluso por las nuevas características del regionalismo europeo de los años 80. La gran renovación y el extraordinario éxito de los regionalismos en Europa ha tenido lugar de hecho en aquella década. Pero desde aquella década en adelante, no han habido ya los regionalismos geográficamente y económicamente periféricos del continente, los que impugnarían la bandera, la autonomía institucional y de la identidad regional. Han sido por el contrario las regiones ricas las que hicieron explotar el problema de la nacionalidad al interior de los estados unitarios, y han sido ellas las que mantienen vivo y lo proponen en el orden del día en la Unión Europea.

En dos de los casos estudiados en el libro de Gerdes, la situación se ha invertido. Flandes ha experimentado un desarrollo extraordinario gracias al modelo económico de las medianas y pequeñas empresas en contraste con el empobrecimiento de la Walonie, golpeada por la crisis de la minería. Ahora los flamencos son todavía más orgullosos de la propia identidad y reivindicando siempre mayores poderes en el Estado belga.

2 D. Gerdes (hrsg.), *Der Aufstand der Provinz, Regionalismus in Westeuropa*, Campus, Frankfurt am M. – New York, 1981.

3 A. Melucci, M. Diani, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Loeschet, Torino, 1983.

Escocia no es ya una región agrícola y en depresión, sino que gracias al petróleo del mar del Norte ya puede hacer pesar en Londres su voluntad de autonomía, fundada sobre una identidad antigua de muchos siglos.

Otro ejemplo de región agrícola que se ha transformado en las últimas décadas en una región industrial con tecnología mucho más avanzada es Baviera, cuya fuerte identidad viene hoy reforzada justamente por el nivel de riqueza y del bienestar alcanzados. El caso de Baviera merece atención, mientras que por los privilegios que goza en cuanto Land en un sistema federal esto no suele ser tomado en consideración por los estudios de los movimientos regionalistas. Otros ejemplos de movimientos regionalistas que han emergido de la historia y han nacido justamente, y en épocas recientes en regiones ricas y desarrolladas son aquellos del país Vasco, de Cataluña en España y de la Liga Norte en Italia.

Se trata de pocos ejemplos. Son únicamente los más significativos de un fenómeno, que se ha constituido en toda Europa Occidental. No existe hoy Estado europeo, que no tenga su regionalismo, algunas veces nacidos de manera artificial, por imitación o de forma improvisada. En política, se sabe, es siempre posible inventar. Tanto más cuando existen razones objetivas que impulsan hacia esta dirección. Estas son conocidas.

Casi todo nace de la crisis de gobernabilidad de los Estados nacionales, agravados por la burocratización e incapacitados para sostener la complejidad del Estado social. Los Estados nacionales van perdiendo muchas de sus funciones frente a la globalización: si hace 25 años, ésta podía ser una hipótesis de un sociólogo como Bell, o hace 35 años, la de un ideólogo como de Rougemont, hoy se ha convertido en una realidad. La europeización a su vez rompe las barreras de los Estados nacionales y crea una arena, que si bien es de dimensiones geográficas limitadas, tiene sus dimensiones económicas y demográficas propias.

Frente a estos nuevos horizontes, que se abren perspectivas de bienestar y de convivencias y se suscitan también ansias y temores, nace la necesidad de encontrar y reencontrar una identidad que tenga confines más limitados. Estas identidades son por otra parte alimentadas por la variedad de historias de los pueblos europeos, por la multiplicidad de sus culturas.

Se asiste por consiguiente a una revitalización de las tradiciones regionales, a la más convincente defensa de la propia lengua, a la reivindicación de un propio y original modelo de desarrollo económico y de relaciones sociales. La contestación del Estado central es justificada también por exigencias de participación y de democratización<sup>4</sup>.

---

4 La más reciente y profunda exposición de las regiones y de las formas de los procesos de regionalización en Europa occidental se encuentra en M Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham 1998.

Los movimientos colectivos, que tienen su razón de ser en el territorio, han dado vida a nuevos partidos políticos o han reanimado los antiguos, algunos de los cuales más que seculares. En todos los sistemas de la Europa Occidental han entrado en la arena política numerosos partidos de ámbito subnacional. Estos partidos recogen votos en las elecciones a todo nivel, en particular como es natural en aquellos locales y regionales, y sobre todo, como se recordará más adelante, en las elecciones europeas. Algunos de ellos han adquirido un papel importante en los respectivos sistemas políticos y han merecido la atención de los estudiosos<sup>5</sup>.

Veremos más adelante la función que las elecciones europeas desarrollan para la vitalidad y para la identidad de los partidos regionalistas y veremos también el puesto que la integración europea ocupa en los programas de muchos de ellos. En primer lugar, recordemos los varios procesos de regionalización de los Estados en la Europa Occidental.

### **Las reformas regionales en los estados de la Europa Occidental**

Junto a los partidos, en algunos casos gracias también a los partidos, se han desarrollado y han adquirido siempre más conciencia del propio papel, las instituciones subestatales, que los mismos Estados han considerado oportuno crear y potenciar.

El proceso de regionalización ha conocido en casi todos los países de la Unión Europea una expansión y una aceleración, incluso en el curso de los años 80. Las reformas regionales parecen dar razón a las teorías neo-institucionalistas: en muchos casos la acción legislativa promovida desde arriba, ha impulsado si no incluso creado desde la nada, sentimientos de pertenencia regional, primera etapa hacia la reconstrucción de una específica identidad.

Bélgica se ha convertido formal y constitucionalmente en un estado federal en 1993. En 1995 han sido elegidos directamente los parlamentos de Flandes y de Walonie. Ya la Reforma de la Constitución de 1971 había definido la existencia de tres regiones Flandes, Walonie y Bruselas, y de tres comunidades, una de lengua francesa, las otras de lengua flamenca y alemana. La reforma de 1971 es el resultado de una regionalización de la sociedad y de la política belgas, que duraba desde hacía décadas. En 1963 había sido fijado el confín lingüístico, pero ha sido únicamente en los años 80, precisamente con las leyes de 1980, 1981, 1988 y 1989, que el proceso de descentralización ha adquirido en Bélgica ritmos más acelerados, hasta dar vida a la federalización de los años 90. Estos desarrollos institucionales han debilitado el partido regionalista de Flandes, la Volksunie, pero han reforzado la identidad flamenca<sup>6</sup>.

5 El primer volumen de un cierto relieve sobre varios partidos regionalistas ha estado a cargo de L. De Winter, *Non-State wide parties in Europe*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994.

6 Sobre los lejanos orígenes y recientes desarrollos de los regionalismos en Bélgica cfr. K. Deprez, L. Vos, *Nationalisme in Belgë. 1780-2000*, Houekiet, Antwerpen, 1999.

Después del retorno a la democracia, que tiene lugar después de 40 años de régimen franquista, el cual había sofocado toda forma de autonomía regional, la nueva constitución española de 1978 ha reconocido las "nacionalidades históricas" de Cataluña, del país Vasco y de Galicia, y ha creado junto a estas tres, otras 14 Comunidades Autónomas. España se ha convertido así en una de las experiencias más significativas del Estado regional (aún cuando las tres nacionalidades históricas rehúsan el término "regional"). Las Comunidades Autónomas españolas han recibido del Estado central muchos poderes y muchos recursos, y se han convertido en sujetos muy autorizados en el sistema político<sup>7</sup>. Lo que importa subrayar aquí es que las nuevas instituciones han contribuido en muchos casos a crear las identidades regionales; las nuevas instituciones han despertado, incluso han formado la conciencia regional en toda España, incluso allí donde antes no existía. Movimientos y partidos regionalistas, nacionalistas que tenían una gran tradición únicamente en Cataluña y en el país Vasco, han nacido en otras regiones y desarrollan un papel importante en las asambleas regionales, incluso en las coaliciones de gobierno.

Bélgica y España son hoy los países de la Unión Europea, donde el sentimiento de pertenencia regional es más desarrollado.

También en Italia la creación de las regiones han favorecido un reavivamiento de la pertenencia regional. Las cinco regiones con un estatuto especial habían ya nacido como es conocido entre 1947 y 1963, allí donde surgían regiones geográficas (Sicilia) o regiones etnolingüística (Cerdeña, Valle de Aosta, Friuli Venezia-Julia, Trentino, Alto Adige). Pero el verdadero proceso de descentralización de un Estado tradicionalmente centralizado ha comenzado al fin de los años 70, después que en 1970 se habían constituido las 15 regiones en un estatuto ordinario. Desde entonces con un proceso lento que ha conocido una aceleración a partir del fin de los años 80, también las regiones italianas han obtenido poco a poco mayores competencias y mayor autonomía del gobierno y de la burocracia de Roma<sup>8</sup>. Se debe también a la presión de un movimiento casi secesionista como la Liga Norte, cualquier cosa que se pueda pensar de éste, que han sido habilitadas las reformas que habrían de transformar Italia en un Estado federal o casi. Si y cómo estas reformas serán aplicadas, es algo que dependerá todavía de todas las dificultades que impiden concluir la larga transición de la Primera República a la Segunda.

También el Estado más centralizado de Europa, Francia, ha dado vida a partir de la gran reforma de 1981-83 a la descentralización y a la formación de

7 La mejor síntesis de este proceso es la de F. Morata, *El Estado de las Autonomías*, en M. Alcántara, A. Martínez (comp.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

8 S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bolonia, 1988.

las nuevas 22 regiones metropolitanas. No obstante la secular tradición centralista y no obstante el hecho de que las superficies de las regiones no correspondan en muchos casos a las regiones históricas, en el curso de estas dos décadas la descentralización ha hecho también en Francia pasos gigantescos; y de nuevo aquello que más interesa, también en Francia nace una conciencia regional y regionalista. Esta es naturalmente más fuerte en las regiones donde la idea regional había más resistido en los siglos a la homogeneización del Estado, es decir en Bretaña, Alsacia, Córcega, el Norte de Calé, pero también florece en otros lugares<sup>9</sup>.

Otro Estado también centralizado, la Gran Bretaña, y por el momento el último en haber cedido a los impulsos autonomistas, después de muchas resistencias también Londres ha elegido a mediados de los años 90 la *devolution*, concediendo a Escocia y Gales muchos poderes y suficiente autonomía en la gestión de los recursos locales. En 1999 han sido las elecciones para los dos parlamentos subnacionales, el Scottish National Party ha obtenido el 27.1% y el Plaid Cymru justamente el 30.6% de los votos. En el caso británico las reformas han satisfecho una identidad regional, pero que ha explotado en los últimos 20 años.

Los estados menores de la Unión Europea a diferencia de los cuatro mayores hasta aquí recordados no conocen todavía formas de descentralización re-

gional. Portugal sin embargo ha concedido gran autonomía a las regiones insulares, es decir a las Azores y Madeira, y la perspectiva de reformas se ha abierto también en el territorio metropolitano: no obstante el fracaso del referéndum de 1998 sobre el regionalismo, las ocho regiones previstas en la legislación ordinaria deberían ser rápidamente constituidas. En los Países Bajos, que todavía permanecen un Estado unitario, las llamadas Autoridades provinciales han obtenido, también ellas a partir de los años 80, mayor autonomía y un estatuto semejante a las regiones de los otros sistemas. Reformas regionales son previstas en Suecia y Finlandia (aquí también por motivos de la minoría sueca). Únicamente en Irlanda y Dinamarca persiste todavía una descentralización puramente administrativa. En Grecia, quizás el Estado más centralizado de la Unión Europea, los 54 departamentos, ya meros órganos periféricos del Estado, han podido elegir finalmente en 1995 órganos representativos; la articulación administrativa en siete regiones periféricas de 1986, instituidas precisamente para poder acceder a los fondos europeos, ha visto crecer en los últimos años su probabilidad de transformarse en una verdadera y auténtica regionalización.

Queda por mencionar Alemania y Austria. Alemania ha nacido como Estado Federal y como tal ha permanecido, incluso después que los antiguos Länder occidentales se han añadido los cinco nuevos Länder Orientales tras la unifica-

9 Cfr. entre otros, E. Dupoirier (éd.), *Régions. La croisée des chemins*, Presses de Sciences Politiques, Paris, 1998.

ción. Sólo algunos de los Länder tenían una sólida tradición y una identidad histórica, pero la afortunada experiencia del Estado Federal ha creado también en Alemania identidades regionales, que si bien menos fuerte que en España o en Italia. En el caso Alemán hay que decir finalmente que la integración europea estimula la iniciativa autónoma de los Länder, los cuales desarrollan un papel, que los vincula directamente a Bruselas y desbanca Berlín. Todo esto vale también para Austria, Estado federal que han entrado a formar parte de la Unión en 1995.

### Los partidos regionalistas y Europa

En el mejor libro sobre las nacionalidades minoritarias y la integración Europea Peter Lynch sostiene, que Europa ha sido la referencia de muchos partidos nacionalistas y regionalistas hasta los años 20, cuando nacieron algunos de estos partidos, y cuando nacieron contemporáneamente las primeras ideas de una Europa unida<sup>10</sup>.

Los partidos y los movimientos / regionalistas, han tenido siempre una apertura internacional y por consiguiente europeísta. Es lo que Lynch demuestra, haciendo un examen de los programas y las acciones de algunos de ellos. El más antiguo es el galés Plaid Cymur nacido en 1925. Ya en el momento de su fundación Plaid Cymur estableció un vínculo entre su exigencia de autogobierno y la integración europea. Des-

pués del nacimiento de la Comunidad Europea Plaid Cymur osciló entre posiciones contrastantes, preocupado siempre porque la adhesión de la Gran Bretaña a la comunidad garantizase el autogobierno de Gales. También después del ingreso de Gran Bretaña la posición del partido galés fue cambiante: en 1973 entró en el Departamento de las minorías nacionales de Bruselas, pero en 1975 votó "No" al referéndum británico sobre la adhesión a la comunidad. Desde 1979, en cambio, ha atribuido mucha importancia a las elecciones europeas, porque en el marco europeo puede obtener para Gales un estatuto nacional, e incluso el de su independencia. Ha sostenido el sistema monetario europeo, el Banco Central Europeo, y naturalmente los programas de desarrollo regional. En los últimos años el objetivo de Plaid Cymur se ha vuelto más preciso y concreto: la descentralización y el autogobierno de Gales en una Europa Federal en contra por consiguiente de la Europa intergubernamental querida por el gobierno de Londres.

El Scottish National Party siempre ha tenido como objetivo final desde su fundación en 1934 un Estado escocés independiente y por ello separado de Inglaterra. Esta posición contradice como subraya Lynch la voluntad del SNP de hacer de Escocia un miembro de la Unión Europea, precisamente porque esto se convierte en una comunidad supra nacional que supera los Estados-nación. Precisamente porque la Europa

10 P. Lynch, *Minority, Nationalism and European Integration*, University of Wales Press, Cardiff, 1996.

de las regiones hace obsoleta la demanda de la independencia. Pero no es éste el punto que importa.

Lo que importa es que también el SNP, como el Plaid Cymur, ha sido ambiguo e incierto hacia la Unión Europea hasta finales de los años 70. Para el partido galés, como para los otros partidos regionalistas, también para el SNP las elecciones europeas de 1979 fueron un punto de quiebre. Desde entonces el europeísmo del SNP vinculado a las aspiraciones del autogobierno no han tenido incertidumbres. A la Unión Europea el SNP ha dedicado muchas conferencias, muchos convenios y algunos de sus congresos. Después de la conferencia de Maastricht, cuya importancia para las regiones de Europa se comentará más adelante, el SNP precisamente ha sustituido como objetivo la "interdependencia" a la "independencia".

Los diversos grupos autonómicos de Bretaña han sido siempre europeístas. Han asociado su regionalismo ya sea a las transformaciones de Francia en un estado federal, ya sea a una Europa como federación descentralizada de naciones y de regiones. Linch atribuye precisamente a algunos intelectuales de los movimientos Bretones la idea de una Europa de las regiones ya en los años 30. Si su europeísmo es interesante el peso de los grupos y de los pequeños partidos bretones es sin embargo muy limitado.

Diverso es el caso del partido de Flandes, la Volksunie, que ha logrado

tener con frecuencia representantes en el Parlamento de Estrasburgo, y que ha sido siempre muy activo en el trabajo de organizar y reunir a los diversos partidos y grupos regionalistas europeos.

La Volksunie, expresión de una población mayoritaria y no periférica, ha entrado algunas veces en el gobierno central Belga y con frecuencia en el gobierno nacional de Flandes. Su mejor resultado electoral ha sido en las elecciones de 1971, cuando alcanzó el 11.1% de los votos a nivel nacional. La Volksunie ha sido siempre europeísta, como europeístas son por otra parte todos los partidos Belgas. El objetivo de la Volksunie es una Europa federal, que garantice la sobrevivencia de comunidades étnicas en una comunidad supranacional. Muy empeñada en las elecciones europeas desde 1979 la Volksunie quiere un Senado europeo como Cámara de Representación de las Regiones.

También en la introducción al libro más reciente sobre los partidos regionalistas en Europa se repite, que la integración europea alimenta la esperanza de la mayor parte de los partidos "etnoregionalistas"<sup>11</sup>. Sólo algunos ensayos de este volumen toman sin embargo en consideración el europeísmo: algunas líneas están dedicadas, además de las expectativas de las formas de la Volksunie, a las de los partidos regionalistas francófonos de Bélgica, al Rassemblement Wallon y al Front Démocratique de los Francófonos; otras líneas al Scot-

---

11 L. De Winter, H. Türsan (edis.). *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, London : New York, 1998.

tish National Party y, sobre todo, al Plaid Cymur, cuyas visiones de una Europa de regiones ha sido ya expuesta.

Cierto es en cambio, que los partidos regionalistas que han europeizado sus objetivos desde 1979, después de la aceleración del proceso de integración europea en la perspectiva de una respuesta a sus exigencias de autonomía territorial o de semi independencia, son muchos más que los recordados. Todos saben que la Unión Europea sostiene la descentralización, y que protege las minorías etnolingüísticas. Saben que integración y descentralización pueden des-potenciar los Estados nacionales.

Muchos de estos partidos han buscado formas de cooperación en el marco de la Unión Europea y de su Parlamento.

En 1981 bajo la iniciativa de la Volkksunie nace el European Free Alliance (EFA), que reunió 9 partidos regionalistas. En 1983 los miembros de la EFA eran 19, en 1992 eran 21<sup>12</sup>. En la EFA no han entrado sin embargo algunos partidos muy importantes: los catalanes y vascos, porque consideran representar intereses "nacionales" y no "regionales". La Liga del Norte italiana y el SVP menos entusiastas de la integración europea y la CSU demasiado poderosa por sí misma, incluso en Bruselas, para adherirse a una alianza de pequeños partidos.

La arena europea es una arena privilegiada para los partidos regionalistas. El problema de la representación etno-

regional ha sido aceptado en algunos Estados miembros, que han modificado incluso con esta finalidad sus sistemas electorales para el voto europeo. En ningún Estado el territorio ha sido dividido en colegios regionales, pero la adopción del sistema proporcional con colegios de grandes dimensiones, incluso en países donde vige el sistema mayoritario para las elecciones de los parlamentos nacionales, ha favorecido la representación de partidos regionalistas. Bélgica por ejemplo está dividida en 4 colegios correspondientes a las 4 zonas lingüísticas; en España el bajo umbral de barrera en el único colegio nacional permite algunos pequeños partidos regionalistas-nacionalistas tener al menos una sede en Estrasburgo; en Gran Bretaña sobre 12 colegios 3 garantizan una adecuada representación a los galeses y escoceses; incluso la gran dimensión de los colegios italianos favorece a los pequeños partidos regionalistas.

Los diputados pertenecientes a partidos regionalistas han crecido en el curso de los últimos 20 años de elecciones europeas. En 1979 eran solamente 11, de los cuales 8 eran del CSU bávaro, subieron a 19 en 1989 y han llegado a 37 en 1999. Los partidos regionalistas representados en el Parlamento de Estrasburgo fueron solamente 4 en 1979, considerando incluso la CSU bávaro. Pero se hicieron 11 después de las elecciones de 1989 y han llegado a 19, en algún caso aliados en listas electorales comunes después de las elecciones de 1999.

12 P. Lynch, *Co-operation between regionalist parties at the level of the European Union*, en De Winter, Túrzan (eds.), *Regionalist Parties*, cit.

Los numerosos partidos españoles han llevado la mayor contribución en este crecimiento; pero no hay que pasar por alto los últimos llegados como el Partido Sueco de Finlandia.

Los partidos regionalistas obtienen generalmente en las elecciones europeas porcentuales de voto más alto que respecto de las elecciones nacionales. Estos éxitos se explican con el alto abstencionismo de las elecciones europeas, que penaliza los partidos mayoritarios. Pero precisamente esto es significativo: los partidos regionalistas al contrario de todos los otros consiguen movilizar todo su potencial electoral propio en la arena europea. Esto no impide naturalmente que sus porcentajes de voto permanezcan en el conjunto en niveles bajos: la mayor parte de ellos obtienen entre el 2 y el 4% de los votos en el propio sistema; solo algunos han sido capaces de alcanzar casi el 12% en algunas elecciones.

Conviene añadir que no obstante la importancia que los partidos regionalistas atribuyen al Parlamento de Estrasburgo, no ha habido sin embargo una verdadera y auténtica regionalización del voto europeo. Sobre todo no ha habido un acuerdo entre todos los diputados, para llegar a formar un grupo parlamentario. Evidentemente más allá del elemento común de su razón de ser, los fines, la ideología y la organización de estos partidos minoritarios son tan diversos, que les impide formar una alianza parlamentaria. No logran encontrar el acuerdo en las votaciones, que ven el

Parlamento europeo dividido a lo largo del eje derecha e izquierda y con frecuencia ni siquiera en votaciones menos conflictuales del punto de vista ideológico. Cuando se trata de cuestiones que les conciernen, sus diputados han sido sin embargo muy activos, y han logrado con frecuencia hacer sentir las razones del regionalismo al interior del Parlamento.

### Las regiones y Europa

El *regionalismo* en el sentido ilustrado al principio encuentra ahora dificultades, para hacer pesar su representación en la política de la Unión Europea. Sus representantes políticos, los partidos, no consiguen encontrar una estrategia común, y quizás por esto logran alcanzar únicamente de manera indirecta algunos de sus objetivos. Algunos de ellos lo consiguen mejor, cuando se identifican con una de las múltiples regiones creadas o potencializadas en Europa en los últimos 20 años.

La *regionalización*, como se ha recordado, ha dado muchos pasos adelante en menos de dos décadas. Las Regiones europeas han aumentado su peso económico, han obtenido mayores derechos y poderes al interior de los propios Estados y se han perfilado como sujetos capaces de gobernar en el marco de la globalización y de la europeización, aún cuando todos estos procesos deben todavía enfrentarse con muchos obstáculos<sup>13</sup>. Estas transformaciones, se ha dicho ya, han hecho que los

---

13 P. Galés, C. Lequesne (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, London / New York, 1998.

ciudadanos de muchas regiones de Europa hayan adquirido una más fuerte y más segura conciencia regional.

Las regiones europeas, conscientes del propio papel, han desarrollado una iniciativa muy intensa en el marco de la Unión Europea y frente a la misma Unión Europea<sup>14</sup>. Han desarrollado por un lado una red multiforme de cooperaciones entre ellas, y por otro lado han creado organismos de defensa de los propios intereses, hasta que la misma Unión Europea no ha dado forma institucional a la representación de estos intereses.

La cooperación interregional se ha realizado en varias formas, tanto bilaterales como multilaterales. Los acuerdos han sido dictados por la homogeneidad económica y la cercanía geográfica. No es posible recordar todos estos acuerdos, de naturaleza muy diversa, si se piensa que únicamente en los últimos años han nacido alrededor de 20 proyectos de cooperación entre regiones vecinas. Bastará recordar los más importantes.

Una de las más antiguas asociaciones es la comunidad de trabajo de los Alpes centrales la ARG-Alp, que reúne 10 regiones italianas, austríacas, suizas y alemanas. A ésta se ha añadido la comunidad de trabajo de los Alpes Orientales, Alpen-Adrian, donde junto a regiones de Austria, de Italia y de Alemania, hay también regiones de Eslovenia, Croacia y Hungría. En los Alpes Occidentales se ha formado a su vez la CO-

TRAO, que reúne regiones italianas, francesas y suizas. Otras asociaciones de regiones de frontera ven colaborar regiones alemanas, francesas, luxemburguesas y belgas (la de Saar-Lor-Lux, que se ha extendido recientemente a Walonie y Renania-Palatino), holandesas y alemanas (Euroregio), españolas y francesas de los Pirineos. Se han constituido además asociaciones entre las regiones de tradición industrial, entre regiones periféricas marítimas. Expresiones de estas regiones más ricas (Cataluña, Baden-Würtemberg, Reno-Alpi y Lombardia) es la comunidad de los 4 motores que se ha dado y no por casualidad este nombre muy significativo.

Algunas de estas asociaciones han sido creadas en los años 70, pero han entrado plenamente en su función y en su actividad a partir de finales de los años 80. Estas formas de colaboración buscan superar por su propia naturaleza los confines de los Estados nacionales y encuentran su ubicación en el marco de la integración europea.

En 1985 las organizaciones regionales han dado vida a la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). En 1987 las organizaciones del ARE eran ya 96, en 1990 se habían hecho 160, en 1994 250, y 1999 el último dato disponible 350. En este número están presentes también regiones cuyos Estados no son todavía parte de la Unión Europea, en gran medida Estados de la Europa Central y Oriental. La asociación de muchas de sus regiones al ARE prefigura la am-

14 Mucha información en G. Jáuregui, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

pliación de la misma Unión. Pero esta apertura ha significado, que la asociación de las regiones pretende hacer más eficaz con la fuerza del número su acción de presión sobre los organismos de la Unión.

El documento más reciente es la "Declaración sobre regionalismo y Europa" del 4 de diciembre de 1996. En la Declaración las regiones son definidas elemento esencial de la construcción europea; para las regiones se requiere la autorización para estipular acuerdos y tratados internacionales; se exige el reconocimiento de las regiones como sujetos activos de la política europea.

Entre tanto las singulares regiones han tomado una iniciativa de gran relevancia. Para hacer sentir directamente su propia voz ante los organismos europeos, muchos de ellos han abierto a partir de la mitad de los años 80 sus propias oficinas en Bruselas.

El primer *bureau* de un ente territorial fue el del City Council de Birmingham en 1984. Desde aquella fecha el fenómeno ha proseguido a ritmos siempre crecientes. En la segunda mitad de los años 80 tienen su sede en Bruselas las representaciones de los Länder alemanes, de las comunidades británicas, de las regiones francesas y de las Comunidades Autónomas españolas. Entre 1993 y 1994 se registró un crecimiento exponencial del número de estas delegaciones: al principio de 1994 existían en Bruselas más de 70 de estos *bureaux*. En

los años siguientes todos los Länder alemanes, numerosos *counties* del Reino Unido, muchas regiones francesas, casi todas las autoridades provinciales de los Países Bajos, todas las Comunidades Autónomas españolas, muchas regiones italianas (la primera fue la Emilia Romagna), algunos Länder austríacos, todos ellos han abierto su representación en Bruselas. Tras la última ampliación de la Unión el panorama regional de Bruselas se ha enriquecido ulteriormente. En diciembre de 1999 las regiones con oficina propia de articulación ante las instituciones comunitarias eran 179<sup>15</sup>.

Es interesante recordar que, para vencer las resistencias del propio gobierno, las regiones españolas tuvieron que esperar una sentencia de la Corte Constitucional de 1995, y que el gobierno italiano permitió a las regiones italianas abrir su propia oficina en Bruselas sólo desde 1996.

Naturalmente el así llamado *euro-lobbyng* no se ha ejercido en Bruselas únicamente desde las oficinas de las Regiones. Los *bureaux*, a su vez, tienen otros objetivos, además del diálogo con las instituciones comunitarias para defender al nivel político y técnico los intereses de las respectivas regiones. Entre ellos han proporcionado a las propias sedes centrales consultoría para ilustrar los procedimientos y mecanismos comunitarios, para crear relaciones con otras regiones, para facilitar la pertenencia a los programas comunitarios.

---

15 Una amplia reseña de estas Oficinas en Bruselas se encuentra en L. Badiello, *Ruolo e funzionamento degli uffici europei a Bruxelles*, en "Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale", enero-febrero, 2000, pp. 89-119.

El número de *bureaux*, la amplitud de sus funciones y la intensidad de su trabajo confirman una creciente conciencia de los gobiernos regionales de la importancia de participar en el proceso de integración europea.

Partiendo de esta conciencia y de este empeño muchas regiones europeas han instituido en su interior oficinas especiales para las relaciones con la Unión. En conclusión, las regiones han inaugurado una especie de política exterior, que las lleva a rebasar los respectivos ministerios centrales, para establecer relaciones con otras regiones y con las instituciones europeas.

Finalmente, conviene dar el justo relieve también a los viajes con los correspondientes contactos más o menos informales, que los representantes de las regiones, incluidas sus dirigencias políticas, efectúan en Bruselas. Estos viajes y estos contactos se han multiplicado en los últimos años a pesar de alguna resistencia por parte de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores<sup>16</sup>.

### La Unión Europea y las regiones

La "representación regional" es ya reconocida por los organismos comunitarios. La legitimación de las regiones como actores políticos protagonistas del proceso de integración europea está lograda, como ya se ha visto y como se re-

cordará más todavía en los años 90. Pero ésta tiene un origen lejano.

Ya en los años 50 el Consejo de Europa tenía órganos para la colaboración entre regiones y comunidades, aun cuando las autonomías locales todavía más aquellas regionales eran únicamente un proyecto muy lejano. El momento más importante de la relación entre europeización y regionalización es por unánime reconocimiento el de la llamada "Declaración de Bordeaux" en 1978. Reunido en esta ciudad francesa, el Consejo de Europa afirmó de hecho que "El camino hacia Europa pasa necesariamente por las regiones".

Pero el Consejo de Europa es un órgano mucho más amplio y mucho menos importante que la Unión Europea. Esta última ha dirigido únicamente en tiempos recientes su atención hacia la realidad regional. Pero ha existido una tensión muy fuerte, que ha producido y continua produciendo cambios importantes en la distribución del poder en los diferentes niveles institucionales de la Europa Occidental.

El nuevo curso inició con el relanzamiento mismo del proceso de integración europea, en 1982, y prosiguió con intensidad desde 1985, cuando Jack Delors se convirtió en presidente de la Comisión Europea. Por iniciativa de Delors, a partir de la segunda mitad de los años 80, como ya se ha anticipado, las

---

16 Sobre toda la red de correspondencias institucionales y de relaciones informales entre las regiones de algunos grandes países y la Unión Europea el trabajo más profundo es el de A. Rojo Salgado, *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

instituciones europeas presionaron para promover la colaboración con las regiones y a solicitar la colaboración entre las regiones. En 1988 fue instituido el Consejo de las colectividades locales y regionales con funciones consultivas. Siempre bajo el impulso de Delors se reavivó la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales en Europa, que se ha reunido muchas veces en el curso de los años 90.

En el mismo año de 1988 el Parlamento europeo adoptó una resolución sobre el papel de las regiones en la Comunidad europea, la regionalización era considerada en aquel documento como factor de democratización y como factor de valorización de la especificidad cultural.

La conferencia de Maastricht de 1991, tan importante para los desarrollos futuros de la Unión Europea, lo fue también para las aspiraciones de las regiones. En el tratado de Maastricht fue renovado el reclamo de fondo, que había sido el del Consejo de Europa de 15 años antes: "El camino de Europa pasa por las regiones". La existencia de los gobiernos regionales era sí reconocida en el marco de la comunidad.

En Maastricht fue solicitada la progresiva homogeneización de las instituciones subestatales. Lo cual significaba la obligación de su potenciamiento, allí donde todavía eran débiles, y de su creación donde todavía no existían, Más aún: se decidió también que los go-

biernos nacionales no puedan monopolizar más la representación de los intereses en la Unión Europea, mientras que por el contrario son habilitados hacerlo, entre otros actores, precisamente las regiones. Después de Maastricht, finalmente, las políticas de la Unión Europea en los sectores del desarrollo económico, del medio ambiente, de la cultura continuaban teniendo una influencia sobre los gobiernos centrales, pero también una influencia directa y no ya indirecta sobre los gobiernos regionales.

En varios Estados muchas competencias en las relaciones con Bruselas han sido transferidas a las regiones. Maastricht ha inaugurado lo que se convino en llamar la *multi-level Governance*, cuyo amplio reconocimiento fue dado al nivel intermedio de *governance*, aquel de las regiones precisamente<sup>17</sup>. Los representantes de las regiones pueden participar en las cuestiones que les competen en el Consejo de Ministros. A los representantes de los Länder alemanes y de las regiones Belgas, es decir de dos Estados federales de la Unión, han sido concedidos amplios poderes en la gestión de muchas cuestiones; poderes de los que han sido despojados los respectivos Estados federales.

Los acuerdos de Maastricht dieron vida a un nuevo organismo de la Unión, el Comité de las Regiones. El Comité de las Regiones es desde entonces un organismo oficial de la Unión junto al Consejo de Ministros y el Parlamento, pero

---

17 Una exhaustiva panorámica de estos desarrollos se encuentra en R. Hrbeck, S. Weyand, *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven*, C.H. Beck, Munchen, 1994.

sus funciones y sus poderes no han sido todavía bien definidos. Constituido oficialmente en 1994, y reconfirmado solemnemente por la Conferencia de Amsterdam de 1997, le han sido consignados hasta ahora solo funciones consultivas. Actualmente está compuesto de 222 miembros representantes de las colectividades locales y regionales.

Las regiones querrían que se convirtiese junto al Parlamento y al Consejo de Ministros en la tercera Cámara de la Unión o, como alguno justamente dice, el Senado de Europa u órgano de representación territorial como el BundesRat alemán. Tal Cámara de representación satisfecería la demanda fundamental de las regiones: convertirse en el tercer nivel de la arquitectura europea, después de la Europa de los Estados nacionales.

El Comité de las regiones ha tenido un camino muy difícil. Ha sufrido las divisiones internas y la poca concordancia sobre los objetivos posibles. Ha desarrollado y desarrolla justamente una relevante función simbólica, pero no ha logrado obtener una real influencia sobre la política europea<sup>18</sup>. Parece cierto sin embargo que, gracias al Comité, las regiones han conquistado un rango constitucional y con ello el derecho de ser al menos escuchadas por las Comisiones y por el Parlamento.

Un paso importante en la "política regional" de la UE ha sido la reforma de los criterios de distribución y de gestión

de los llamados "fondos estructurales". La European Regional Development Fund (ERDF) ha sido instituida precisamente en 1975. Pero fue profundamente reformada y relanzada en el Acta única europea de 1986, y ha sido ampliamente reforzada y reformada con dos planes quinquenales en los años 90. Basta pensar que en 1999 los fondos estructurales han representado el 35% del presupuesto de la Unión. Creado para ayudar el desarrollo de las regiones pobres y atrasadas de la Unión, con la finalidad de lograr la paridad de las condiciones sociales y económicas en todo el territorio europeo, el ERDF convoca a la autoridad subestatal de todos los Estados, para que colaboren a los programas de ayuda y de desarrollo según el principio del "partnership". La política de distribución de los fondos se basa sobre la noción de territorio regional. La política regional de la UE de los años 90 por consiguiente ha aumentado el papel de los gobiernos regionales y de las clases políticas regionales en confrontación con los respectivos poderes centrales. Muchas políticas regionales se han "europeizado".

Después de los tratados de Maastricht y de Amsterdam se ha instaurado en la Unión Europea un nuevo sistema de gobierno. Los tratados han creado un contexto, que ha impulsado a los gobiernos centrales a ceder poder a los niveles subestatales<sup>19</sup>. Los gobiernos cen-

18 T. Christiansen, *Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions*, en "Publius", invierno, 1996, pp. 93-116.

19 Sobre la posibilidad y los obstáculos en la construcción del tercer nivel, consúltense los trabajos recogidos en C. Jeffrey (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third Level in Europe?*, Frank Cass, London-Portland, 1999.

trales no son ya capaces, como decía Bell hace 25 años, de responder a muchas de las demandas de sus ciudadanos. Han sido por consiguiente constreñidos a renunciar a no pocas de sus prerrogativas, además de su soberanía.

### ¿Qué identidad para los europeos?

Algunos sostienen que la redistribución del poder en los últimos 10 años en Europa ha constituido una ruptura epocal respecto a 700 años de historia. Esto es quizás una exageración y como exageración parece todavía el pretexto de muchos partidos regionalistas representados en el Parlamento de Estrasburgo, de que el segundo nivel de la arquitectura del poder junto a los Estados nacionales, deberá desaparecer en el futuro Estado supranacional de Europa.

Mientras tanto la batalla de las regiones de ninguna manera ha terminado: el tercer nivel de poder no ha conquistado todavía una posición sólida. La última conferencia europea la de Niza, desarrollada en diciembre del 2000, no ha dicho nada sobre las regiones ni tampoco sobre el papel del Comité de las regiones; no sólo porque estuvo ocupada por muchos otros problemas más graves y más urgentes, sino porque muchos gobiernos centrales tienen todavía resistencia contra el avance de las regiones.

Es todavía difícil de establecer las formas y las direcciones, que adoptará el completo proceso de integración. No es fácil prever el ritmo y el éxito de la crisis de representación de los Estados nacionales, que la integración europea contribuye a agravar. Por consiguiente es todavía menos fácil prever el destino de la Europa de las regiones.

Quien escribe no está ni siquiera seguro de haber demostrado que entre *europización* y *regionalización* haya habido en los últimos años una clara relación de causa-efecto. y que esta relación haya sido recíproca. Puede también ocurrir que estemos y quedemos en dos procesos paralelos. Se trata en cualquier caso de dos desarrollos político-institucionales.

Pero lo que más cuenta en esto es la suerte de los *regionalismos*, de sus aspiraciones y de su fuerza; es el destino de la identidad regional confrontado con los nuevos desafíos y con las nuevas expectativas. De las páginas precedentes se desprende un indudable interés de las elites políticas (pero también intelectuales) de las regiones por la integración europea y su confianza en que la lenta formación de una identidad europea debilitará la identidad nacional en completa ventaja de las identidades regionales.

Si los comportamientos de las elites regionalistas son visibles, menos visibles son las actitudes de los ciudadanos. No bastan los porcentajes del voto, que los partidos regionalistas recogen en las elecciones europeas (que, como se ha visto, no son mucho menos altos); no basta que los respectivos gobiernos declaren que Cataluña o Flandes son "naciones en Europa"; no bastan las cifras de los sondeos. Además no es seguro que el redescubrimiento de la identidad regional esté vinculado a la adquisición de una identidad europea. Todas las encuestas dicen, que si las identidades regionales han aumentado, la identidad europea todavía es débil, mucho más débil que todas las identidades nacionales de los ciudadanos europeos.

Es verdad que en toda Europa occidental, gracias a los regionalismos, han reflorecido en las últimas décadas las identidades regionales, que siglos de poder centralizado no habían destruido. Sigue siendo verdad que estas identidades han encontrado alimento en las reformas institucionales de muchos Estados miembros, y lo pueden encontrar en la reforma "federalista" de las instituciones europeas.

La Europa de las regiones, en definitiva, emerge lentamente ya sea como una realidad de geometrías variables. En conclusión, se puede decir que es producida por una constelación de factores: las iniciativas de las regiones, que

tienen ya una fuerte identidad, la autonomía concedida por los Estados y la dinámica política de la Unión Europea. La Europa de las regiones sigue siendo todavía un mito; pero es muy notorio que los mitos, bien cultivados, generan identidad. Así la europeización podría abrir una vía para salvaguardar las diversidades culturales al interior de los viejos Estados nacionales. Si se cree, naturalmente, que no haya incompatibilidad entre sujetos de la modernización, como son las estructuras supranacionales, y sujetos de la tradición, como son las identidades culturales vinculadas al territorio.

**EL "DESARROLLO COMUNITARIO"**  
**Como modelo de intervención en el medio rural**

**Víctor Bretón**

*Comentarios:*

*Alain Dubly, Luciano Martínez, Marco Antonio Guzmán.*



La historia de la relación Estado-Comunidades, siempre será incompleta sino introducimos la acción de la Misión Andina en Ecuador; en un contexto en el que se inician complejos cambios en América Latina en la búsqueda de una modernización agraria nunca acabada, y en el que se presentan intensas movilizaciones campesinas hacia cambiar la injusta estructura agraria vigente.

Este es el entorno en el que se ubica el análisis de Víctor Bretón, documento central de esta publicación que cuenta con los versados comentarios de A. Dubly, uno de los más activos pensadores de la ruralidad; de L. Martínez un permanente investigador y de M.A. Guzmán, en algún momento Director Ejecutivo de la Misión Andina.

# DEBATE AGRARIO-RURAL

## Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos: el caso de Guangaje

Mercedes Alomía\*

*Los páramos son esenciales proveedores de agua, esta primordial función está en constante peligro por la erosión de los suelos, debido tanto a factores naturales como a la acción humana. Este deterioro es ya observable en sectores como Guangaje, en la provincia del Cotopaxi, en donde la ampliación de la frontera agrícola, motivada por las condiciones de pobreza y el crecimiento demográfico, agudizan el problema. Sin embargo, en algunas comunidades se mantienen estrategias en el uso del suelo que palián los efectos de la sobre-explotación.*

### Introducción

La formación vegetal llamada páramo constituye la principal fuente de agua potable para la población de la parte Norte de los Andes (Hofstede 1997), son importantes en la reducción de flujos rápidos, prevención de la erosión (Buytaert 2000; Vega y Martínez 2000; Vanacker 2002), su flora es la más rica de los ecosistemas de alta montaña en el mundo (Smith y Cleef 1988) y tienen un notable valor científico y ecológico por su paisaje único. El páramo también ha sido un lugar para la producción de alimentos desde la época pre-incásica (Crissman

2003); además, hay plantas usadas como medicinas, leña y para la alimentación del ganado (Vega y Martínez 2000). Se estima que en Ecuador, 200.000 personas viven en los páramos y los usan de manera directa (Medina et al. 1997 cit. por Medina y Mena 2001).

Estas funciones se deben en gran parte a las propiedades de su suelo. Sin embargo, el páramo es un ecosistema fácilmente vulnerable a disturbios antrópicos (Vargas y Rivera 1990). Se han identificado tres tipos de causas mayores para la degradación del suelo del páramo: fuego, sobrepastoreo y cultivos, aunque se han identificado otros factores (construcción de carreteras, cons-

---

\* Resumen de una investigación presentada como Tesis de Grado en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central del Ecuador y contó con el auspicio de la Fundación Eco-ciencia.

trucción y fugas de canales de riego, paso de vehículos pesados) (Podwojewski y Poulénard 2000b).

La capacidad de retener agua en el suelo se ve afectada por el pisoteo del ganado porque compacta el suelo y deja menos espacio poroso para acumular el agua. El pisoteo y la alimentación del ganado con la paja pueden dejar al suelo desnudo, entonces éste se seca y la pérdida de agua causa un reacondicionamiento de las unidades estructurales, produciendo modificaciones en los espacios vacíos; este cambio es irreversible. Este secado afecta negativamente a la densidad aparente, retención de agua, permeabilidad, estructura, porosidad y consistencia (Pinzón 1993). El secamiento irreversible en el suelo, dificulta el flujo de agua y la toma de nutrientes de las plantas.

Cuando el suelo queda desnudo la materia orgánica se volatiliza, según Buytaert (*et al.* 2000), hay una gran correlación entre el contenido de material orgánico y la retención de agua; por tanto la degradación de la materia orgánica parece ser el factor más importante en el proceso de reducción de la retención de agua en el suelo. Cuando escasea la materia orgánica la estructura del suelo también se degrada y esto favorece la erosión (Fundación Shell 1971).

El fuego, generalmente ligado al pastoreo, disminuye la cobertura vegetal protectora contra la erosión; al mismo tiempo, las cenizas contienen productos que repelen el agua, impidiendo su infiltración a través del suelo y fomentando el flujo superficial que conduce a la erosión (Podwojewski y Poulénard 2000b). Con pastoreo y quemas,

los suelos de los páramos están más comprimidos, secos y con menos materia orgánica; además, el agotamiento de los nutrientes extractables (disponibles) puede ser un serio peligro dentro de un páramo quemado y pastoreado (Hofstede 1995).

Los cultivos tienen un impacto mayor sobre el páramo, porque para la preparación del terreno se arranca toda la vegetación y se voltea el suelo, éste se seca superficialmente y los nutrientes se liberan (Hofstede 2001). En el primer año de cultivo de un páramo, los rendimientos son relativamente altos, el cultivo utiliza las reservas de fósforo del suelo y el riesgo fitosanitario es bajo debido a la ausencia de organismos fitopatógenos en el suelo. Pero, en caso de cultivos intensivos, éstos tienen rendimientos bajos debido al frío, heladas, al riesgo fitosanitario como consecuencia de la humedad fuerte que permite el desarrollo de muchas enfermedades y a la carencia en fósforo (Poulénard y Podwojewski 2000b). Además, los cultivos no pueden proteger al suelo de la erosión hídrica y eólica como lo hace el pajonal (FAO 1961; Morgan 1998).

Buena parte de la cobertura vegetal de páramo ha sido reemplazada por cultivos en las provincias de la Sierra, las franjas pioneras de la agricultura en alturas superiores a 3.600 m.s.n.m. cubren una superficie de 30.800 Ha, especialmente en Chimborazo y Cotopaxi (Huttel *et al.*, 1998). En la provincia de Cotopaxi, los páramos de la zona de la cordillera occidental, que es donde se concentra la mayor cantidad de centros poblados campesinos e indígenas, se han ido convirtiendo gradual y paulati-

namente en áreas de cultivos y pastoreo. Esto es apoyado por trabajos de investigadores como Pérez (2002), Martínez (2004) y Sánchez (2002) que han llevado a cabo investigaciones alrededor del Quilotoa.

Se cree que en esta zona existían asentamientos de mitimaes o que estas tierras fueran aprovechadas por grupos del monte o yunga, una zona más baja en el camino hacia la costa (Pérez 2001; Martínez 2004). Después de la conquista el sistema de haciendas de orientación ganadera se estableció sobre estas tierras por más de tres siglos y medio. Durante esos siglos ocurren ocupaciones sucesivas del páramo, en la segunda mitad del siglo 20 una ola de ocupación se produjo con la reforma agraria, en medio o como resultado de ese proceso; esta incorporación masiva produjo una serie de efectos que hoy son materia de discusión (Ramón 2000). Después de la obtención de tierras se empieza a trabajar en el desarrollo agrario; sin embargo, a pesar de la presencia de numerosas organizaciones de ayuda en la zona y de los proyectos de desarrollo implementados, lejos de generar un real desarrollo han degenerado en un mayor subdesarrollo, es decir, peores condiciones y calidades de vida.

En parroquias rurales de la provincia de Cotopaxi como Guangaje (canton Pujilí), donde casi toda la población vive en condiciones de pobreza extrema (SISSE 2003), existen notorios problemas de erosión y reducción de la cantidad de agua que baja de los páramos; a su vez, la erosión está ligada a la pérdida de nutrientes del suelo y a los movimientos en masa. Dado que la po-

blación más vulnerable a los problemas ambientales y desastres naturales son los más pobres ya que no tienen los recursos para enfrentarlas (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina 1987), asumo que si no se toman las medidas para dirigir las actividades agrícolas y ganaderas hacia una modalidad más sustentable para reducir la degradación de esta zona, dentro de algunos años la población tendrá una calidad de vida mucho menor en un área totalmente improductiva y la biodiversidad, tanto en sus componentes bióticos como físicos, se verá seriamente afectada.

### El área de estudio

El estudio se realizó en la microcuenca de Guangaje y se trabajó con las comunidades de Guangaje Centro, Guayama Grande y Salamalag Chico. La microcuenca de Guangaje está 3.200 a 4.200 m.s.n.m, tiene una temperatura entre 6 a 12 C° (Proyecto de Desarrollo de Área PDA 2003), pluviosidad de 760 mm/año (Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología INAMHI 2004), vientos fuertes entre 5-7 Beaufort durante la estación lluviosa y más de 9 Beaufort en Agosto (Cladder 2005). El área de estudio pertenece a la Cuenca del río Esmeraldas, la Subcuenca del río Blanco, la Microcuenca del río Toachi, por lo que las aguas que nacen en el páramo de Guangaje van hacia la Costa ecuatoriana a desembocar en el Océano Pacífico (PDA 2003).

En 1857, se registra la compra de tierra por parte de unos campesinos a la hacienda de Guangaje (Marchán *et al.* 1990). Este, sería el origen de Guangaje

Centro, cuyos comuneros explican que han vivido como “campesinos libres” desde hace mucho tiempo. La hacienda a la que perteneció Salamalag Chico y Guayama Grande, antes de que pasara desde la Asistencia Social a la Universidad Central, era propiedad de “Gallu”, también propietario de las vecinas Chimbo Guangaje y La Provincia (Sánchez 1986).

En los años 60, los campesinos, invaden las tierras de hacienda, con el apoyo de uno de los partidos de izquierda con mayor presencia (Partido Comunista, Marxista, Leninista, Ecuatoriano PCMLE), este fenómeno se repite en la hacienda de La Provincia (Fiallo y Ramón 1980). La manera en la que estas tierras en poder de los campesinos-indígenas se manejó dependió de la forma en que estaban estructuradas las comunidades. En Salamalag Chico y Guayama Grande, conservaron grandes áreas de páramo comunal para mantener la ganadería (Sánchez 1986); en cambio, en Guangaje Centro la exigencia de dividir los terrenos comunales en parcelas individuales redujeron el área de páramo a 8 ha. (Toaquiza 2002).

Este estudio surgió a consecuencia de la lectura de algunas de las investigaciones realizadas por el Proyecto Páramo sobre los efectos de la agricultura en el ecosistema páramo, con esa información se elaboró una propuesta de investigación que se presentó a EcoCiencia y fue aceptada por el Programa para la Conservación del Páramo y otros Ecosistemas Frágiles (CBP).

### Planteamientos del problema

La investigación se centró en la influencia de las actividades productivas

sobre la degradación del páramo y como esto afecta a las propiedades físicas y químicas del suelo y su relación con la erosión, la pérdida de la fertilidad de los suelos y la capacidad de retención del agua. El período de estudio abarca desde el año 1962 hasta el año 2004, lapso de tiempo que permite además estudiar los cambios en la estructura agraria por los efectos de las reformas agrarias, uno de los principales hitos en el uso del suelo. El análisis de los cambios de uso de suelo se hizo mediante fotografías aéreas.

Sobre la degradación del páramo y erosión se analizó:

- El avance de la frontera agrícola y el crecimiento o aparición de sitios con problemas de erosión, interpretando fotografías aéreas de 1962, 1988 y 2000.
- La opinión de los campesinos sobre el estado del páramo y la erosión. Esto se obtuvo mediante entrevistas a los campesinos de Guangaje Centro, Salamalag Chico y Guayama Grande.
- El estado de salud del páramo, utilizando indicadores socioeconómicos y una modificación de la ecuación empírica desarrollada por Coppus *et al.* (2001) quienes describen el estado de salud del páramo en función de las siguientes variables:

$$ES = FN + MO + ABS - Qu - Pa - De - DH$$

EC = Estado de Salud FN = Fauna Nativa

MO = Materia Orgánica Qu = Quemada

ABS = Actividad Biológica del Suelo  
Pa = Pastoreo

DH = (Otros) Disturbios Humanos  
De = Degradación

- Se elaboró un mapa de susceptibilidad a la erosión que combina las condiciones naturales que pudieran influir en ésta: clima (precipitación, viento), pendiente, textura, profundidad del suelo, porcentaje de materia orgánica y longitud de pendiente; con aquellas dependientes del ser humano: grado de protección de la cobertura vegetal en función del uso del suelo.

$ISE_h = (P + L + T + MO + PS + GP) * ILL$

$ISE_h$  = Índice de susceptibilidad de erosión hídrica

P = Pendiente L = Longitud de la ladera

T = Textura de los suelos

MO = Materia orgánica

PS = Profundidad de los suelos

GP = Grado de protección de la cobertura

ILL = Intensidad de llluvias

$ISE_E = (T + MO + GP) * V$

$ISE_E$  = Índice de susceptibilidad de erosión eólica

T = Textura de los suelos MO = Materia orgánica

V = viento GP = Grado de protección de la cobertura

Las propiedades químicas analizadas fueron: materia orgánica, macronutrientes (S, N, P, K, Ca, Mg), micronutrientes (Zn, Cu, Fe, Mn, B), pH (acidez). Las propiedades físicas: textura, densidad aparente y retención del agua en el suelo. También se hizo una descripción del perfil del suelo en los 30 primeros cm. Se tomaron muestras en sitios sin erosión, con erosión leve, erosión grave y erosión muy grave. Estos sitios, a su vez, provenían de páramos con pastoreo, páramos con cultivos (desde hace 1 año, 10 años y 20 años) y sitios abandonados. Debido a la época en que se realizó el trabajo de campo (mayo, junio, julio), los sitios cultivados fueron de 2 tipos, recién sembrados y cosechados.

En los sistemas productivos se caracterizó los elementos básicos (capital, mano de obra, tierra, prácticas agrícolas) mediante entrevistas a campesinos. Además, se recopiló información bibliográfica sobre las actividades productivas e historia de la comunidad.<sup>1</sup>

La interpretación de fotografías aéreas se digitalizó a ArcView 3.2 en ese programa también se elaboró los mapas de índice de susceptibilidad de erosión.

1 Para la evaluación rápida del estado de salud se contó con la ayuda de Rubén Coppus de EcoCiencia, en la realización de entrevistas se contó con la ayuda de Elmer Cladder de la Universidad de Amsterdam, esta persona a su vez fue quien se hizo cargo de la toma de muestras y descripción de los perfiles de suelo.

La información de entrevistas se transfirió a una base de datos de Acces donde se hicieron cruces de información.

Los análisis químicos se analizaron en el INIAP, el pH se determinó con el método suelo agua (1:2,5); el azufre por el método del Fosfato de Calcio; el potasio, calcio y magnesio por Olsen modificado; cobre, hierro, manganeso y zing por Olsen modificado; el boro por curcumina; la materia orgánica por el dicromato de potasio y el aluminio intercambiable por titulación con NaOH. Los análisis físicos se hicieron en PROMAS, Cuenca. Para obtener puntos los puntos de la curva de retención de agua en el rango de presiones bajas ( $pF = 1.48, 1.78, 1.95, 2.36, 2.72$ ) se utilizó en laboratorio el Multistep, y el Aparato de Membrana para presiones altas ( $pF = 3.48, 4.18$ ). Para el análisis de las propiedades físicas y químicas se usó el método de Análisis de Redundancia (RDA) con el objeto de encontrar patrones relacionados con variables ambientales (uso de suelo y grado de erosión).

Con esta información se identificó relaciones entre las condiciones naturales físicas y meteorológicas y la erosión y retención de agua en el suelo, confrontado con el sistema de producción y la erosión.

Del estudio se desprende que el estado de salud bajo del páramo, área en referencia se debería más bien al uso intenso del suelo, siendo la densidad demográfica alta la causa principal, ya que si se excede el límite máximo de la densidad de población humana, silvestre y de ganado, relacionada con las diversas capacidades de sostenimiento de un ecosistema éste se degrada (Eco Sitio 2005)

Una vez que la vegetación de páramo fue reemplazada por cultivos tras el avance de la frontera agrícola, el pastoreo se concentra en áreas cada vez más pequeñas y a mayor altura, con el avance de la frontera agrícola y aumento del pastoreo parte del área se erosionó y con el aumento de la erosión disminuyó el contenido de materia orgánica y el número de macroinvertebrados del suelo (estado de salud). También se puede observar una reducción en la capacidad de retener agua entre un páramo sin erosión y otro con erosión grave y el contenido de nutrientes es menor en páramos con erosión leve, grave y muy grave que en páramos sin erosión (análisis de suelo).

Con el aumento de la población y el uso más intensivo se construyen caminos para unir las comunidades. Al parecer algunas especies de la fauna nativa huyen de la zona por la presencia más continua y más cercana del hombre (estado de salud).

Cuando Coppus (*et al.* 2001) evaluaron el estado de salud en un sector páramo del Quilotoa también obtuvieron que el estado de salud era bajo. Sin embargo, Coppus resalta la presencia de lugares con condiciones económicas positivas a pesar que tenían páramos degradados. En Guangaje esto no se cumple, por un lado debido a la conjunción de condiciones naturales adversas (heladas, régimen de humedad deficitario) y la ausencia de factores externos (riego, crédito, mercados, tecnología, infraestructura vial) que han dificultado el desarrollo agrícola; además los poblados estudiados por Coppus estaban cerca de vías de acceso o centros de comercio importantes, por lo que ob-

tienen más fácilmente del gobierno los "beneficios" de la modernidad (sistema de salud, educación, servicios básicos, infraestructura), lo que no ocurre en sitios distantes como es el caso de Guanage.

Curiosamente, el 44,5 % de los campesinos entrevistados cree que el páramo está en buen estado y el 38% en mal estado, a pesar de que dicen tener problemas de erosión, falta de agua y que algunas especies de animales han desaparecido. Esto se debería a que la función más importante que tiene el páramo, la regulación del flujo hídrico, no es visible para el campesino, pues se produce bajo la cubierta vegetal. Ellos utilizan el pajonal para alimentar al ganado y su interés en conservarlo se basa en tener terrenos para el pastoreo y actividades comunales; para ellos el páramo comienza donde se terminan los cultivos, y el concepto de la conservación de los recursos naturales para evitar la erosión o regula la cantidad de agua, les es nuevo y pocos lo conocen.

Antes de que se inicie el período de estudio ya existían zonas cultivadas. El escaso número de hectáreas dedicadas al cultivo, que se observa en la fotografía aérea de 1962, cerca de las comunidades Salamalag Chico y Guayama Grande se debería a que estas tierras formaban parte de una hacienda que era principalmente usada para el pastoreo de animales (Sánchez 1984). La zona de Guangaje Centro, en cambio era una comunidad "libre" desde el siglo XIX, tenía un páramo comunal y parcelas individuales, de ahí que se vean más cultivos en ese sitio. Después de la toma de tierras en la hacienda donde estaba Salamalag Chico y otras haciendas veci-

nas (años 60), se produce una repartición de éstas entre los campesinos que participaron en el movimiento; con esta repartición se inicia el avance de la frontera agrícola que según las fotografías aéreas, es el cambio más drástico de cobertura vegetal en el área de estudio, durante el período de análisis de este trabajo.

Una vez que los campesinos adquieren tierras en la zona se inician acciones de desarrollo agrario. Sin embargo, el área tiene varios limitantes: el frío (heladas), régimen de humedad irregular y deficitaria, carencia de riego y bajo contenido de nutrientes en el suelo; por lo tanto los cultivos no resultan en altos rendimientos y los ingresos provenientes de la agricultura no son suficientes para satisfacer las necesidades de la familia y recuperar los costos de producción. Al mismo tiempo, las familias iban creciendo y había menos ingreso por familia, y mucho menos, capital suficiente para poder comprar tierras de mejor calidad. Las tierras se subdividieron paulatinamente por herencias dando lugar a un marcado minifundismo. Ante esto, se fueron repartiendo las tierras comunales con lo que se fue reduciendo cada vez más el páramo disponible.

Es importante anotar que el desempeño de estas zonas agrícolas fue diverso, dependió de las estrategias adoptadas por cada comunidad para el uso y acceso a la tierra, lo cual denota la forma en como estaban estructuradas las comunidades y sus unidades productivas familiares. A mediados de los 80, los campesinos de Salamalag Chico y Guayama Grande optaron por preservar indiviso el extenso territorio de los pára-

mos comunales por dos razones: para mantener la producción pecuaria y permitir a la comuna una forma de arriendo del usufructo de pastos a la vecina comunidad de Chimbo Guangaje. Tras decidir no parcelar el páramo comunal, a fin de compensar el minifundio y evitar las divisiones o repartos de las parcelas familiares las cabezas de familia no legalizan las tierras a sus hijos casados; de esta manera, la joven unidad doméstica sin tierra, tiene el acceso a parcelas en ambas familias. Estos terrenos pueden ser de los padres y/o suegros como de los hermanos o cuñados que se encontrarían en la misma situación; y con los que la nueva unidad familiar tendrá que mantener lazos muy estrechos para poder compartir las mismas parcelas (Sánchez 1984). En cambio, en Guangaje Centro los campesinos decidieron dividir el páramo comunal.

Entre los efectos asociados a la decisión de no legalizar las escrituras de los hijos se puede encontrar que la superficie media de tierra utilizada por los campesinos es mayor al tamaño promedio de la propiedad real por familia, segundo encontrado por Sánchez hace 20 años en las comunidades de Salamalag Chico y Guayama Grande (2,5 Ha. en Salamalag Chico) (entrevistas) y que el campesino consigue acceso a tierras en diferentes microclimas de la misma u otra comunidad, lo que le permite reducir los riesgos por plagas o helada y diversificar la producción. Este es el caso de los pocos productores de chochos (entrevistas), un cultivo que no se da en las partes altas de Salamalag Chico y Guayama Grande por el frío pero que sí se produce en tierras más bajas.

Cabe anotar que no se trata de grupos sociales totalmente homogéneos, en cuanto a ingresos y propiedades. En la zona, como en otras del país, se presenta una diferenciación social. Un ejemplo se manifiesta en la compra de terrenos los cuales requieren de capital. En el caso de los mayores compradores vienen de familias tradicionalmente fuertes en el área de estudio (entrevistas); por lo tanto, estas personas no son grupos que se han favorecido a partir de un capital inicial pequeño, son personas que han mantenido su situación económica a partir de un capital inicial más o menos grande. Otra forma de analizar es relacionando la edad del campesino con la extensión de terreno que dispone (entrevistas), siendo los más ancianos (probables beneficiarios directos de la Reforma Agraria y que no han dividido sus terrenos), los que tienen mayores extensiones de terreno (> 5 ha) y los más jóvenes (probables descendientes) quienes tienen menores extensiones; esto hace pensar que las generaciones posteriores al reparto por Reforma Agraria, no tenían recursos para reproducirse en la misma extensión e intensidad que las de sus antecesores. Esto se confirma al constatar la disminución de los quintales sembrados y cabezas de ganado por campesino (entrevistas), y en el caso de Guangaje Centro, en una superficie media de tierra utilizada menor (comparación con el tamaño promedio de la propiedad real por familia encontrada por Sánchez hace 20 años).

### **Erosión y reproducción familiar**

Como consecuencia del avance de la frontera agrícola, se cultiva en pen-

dientes marcadas y hasta la máxima altura posible, desapareciendo la vegetación de páramo. Esto incrementaría la susceptibilidad de las tierras a la erosión (ISE).

La expansión agrícola impulsada por factores demográficos, encuentra una clara relación con la alteración de caudales en los sistemas hídricos locales (Martínez 2004), como indican los análisis de las propiedades físicas del suelo y las entrevistas, la insuficiencia de agua sería la principal causa de la reducción del rendimiento de los cultivos.

La reducción de las áreas de páramo comunal a favor de la agricultura e instalación de nuevas unidades productivas habría ocasionado la disminución de animales como vacas, chivos, llamas y ovejas que encontraba en los páramos comunales su lugar de crianza (entrevistas). Los campesinos más ancianos manifestaban que años atrás tenían más animales por familia ya que había más alimento (paja), lo que es corroborado por conocedores de la zona, quienes estiman que el pastoreo se redujo al menos a la mitad. Esto sería especialmente cierto en el área de Guangaje Centro.

La reducción del rendimiento de los cultivos, así como la reducción de cabezas de ganado produce el que los campesinos no puedan complementar un ingreso familiar mínimo para sostenerse a partir de la agricultura, ocasionando que migren para complementar sus ingresos, ya sea trabajando en la agricultura o en otras actividades diferentes. (entrevistas). Por otro lado, la migración habría contribuido a aliviar la presión hacia dividir el páramo comunal en comunidades como Salamalag Chico y Guayama Grande. Es posible inferir que

una diversificación en las actividades de la comunidad podría ayudar a la conservación, tal como ha sucedido en algunas comunidades de la cordillera occidental de la provincia de Tungurahua.

Por otro lado, la falta de resultados en la agricultura y mejores resultados en la migración serían causas para que el campesino abandone sus tierras. En el área de estudio, esta tendencia existe, tal y como surge de la interpretación de las fotografías aéreas, aunque todavía es un fenómeno que ocupa áreas no muy extensas. Al oeste de Guangaje aparece una zona que fue abandonada en el período 1988-2000. Parte de esa región no era usada en 1962, pero si en 1988, lo que hace pensar que esa zona se intentó usar durante algunos años pero al no tener buenos resultados fue abandonada, debido a que los suelos de esa zona son muy duros y poco profundos.

Los sitios con surcos y cárcavas al inicio del período de estudio son resultado del depósito de cenizas del Quilotoa, las cenizas de este volcán tienen características diferentes a las de otros volcanes como Cotopaxi o Tungurahua, siendo más susceptibles a la erosión. Por otro lado, como se ha señalado la zona de Guangaje Centro, era una comunidad "libre" desde el siglo pasado que tenía un páramo comunal y parcelas individuales que estaban siendo trabajadas, de ahí que la erosión en los cultivos se vea más acentuada en ese sitio.

Sánchez y otros técnicos del CAAP preveían grandes avances de la erosión en los años 80, esto no se ha cumplido a cabalidad por lo que se puede observar en las fotografías aéreas. Esto en parte puede provenir del hecho de que to-

da el área tiene susceptibilidad a la erosión hídrica baja (por el bajo valor de la intensidad de lluvia) y el 74,4% del área de estudio tiene susceptibilidad a la erosión eólica media.

Para analizar la erosión se contrastó los mapas de cambios de uso de sue-

lo, con el de susceptibilidad de erosión eólica, primero sólo contando a las condiciones naturales  $V^*(MO+T)$  y luego con el total  $V^*(MO+T+GP)$ , después de eso se comparó con el mapa de cobertura y uso de suelo del año 1988 y 2000.

**Cuadro 1. Areas erosionadas en el período 1962-1988**  
**Comparación entre el índice de susceptibilidad y el cambio de uso de suelo**

Condiciones naturales	Suma total			
		Muy alta	Alta	Media
	Alta	47% (cultivos)	43% (cultivos, eriales, páramo o pasto con erosión o matorral seco)	5% (cultivos)
	Media	—	2% (eriales)	2% (cultivos)

En el período 1962-1988, la erosión se puede atribuir principalmente a causas naturales eso se puede ver por ejemplo en que el 47% de los sitios erosionados eran altamente susceptibles por las características del suelo, muy susceptibles por la suma total de

factores y están en sitios cultivados; es decir, es más importante la influencia del medio. Entre 1988-2000 las proporciones cambian, y la responsabilidad por la erosión es compartida por el trabajo del campesino y las condiciones naturales.

**Cuadro 2. Areas erosionadas en el período 1988-2000**  
**Comparación entre el índice de susceptibilidad y el cambio de uso de suelo**

Condiciones naturales	Suma total			
		Muy alta	Alta	Media
	Alta	—	60% (cultivos, matorral seco)	—
	Media	—	9% (cultivos)	31% (cultivos)

La susceptibilidad a la erosión de los condicionantes físicos también juega un papel importante en el “avance de la frontera agrícola y erosión”. El 66% del área donde se presenta el fenómeno “avance de la frontera agrícola y ero-

sión”, en el período 1962-1988 la susceptibilidad de erosión era alta por los condicionantes físicos y la suma total, 31% de susceptibilidad media por los condicionantes físicos y la suma total y 5% susceptibilidad alta los condicio-

nantes físicos y media por la suma total. Entre 1988-2000, el 63% de la superficie con "avance de la frontera agrícola y erosión" eran zonas con susceptibilidad alta por los condicionantes físicos y la suma total y el 37% restante susceptibilidad media por los condicionantes físicos y la suma total.

Hay cierta exageración por parte de los campesinos cuando indican que la erosión es en su mayor parte culpa de su trabajo, más bien la responsabilidad es compartida tanto por el medio como por ellos, siendo la susceptibilidad natural del terreno un poco más importante. Además de las causas naturales, existen otros motivos para la erosión que se relacionan con el trabajo del campesino. Los cultivos sembrados en el área de estudio (entrevistas) son cultivos de escaso tamaño y son cosechados en máximo un año, y la vegetación de las parcelas en barbecho crece muy despacio, ambas ofrecen poca protección al suelo contra la acción directa del sol, los impactos de las gotas de lluvia que destruyen la estructura del suelo y el viento que arrastra material. Estos cultivos requieren de actividades como el aporque (excepto cebada), que provoca pequeñas hondonadas, donde el agua se puede acumular y deslizarse después, favoreciendo la erosión.

La destrucción de la estructura y compactación del suelo por excesiva frecuencia del laboreo y el uso de maquinaria pesada es relativamente de menor importancia, en parte porque la mecanización de la agricultura ha hecho su aparición tardíamente en la zona (entrevistas) a causa de una resistencia cultural (Sánchez 1986), falta de dinero de

los campesinos, aislamiento y por las limitaciones geográficas que tiene esta zona. Dichos motivos hacen que el campesino use esta tecnología de manera restringida u ocasional, especialmente para el cultivo de papas; éstas requieren de más cuidados que los otros cultivos del ciclo de rotación mencionado en las entrevistas, el pisoteo a causa del laboreo y tránsito usual en papas es más significativo. Sin embargo, el ciclo de rotación en el área de estudio es largo por lo tanto los efectos por uso de tractores y mayor laboreo en este cultivo no son muy importantes.

La erosión puede estar relacionada con el avance de la frontera agrícola de otra forma. Como ya se dijo antes la división del páramo comunal es parte de una estrategia para aliviar la presión sobre la tierra. La pequeña extensión destinada como páramo comunal, así como la poca tierra de la que los agricultores disponen, serían las razones por las cuales los campesinos de Cuangaje Centro prefieren utilizar casi exclusivamente sus tierras para la agricultura (entrevistas). Cuando la presión por alcanzar los ingresos económicos para subsistir pasa únicamente por la agricultura, con lo que se reducen los tiempos de descanso del suelo, y la tecnología química se introduce sin mayor dirección técnica, se estará fomentando la presencia de plagas en los cultivos y erosión. También ocasiona el que algunos de los campesinos opten por abandonar algunos cultivos tradicionales como la mashua, ocas y melloco a favor de otros más comerciales, que le permitan mejorar sus ingresos; esto reduce los ciclos de rotación y propicia el monocultivo,

que en otras zonas ha contribuido a la erosión.

La capacidad productiva de los suelos erosionados es menor que la de los suelos no erosionados debido a que la erosión reduce la capacidad de almacenamiento de agua del suelo (muestras de suelo). Esta productividad baja reduce los ingresos de la agricultura y fuerza a la migración, las tierras quedan a cargo de su familia, siendo las mujeres quienes deben asumir la responsabilidad de las tareas agrícolas a más de las hogareñas y los niños/as las de pastoreo (entrevistas).

Como ya se dijo antes, parte del material transportado por el viento y/o agua se deposita en los cauces de ríos y otras fuentes de agua (entrevistas). Los sedimentos pueden ser dañinos para los organismos de vital importancia en la eliminación de desperdicios suspendidos en el agua sea porque los sedimentos contienen pesticidas o porque la alta densidad de partículas interfiere con la penetración de la luz solar en el agua. Obviamente, la salud de los campesinos también se verá afectada si el agua está contaminada. La sedimentación resultante de la erosión excesiva llena los lechos de ríos reduciendo así su capacidad de almacenaje y provocando crecidas que destruyen los cultivos aledaños.

En fuertes pendientes, como son las de algunas partes del área de estudio, el uso inadecuado del suelo podría acarrear fenómenos de remoción en masa que ponen en riesgo la seguridad de los campesinos y sus bienes materiales.

La susceptibilidad a la erosión de los condicionantes físicos también juega un papel importante en el proceso de

recuperación de la erosión que también se presenta en el área de estudio. En el período 1962-1988, el 63% del área recuperada era de susceptibilidad media a la erosión eólica por los condicionantes físicos y media por la suma total, es decir hubo una acción combinada del medio y el trabajo del campesino en la recuperación, y el 37% susceptibilidad media por los condicionantes físicos y alta por la suma total, es decir se recuperó por el trabajo del campesino. Además, aproximadamente el 69% de la superficie recuperada en el período 1988-2000, tenía susceptibilidad a la erosión media por los condicionantes físicos y media por la suma total, el 19% susceptibilidad alta por los condicionantes físicos y alta por la suma total (se recupera por el trabajo del campesino) y el 25% susceptibilidad media por los condicionantes físicos y alta por la suma total, es decir se recuperó por el trabajo del campesino.

En el período 1962-1988, el 59% de las áreas con "avance de la frontera agrícola y recuperación" tenían susceptibilidad a la erosión media por los condicionantes físicos y media por la suma total (recuperación por combinación del trabajo del campesino y el medio); el 30% de los sitios tenía susceptibilidad alta por los condicionantes físicos y alta por la suma total (recuperación por trabajo del campesino) y el 11% de la superficie recuperada tenía susceptibilidad alta por los condicionantes físicos y alta por la suma total (recuperación por trabajo del campesino). Esto contrasta con lo que sucede en el período 1988-2000, toda el área donde se produce un "avance de la frontera agrícola y recu-

peración" pertenecía al área donde la susceptibilidad de erosión por las características del suelo era alta; indicando que la recuperación fue posible por el trabajo del campesino.

Hay prácticas agrícolas que no tienen un impacto fuerte en el área de estudio. Se puede observar que el arado sigue la dirección de las curvas de nivel lo que reduce la erosión; algunos campesinos, no muchos, utilizan zanjas y siembran plantas para reducir la erosión eólica (entrevistas); otra práctica que también reduce la erosión es dejar los restos de la cosecha en el sitio, aunque esto se debe más a que los despojos sirven como alimento para el ganado. Otra razón para que la recuperación sea posible es que el sitio esté algo protegido contra el viento por condiciones geográficas (una montaña, colina o peñón).

Martínez (2004) señala la relación que existe entre el avance de la frontera agrícola y la reducción de la cantidad de agua. Los campesinos están de acuerdo en que la cantidad de agua de ríos y quebradas ha disminuido (entrevistas); sin embargo, ellos lo atribuyen a la falta de lluvia lo que no es posible ya que la precipitación ha oscilado entre 650 y 700 mm/año los últimos 19 años (INAMHI 2004). Entonces cabe suponer que el reemplazar muchas áreas de páramo por cultivos redujo la capacidad de regular el flujo hídrico del páramo.

Como los resultados lo confirman, la densidad aparente en los andosoles de los páramos sin erosión es muy baja ( $0,8 \text{ g.cm}^{-3}$ ). Poulénard y Podwojewski (2000a) mencionan valores entre  $0,3$ - $0,9 \text{ g.cm}^{-3}$  en los andosoles de los pára-

mos, mientras que Fiallos (1972) registró un valor de  $0,87 \text{ g.cm}^{-3}$  en la carretera Pujilí-Zumbahua. La densidad en los páramos con erosión grave ( $1,1$ - $1,2 \text{ g.cm}^{-3}$ ) se puede explicar por la compactación del suelo por el pastoreo o el secamiento del suelo cuando éste se descubre, también puede deberse a la presencia de cenizas volcánicas del Quilotoa que son diferentes a los de otros volcanes. En el estudio de Bruzon (*et al.* 1998), los páramos degradados también tenían una densidad aparente mayor que los páramos no degradados.

Poulénard y Podwojewski (2000a) indicaban que en el primer año de cultivo de un páramo, los rendimientos son relativamente altos por la liberación de nutrientes y el bajo riesgo fitosanitario. De acuerdo a los resultados, los cultivos que acaban de iniciarse y no tienen erosión, tienen una densidad aparente y porcentaje de agua retenida similar al páramo y más alta que el resto de parcelas cultivadas.

La densidad aparente en cultivos tanto en sitios sin erosión como con erosión leve, grave y muy grave es más alta que los páramos sin erosión y erosión reciente, la pérdida de materia orgánica y el secamiento del suelo por su exposición al ambiente, el laboreo del campesino así como la presencia de cenizas del Quilotoa serían razones para que la densidad aparente sea mayor.

En el páramo sin erosión del área de estudio la retención de agua a pF 2,5 era 75%, similar a la encontrada por Bruzon (*et al.* 1998) en los páramos húmedos no degradados. La capacidad de retener agua se relaciona con factores como: composición mineralógica de ar-

cilla, contenido de materia orgánica, estructura y textura del suelo (Malagón 1991). La materia orgánica y composición de arcillas están ligadas con el gradiente de evolución de los suelos, ya que el contenido de materia orgánica desciende y la producción de materia vegetal es tanto más débil cuando se aproxima una zona más seca y el contenido de alófana aumenta con los años. Dichos factores afectan a la retención de agua a pF 4,184 que es mucho menor a la encontrada por Poulenard (*et al.* 2001) en el Carchi y Pichincha (Ecuador) y Malagón (1991) en Colombia.

Cuando el suelo se cultiva, se seca y compacta y no vuelve a tener su estructura original y se reduce el espacio poroso; además, en contacto con el aire la materia orgánica se descompone por lo que su contenido se reduce, y la alófana se destruye esto hace que la cantidad de agua que puede retener el suelo disminuya.

La retención de agua en sitios cultivados sin erosión es menor con relación a sitios de vegetación de páramo, lo mismo ocurre en sitios con erosión leve, grave y muy grave, la reducción en la tasa de retención de agua se puede relacionar con lo señalado arriba. En Atapo (Prov. Chimborazo) la retención de agua a pF 2,5 también es menor hasta un 50% en cultivos.

Las partículas secas del suelo, cambian su estructura, nunca vuelven a tener su estructura original y por esto demora mucho tiempo tanto la recuperación de la vegetación como del suelo (Hofstede 2001). Bruzon (*et al.* 1998) decía que las densidades aparentes de las zonas de recolonización eran más

bajas que las zonas degradadas y que su contenido de humedad a pF 2,5 es superior. En este estudio las parcelas abandonadas sin erosión (se podría decir que en recuperación) tienen densidad aparente más baja que las zonas de cultivos y el páramo con erosión grave y muy grave y su capacidad de retener agua es un poco mayor a la de los cultivos sin erosión con más de 10 años de trabajo y cultivos con erosión leve, grave y muy grave.

Además de eso, los sitios abandonados sin erosión estaban entre los lugares con más alto contenido de materia orgánica, nitrógeno, calcio, magnesio y pH.

El mayor contenido de los macronutrientes y micronutrientes en páramo sin erosión en relación a los páramos con erosión leve, grave y muy grave puede deberse a la pérdida de suelo por la erosión o de materia orgánica por mineralización que experimenta el suelo cuando se pierde la cubierta vegetal. La composición química de las cenizas del Quilotoa que se encuentra en sitios erosionados del páramo puede ser otra razón.

La disparidad de valores del contenido de nutrientes en el suelo puede relacionarse con el manejo al terreno (cantidad de fertilizante usado, tipo de fertilizante, uso de pesticidas, variedades del cultivo, manejo de residuos) o condiciones naturales (relieve, tipo de material parental), ya que siempre que hay cultivos se da una pérdida de nutrientes no sólo por la erosión sino también porque al cosechar los productos una parte de ellos no retorna al suelo sea porque se los vendió o consumió

(producto) o se usó como leña (rastros) (Casanova 1991). Por esto los campesinos tratan de compensar las pérdidas usando fertilizantes, rotando los cultivos y dejando descansar al suelo un tiempo.

El uso de fertilizantes químicos y pesticidas es reciente y ocasional (entrevistas) por resistencia cultural, falta de dinero, aislamiento y limitaciones geográficas que tiene esta zona. En caso de uso, el fertilizante más común, el 10-30-10 (N-P-K), es un químico frecuente en la producción de papa y cebada (Huttel *et al.* 1998). Esto no quiere decir que el campesino está familiarizado con las dosis y formas de su aplicación, resultando una acción nociva. El problema de la fertilización de los suelos se agrava cuando los rastrojos de cosechas son usados como alimento del ganado.

El abono orgánico de los desechos de los animales se usa desde hace mucho tiempo en el área y tiene varios nutrientes. Sin embargo, los suelos de cenizas volcánicas pueden fijar grandes cantidades de fosfatos, molibdatos y otros aniones de estructura similar (Swindale 1988), por lo que una fertilización no dura mucho tiempo. El contenido de fósforo es bajo en los cultivos y medio en la mayoría de parcelas con vegetación de páramos. Los suelos dominados por complejos humus-Al, parecen tener un mayor potencial de fijar P, el cual aparentemente es difícil de satisfacer. Para Malagón (1991), la absorción de fosfatos aumenta con el incremento de compuestos amorfos, orgánicos y minerales y arcillas. El fósforo también forma compuestos insolubles con el hierro, aluminio y calcio.

El primer elemento de la fórmula de los N-P-K en el área de estudio está en un porcentaje de nitrógeno total menor al que se encontró en los páramos húmedos de Tungurahua-Ecuador (0,74-0,58 % páramos húmedos y 0,41-0,23% páramos secos); valores bajos de nitrógeno pueden esperarse en andosoles, ya que debido a la estabilidad de la materia orgánica estos suelos tienen poco nitrógeno disponible. Pero es destacable que son los páramos los que tienen el mayor porcentaje de nitrógeno, no así las áreas de cultivos.

El tercer elemento de la fórmula de los N-P-K, potasio, junto con el magnesio son elementos que se lixivian rápidamente en comparación con el calcio, es así que en sitios lluviosos el contenido de potasio ha sido bajo. Algunos de los sitios sin erosión tienen valores altos de potasio, no así los sitios con erosión leve, grave y muy grave cuyos contenidos de potasio van de medio a bajo, debido tal vez a una mayor acción del viento y agua sobre el suelo desprotegido. Los contenidos de potasio, calcio magnesio y aluminio fueron menores a los contenidos de dichos elementos en el páramo de Cundinamarca – Colombia (Ferguson 1982) y en un perfil de la carretera Pujilí-Zumbahua en los primeros 20 cm. de suelo (Fiallos 1972).

Los nutrientes llegan al suelo desde varias fuentes no sólo de los fertilizantes químicos, también puede venir de la descomposición de la materia orgánica, la roca madre, la atmósfera, la lixiviación de una zona más alta. En el caso de los elementos menores algunos fertilizantes químicos tienen pequeñas cantidades de Fe, Mn, Zn, Cu y B. La dispo-

nibilidad de elementos menores en el suelo estará relacionada con varios factores, en suelos con pH ácido el Fe, Mn, Zn, Cu y boro están disponibles, pero en temporadas de sequía hay déficit de Mn y B, los elevados contenidos de materia orgánica reducen la disponibilidad de Cu y Zn (Lorna 2001). En este estudio el Mn, Zn y B tienen valores bajos a medios.

El porcentaje de materia orgánica fue menor al encontrado por Malagón. El que haya mayor contenido de materia orgánica en los páramos sin erosión que en los cultivos puede deberse a la mayor protección que la cobertura vegetal brinda a dichos sitios. (1991) (12,2-15.4 %) y López (1969) (6-15%) en Colombia, pero estaba dentro de lo que encontró Colmet y Daage (1967) en suelos de páramos. El porcentaje de materia orgánica hallado en un perfil en los páramos de la carretera Pujilí- Zumbahua fue de 6,72 % (Fiallos 1972) un poco menos de lo que era el promedio del páramo del área de estudio. El contenido de materia orgánica se relaciona con el grado de evolución del suelo.

Los suelos de los páramos estudiados por Bruzon (*et al.* 1998) eran ácidos con pH superior a 4,8. en el área de estudio el pH era un poco más alto (5,3 a 6,3); se pudo encontrar una correlación negativa fuerte entre el contenido de aluminio intercambiable y el pH, además el contenido de azufre parece tener importancia. Esto concuerda con lo señalado por Casanova (1991), que dice que el principal responsable de la acidez del suelo es el Al y en menor grado el N y azufre orgánico.

El pH de los suelos puede estar relacionado indirectamente con la altura

y la precipitación, pues a medida que estos aumentan el pH tiende a disminuir. El pH es afectado por la mineralogía del suelo siendo de débil a fuertemente ácido cuando predomina la alófana y casi neutro cuando abunda la palagomita. En suelos con alófana es raro encontrar valores mucho menores a 5 debido a la capacidad amortiguadora de ésta (Swindale 1964).

La gravedad de la deficiencia de un nutriente u otro depende de las necesidades de cada cultivo, por eso se han establecido ciertos niveles críticos que indican si la pérdida de un nutriente va a afectar al rendimiento de los cultivos o no, y a partir de eso recomendar el uso de fertilizantes. Existen diferentes niveles críticos para diferentes cultivos sembrados en el mismo Andisol e incluso hay diferencias entre las variedades de una misma planta. Estos estudios también son importantes para determinar el efecto residual de los nutrientes.

Se han realizado estudios sobre los niveles críticos de macronutrientes y micronutrientes en papa (Barrera 2001). Al parecer la insuficiencia de los macronutrientes en el suelo ocasiona una reducción en el rendimiento de los cultivos, el magnesio y calcio tienen influencia sobre el tamaño del tubérculo y los micronutrientes en el contenido de almidón de la papa.

### **A manera de conclusión**

El páramo se ha degradado por la alta densidad demográfica. A raíz de la transformación del páramo en cultivos disminuye la retención de agua del suelo, contenido de materia orgánica y nitrógeno, pero debido a las continuas fer-

tilizaciones, algunos sitios cultivados tienen mayor contenido de nutrientes que los páramos. Con la erosión la capacidad de retener agua y el contenido de nutrientes también disminuye.

La erosión en el área de estudio obedece en más de la mitad de los casos a causas naturales. Aunque en el período 1988-2000 la influencia del ser humano en el incremento de los sitios erosionados es un poco mayor.

Tanto la erosión como la pérdida en la capacidad de retener agua del suelo serían causas para el bajo rendimiento de los cultivos, esto unido a otras limitantes geográficas hace que los campesinos no hayan logrado mejores condiciones de vida y que cada generación tenga un capital menor (hectáreas que trabaja, quintales de cultivo "x" sembrados, cabezas de ganado). Esto conduce a la migración a ciudades como Quito y Latacunga para completar los ingresos o el abandono del campo.

## Bibliografía

- Barrera, L.  
2001 **La fertilidad de los suelos de clima frío y la fertilización de cultivos.** Pp. 419-468. En: Fertilidad de suelos, diagnóstico y control. Editorial Guadalupe Ltda. Bogotá.
- Bruzon, V., P. Podwojewski y T. Zambrana  
1998 **Étude du processus de dégradation du páramo au niveau de ses principales composantes et ses implications et conséquences humaines. Páramos de La Esperanza, bassin versant de la rivière Ambato, Tungurahua, Equateur.** ORSTOM. IEDECA. Ambato.
- Casanova, E.  
1991 **Introducción a la ciencia del suelo.** Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Cladder, E.  
2005 **The impact of farming systems on soil erosion in the Ecuadorian páramo: linking socio-economical pressure with land degradation.** Earth Surface Processes. University of Amsterdam - The Netherlands. Amsterdam.
- Coppus, R., L. Endara, M.-Nonhebel, V. Mera, S. León-Yáñez, P. Mena, J. Wolf, y R. Hofstede  
2001 **El Estado de Salud de Algunos Páramos en el Ecuador: Una Metodología de Campo.** Pp. 219-238. En: Los Páramos del Ecuador, Particularidades, Problemas y Perspectivas. Editorial Abya-Yala. Proyecto Páramo. Quito.
- FAO  
1961 **La erosión eólica y medidas para combatirla en los suelos agrícolas.** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación. Roma.
- Ferguson, J., H. Anzola y R. Pastrana  
1982 **Algunas características del suelo y de la vegetación de un páramo de Cundinamarca.** ICA Informa, volumen XV. Bogotá.
- Fiallo, C., y G Ramón  
1980 **La lucha de las comunidades indígenas del cantón Pujilí y su encuentro con el pensamiento comunista.** Documento CAAP.
- Fiallos, E.  
1972 **Propiedades morfológicas, físicas y químicas y clasificación de 6 Andosoles del Ecuador.** Tesis de grado previo al título como ingeniero agrónomo. Universidad Central del Ecuador. Quito.
- Fundación Shell  
1971 **Cuide la estructura de los suelos.** Revista Noticias Agrícolas. Editorial Nuestra América. Maracay.
- Hofstede, R.  
1995 **Effects of Livestock farming and recommendations for management and conservation of paramo grasslands.** Editorial John Wiley & Sons, Ltd. Amsterdam.
- Hofstede, R.  
2001 **El impacto de las Actividades Humanas sobre el Páramo.** Pgs. 161-182. En: Los Páramos del Ecuador, Particularidades, Problemas y Perspectivas. Editorial Abya-Yala. Proyecto Páramo. Quito.

- Huttel, C., C. Zebrowski y P. Gondard  
1999 **Paisajes Agrarios del Ecuador. Ecuador.** IRD, IPGH, IFEA, IGM, PUCE. Quito.
- López, M.  
1969 **Problemas de fertilización en suelos derivados de cenizas volcánicas de América Latina.** Pp. C.1.1. - C.1.4, C.1.6. En: Panel sobre suelos derivados de cenizas volcánicas de América Latina. FAO/IICA. Turrialba.
- Lorna, R.  
2001 **Factores que afectan la disponibilidad de nutrientes para las plantas.** Pp. 29-57. En: Fertilidad de suelos, diagnóstico y control. Editor Silva F. Editorial Guadalupe Ltda. Bogotá.
- Malagón, D.  
1991 **Génesis y Taxonomía de los Andisoles colombianos.** IGAC. Bogotá.
- Marchán, C., B. Andrade y E. Cuevara  
1990 **Estructura agraria de la sierra, centro-norte 1830-1930 tomo II, índice de unidades productivas de las provincias de Pichincha y Cotopaxi.** Cromos S.A. Guayaquil.
- Medina, C. y P. Mena  
2001 **Los Páramos Dentro del Contexto Ecológico Ecuatoriano.** Pp. 1- 20. en: Los Páramos del Ecuador, Particularidades, Problemas y Perspectivas. Editorial Abya-Yala. Proyecto Páramo. Quito.
- Morgan, R.  
1997 **Erosión del suelo y conservación.** Ediciones Mundi Prensa. Madrid.
- PDA  
2003 **Diagnóstico participativo del PDA Pujilí Guangaje.** Proyecto de Desarrollo del Area. Pujilí.
- Pinzón, A.  
1993 **Propiedades físicas de los suelos derivados de cenizas volcánicas de Colombia.** Pp. 22-30. En: Suelos Ecuatoriales. IGAC. Bogotá.
- Poulenard, J. y P. Podwojewski  
2000a **Los suelos de los páramos del Ecuador.** En: Los Suelos del Páramo. Serie Páramo 5. GTP/Abya Yala. Quito.
- Poulenard, J. y P. Podwojewski  
2000b **La degradación de los suelos de los páramos.** En: Los Suelos del Páramo. Serie Páramo 5. GTP/Abya Yala. Quito.
- Ramón, G.  
2002 **Visiones, usos e intervenciones en los páramos del Ecuador.** En: Páramos y Cultura. Serie Páramo 12. GTP/Abya Yala. Quito.
- Sánchez-Parga, J.  
1984 **Estructuras espaciales del parentesco en los Andes: Salamalag Chico.** En: Sánchez-Parga, J., M. Chiriboga, G. Ramón, A. Guerrero, J. Durston y A. Crivelli. Estrategias de supervivencia en la comunidad andina. Centro Andino de Acción Popular. Quito.
- Sánchez-Parga, J.  
1986 **La trama del poder en la comunidad andina.** Centro Andino de Acción Popular. Quito.
- Sánchez-Parga, J.  
2002 **Crisis en torno al Quilotoa: Mujer, Cultura y Comunidad.** Centro Andino de Acción Popular. Quito.
- SISSE  
2002 **Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.** Versión 3.5. SISSE. Quito.
- Smith, J. y A. Cleef  
1988 **Composition and origins of the world's tropic alpine floras.** *Journal of Biogeography.* 15: 631-645.
- Toaquiza, M.  
2002 **Acción de desarrollo de la dirigencia comuna Guangaje.** Monografía realidad indígena Cotopaxi. Programa Académico Cotopaxi Universidad Politécnica Salesiana.
- Vargas, O., y D. Rivera  
1990 **El páramo un ecosistema frágil.** Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural Nº 25. Escuela Politécnica Javeriana. Quito.
- Vega E. y D. Martínez  
2000 **Páramo: Productos económicamente sustentables y servicios ambientales del páramo.** Abya-Yala. UICN. GTP (Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador). Quito.

### Bibliografía internet

- Buytaert, W., B. De Bièvre, J. Deckers y G. Dercon  
2000 **Influence of land use on the hydrological properties of volcanic soils: the case of catchments providing water to Andean cities.** Extraído el 20 mayo, 2005 de [www.fao.org/landandwater/watershed](http://www.fao.org/landandwater/watershed).

- Colmet-Daage, F., F.Cucalon, M. Delaune, J. Gautheyrou. B. Moreau  
 1967 **Caractéristiques de quelques sols d'Equateur dérivés de cendres volcaniques. Deuxième partie. Conditions de formation et d'évolution. vol. N° 4. Cah. O.R.S.T.O.M., sér. Pédol.** Extraído el 30 octubre, 2004 de [www.bondy.ird.fr/pleins\\_textes/cahiers/PTP/18355.PDF](http://www.bondy.ird.fr/pleins_textes/cahiers/PTP/18355.PDF)
- Crissman, C.  
 2003 **La agricultura en los páramos: estrategias de uso del espacio.** Extraído el 12 octubre, 2004 de [www.cipotato.org/market/ARs/AR2003e/ar2003\\_19.htm](http://www.cipotato.org/market/ARs/AR2003e/ar2003_19.htm)
- Eco Sitio  
 2005 **Noticias ambientales.** Extraído el 30 de mayo de 2005 de: [http://www.eco-sitio.com.ar/noticias\\_ambientales.htm](http://www.eco-sitio.com.ar/noticias_ambientales.htm)
- Hofstede, R.  
 1997 **CDPP\_2: Contribución: la importancia hídrica del páramo y aspectos de su manejo.** Extraído el 1 octubre, 2004 de [www.condesan.org/eforos/cdpp/cdpp31.htm](http://www.condesan.org/eforos/cdpp/cdpp31.htm) - 17k
- Martínez, C.  
 2004 **Los Misioneros Salesianos y El Movimiento Indígena de Cotopaxi, 1970-2004.** Debate Análisis. Ecuador Debate N° 63. Extraído el 3 octubre, 2004 de [http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate\\_1316.htm](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate_1316.htm).
- Pérez, C.  
 2001 **Consideraciones sobre la migración rural: diáspora, mitimaes.** Debate Agrario. Ecuador Debate N° 54. Extraído el 10 octubre, 2004 de <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/cultural.htm>.
- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina  
 1998 **Desastres y sociedad. Enero – Diciembre 1998 / No. 9 Año 6 Especial: El Niño en América Latina.** Extraído El 30 De Enero De 2005. [http://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys09/DYS9\\_CUJR-N\\_ene-7-2003.pdf](http://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys09/DYS9_CUJR-N_ene-7-2003.pdf)
- Swindale, L.  
 1988 **Classification, Genesis, and Morphology of the Soils.** Extraído el 10 octubre, 2004 de [www.ctahr.hawaii.edu/soilsurvey/5is/classgen\\_morphrevised.htm](http://www.ctahr.hawaii.edu/soilsurvey/5is/classgen_morphrevised.htm).
- Vanacker, V., G. Govers, S. Barros, J. Poesen, J. Deckers  
 2002 **The effect of short-term socio-economic and demographic change on landuse dynamics and its corresponding geomorphic response with relation to water erosion in a tropical mountainous catchment, Ecuador.** Extraído el 30 de mayo de 2005 de <http://www.ingentaconnect.com/content/klu/land>

*Serie: Estudios y Análisis*

## **Dinamicas Rurales en el Subtropico**

*Luciano Martinez Valle*



Este nuevo trabajo de L. Martínez, presenta la complejidad de las estrategias de producción de estos sectores que en la mayor parte provienen de colonizaciones internas, sujetas a un dinámico mercado de tierra.

Partiendo de un estudio de caso en La Maná-Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?), las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtropico, la conformación de urbesdormitorios tigurizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados.

# ANÁLISIS

## Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia

Rickard Lalander

*La descentralización fue realizada en América Latina dentro de un contexto de reforma del Estado y presiones de las agencias multilaterales. La descentralización venezolana iniciada en 1991 y la boliviana en 1994, produjeron un cambio en los niveles de participación local de partidos y movimientos políticos. En el caso venezolano, la descentralización contribuyó a minar la hegemonía bipartidista, mientras que en Bolivia, la ausencia de una reforma que incluya el nivel departamental, ha impedido una real descentralización, en el marco de una aguda movilización popular y demandas regionales.*

**A** mayor grado de descentralización, mayor es el grado de acceso formal. Descentralización implica una cantidad de puntos de acceso.<sup>1</sup>

En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser uno de los temas claves en las agendas políticas. En las ciencias sociales, la descentralización es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental y de la responsabilidad de éste se traspasa desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo salud, asis-

tencia médica, educación, autoridades policiales etc. se trasladan a la responsabilidad local y/o regional. Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y la capacidad de autofinanciamiento de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio de poder. La descentralización en sí acerca las decisiones económicas y políticas a quienes conciernen, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad en cada individuo de influir más en

---

\* Politólogo. Investigador del Centro Ibero-Americano del Instituto Renvall. Universidad de Helsinki. Finlandia.

1 Kriesi, 1995: 171.

su propio futuro socio-político-económico. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades, pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad de proveer información sobre desarrollo y manejo de los recursos comunes nacionales.

Este artículo considera algunos aspectos teóricos e históricos sobre la descentralización, entre otros sus principios democratizadores, los impactos del proceso, y sus implicaciones en forma de accesibilidad al Estado y las arenas políticas, para actores políticos y sociales que anteriormente estaban excluidos. Algunas de las experiencias de Venezuela desde 1989 y Bolivia a partir de 1994 serán brevemente descritos y analizados, incluso algunos de los logros "positivos" de la descentralización, y asimismo algunos obstáculos (p.ej. la corrupción) para la profundización del proceso. El estudio se beneficia del trabajo de campo realizado en Venezuela desde 1996 y en Bolivia en el 2001 y 2002.<sup>2</sup>

La descentralización del gobierno tiene que considerarse un fenómeno global. En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa en los años 80 y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Guatemala. Las deman-

das por descentralización coincide con la crisis económica de la década; probablemente fue inducida tanto por el creciente descontento popular, con la profundización de la crisis económica de los años 80, como desde los procesos de reforma democrática por parte del Estado. Al mismo tiempo, las presiones por la descentralización también provinieron de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, los Bancos Multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que veían las reformas descentralizadas como la vía para reducir la pobreza y combatir la corrupción y la ineficiencia institucional.

El concepto de descentralización frecuentemente se contrasta (e incluso se confunde) con los de federalismo, centralismo, desconcentración y delegación. El concepto de federalismo tiene sus raíces en la expresión latina "foedus", lo que significa alianza, unión o tratado federal. Asimismo, el concepto de federalismo se usa para denominar un cierto sistema político, el cual se caracteriza por la independencia institucional y facultades autónomas de subsistemas territoriales (estados federales) constitucionalmente garantizados. La delegación se puede definir como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica, mien-

---

2 Altman & Lalander, 2003; Lalander, 2004. El estudio constituye una parte de un proyecto de investigación más amplia y profunda sobre descentralización y estrategias para reducir la pobreza en los países andinos (Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador y el Perú). Este trabajo enfatiza aspectos relevantes del tema, no obstante lo que se presenta no es una comparación detallada de los países. Más bien se presentan algunas características particulares del proceso de la descentralización en Bolivia y (particularmente) Venezuela.

tras que la descentralización implica la asignación permanente de funciones a una entidad con distinta personalidad jurídica. Asimismo, la descentralización como concepto teórico puede estar interconectada al de desconcentración. Ambos conceptos se refieren a la transferencia de poderes desde el nivel nacional a los niveles regionales y/o locales. Pero, la desconcentración describe el proceso de transferencia en el cuál el gobierno nacional está presente en las unidades locales y regionales con sus propios órganos. Por su parte, la descentralización se refiere a la transferencia de servicios, competencias y recursos desde el nivel nacional centralizado a las comunidades y regiones. El significado del concepto de descentralización se puede comprender mejor cuando se compara con su opuesto: la centralización. La centralización y descentralización política y administrativa describen sobre todo una jerarquía espacial de poder. La centralización puede describirse como un esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en el máximo vértice del Estado. No obstante, como demuestra Dilla Alfonso, en la práctica probablemente no funcionaría un sistema completamente centralizado ni descentralizado, por lo menos no hasta el grado de calificarse como un sistema. Descentralización es por ende más un proceso que un sistema y además se presenta tan multi-dimensional que teóricamente funciona más bien como un concepto paraguas para cubrir las descripciones de varios procesos.<sup>3</sup>

## Descentralización y democratización

Ya en 1959 Seymour Lipset concluyó que en todos los sistemas democráticos existen conflictos incorporados entre grupos. De hecho, según él, estos conflictos funcionan como el propio pulso de la democracia. Una situación con conflictos razonables puede constituir una definición nuclear de democracia. La legitimidad y estabilidad política de países particulares dependen de factores culturales e históricos, los cuáles han decidido el orden de importancia de asuntos y problemas de la sociedad.<sup>4</sup> Sin duda, la descentralización puede cambiar las perspectivas y posibilidades para movimientos y actores alternativos de participar y competir por el poder político. En este contexto de oportunidades nuevas para los actores políticos (anteriormente excluidos), emergen espacios nuevos de conflicto (a veces como consecuencia de diferencias en prioridades y agendas entre los nuevos actores vis-à-vis los tradicionales). La descentralización está íntimamente conectada a los procesos de democratización y en muchos casos se puede considerar la descentralización como un tipo de democratización (en el caso de la definición de democratización como un aumento en la igualdad política). La legitimidad de una sociedad democrática depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. El politólogo sueco Axel Hadenius presenta argumentos *a favor de* y *en contra* a la descentralización, resumidos en el siguiente cuadro:

3 Dilla Alfonso, 1997: 170-171.

4 Lipset, 1969: 64.

## Descentralización: Pros y Contras<sup>5</sup>

PROS	CONTRAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Méritos democráticos (el poder político más cerca a los ciudadanos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación electoral más baja en los niveles local y regional (una tendencia general).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• División vertical de poderes (para evitar concentración del poder y posibilidades de malversaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A menudo mayores riesgos de corrupción y malversación administrativa en los niveles local y regional.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos suavizadores en conflictos (el aspecto de accesibilidad al poder político de grupos minoritarios).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios políticos e institucionales radicales son más fáciles llevar a cabo con un sistema centralizado (es decir, un sistema de coordinación del estilo-militar desde arriba).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidades de mejorar la eficiencia a través de experimentos en diferentes centros de decisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos reciben servicios y/o tratamiento diferente en distintas regiones (es decir, una ruptura del principio de igualdad).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de oportunidades para partidos y facciones opositores de ejercer medidas de poder político.*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos de una profundización de una separación y disolución del Estado Nacional.<sup>6</sup></li> </ul>

Con respecto al argumento relacionado a la corrupción y la posible malversación, Hadenius destaca que la descentralización requiere la creación de un aparato eficiente de control.<sup>7</sup> Yo sugeriría que un sistema fundamentado en la corrupción constituye un inmenso obstáculo en las ambiciones de aliviar la pobreza. Es decir, los ciudadanos con recursos económicos son favorecidos por un sistema corrupto, y los sectores marginalizados son privados de las po-

sibilidades de lograr mejoras en sus condiciones socio-económicas. Como se mencionó, en la tabla, la democratización al nivel local puede ser crucial para el grado y las perspectivas de gobierno democrático al nivel nacional. Así que los argumentos a favor de un sistema político descentralizado se relacionan sobre todo a la democratización y mejoras en la eficiencia institucional. El quinto argumento a favor de la descentralización es particularmente rele-

5 Hadenius, 2001 b: 134-139.

\* Diamond, 1999: 121-122. (Este quinto punto es presentado por Diamond; los restantes puntos de la tabla son de Hadenius.)

6 Este quinto punto en contra es particularmente relevante considerar en el análisis de Bolivia, con las comunidades Aymara y Quechua las cuales representan un tan alto porcentaje de la población, y entre ellos hay ambiciones de recrear Estados Naciones de Aymara y Quechua. Cultural y económicamente, los llanos de Santa Cruz presentan un panorama muy distinto, así como las regiones de los indígenas, Guaraní y Amazónicos.

7 Hadenius, 2001 b: 134-139.

vante en este estudio; Diamond enfatiza las oportunidades políticas para los partidos de la oposición y asimismo, una apertura hacia la pluralización política como un objetivo de las reformas descentralizadoras.

### Los Casos: Venezuela y Bolivia

El sistema político y partidista venezolano ha experimentado profundas y amplias transformaciones a partir de 1989, año que se considera como una encrucijada en la moderna historia democrática del país. Durante el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1989, se presentó un programa macroeconómico que incluía medidas que golpeaba fuertemente a los sectores populares marginales. La situación culminó en una semana de disturbios y protestas violentas contra el contenido del programa. La mayoría de los analistas sociales y políticos opinan que las actitudes de los venezolanos hacia el sistema democrático, sus instituciones y representantes cambiaron drásticamente en 1989. El descontento social y político y la crisis de credibilidad hacia los dirigentes políticos tradicionales había llegado a tal extremo que parecía que no había más remedio que cambiar la estructura del Estado y sus instituciones de manera radical. Un proceso de descentralización del gobierno se inició con las elecciones de alcaldes municipales y gobernadores estatales.

En Venezuela se introdujo la descentralización como el resultado del creciente descontento político en el contexto de la crisis económica, pero

también como la ambición de democratizar el mismo Estado y el sistema político. Para confrontar la profunda crisis de legitimidad del sistema político se creó en 1984 durante la presidencia de Jaime Lusinchi la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado* –COPRE-. Se dirigió directamente a los mecanismos de participación democrática, inclusive el traspaso de poder de toma de decisiones del nivel central a los niveles municipal y estatal. La amplia corrupción entre políticos, jueces y empresarios empeoró la situación y los políticos opositores así como académicos y “ciudadanos normales” culparon a los “corrompidos” como responsables del casi general deterioro de las condiciones socio-económicas de la población.

En Bolivia, uno de los países más pobres y socialmente diversos del hemisferio occidental, la *Ley de Participación Popular* (LPP) fue aprobada en el Congreso el 20 de abril de 1994. Gonzalo Sánchez de Lozada del partido *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR), formó una alianza con los centro-izquierdistas *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) y los populistas *Unión Cívica Solidaridad* (UCS), y fue electo presidente para el período 1993-1997. Su plataforma electoral denominada *Plan de Todos*, en el cual prometía una “economía social de mercado” como alternativa a la continuidad rígida del *New Economic Policy*. El plan incluía siete fundamentos: atracción de inversiones, creación de empleos, estabilidad económica, mejorar la salud y la educación, estimular la participación popular, y; cambiar el papel del gobierno y com-

batir la corrupción.<sup>8</sup> Durante su administración las leyes de participación popular (LPP) y la descentralización administrativa (LDA) fueron aprobados. El territorio boliviano fue subdividido en 314 municipios, a cada uno se le garantizaba una cantidad de dinero per cápita de los recursos nacionales. Conocido como el principio de *coparticipación*, el 20% del presupuesto nacional se distribuiría entre los gobiernos locales (las Alcaldías municipales). En este proceso, comunidades indígenas y de campesinos, así como organizaciones vecinales lograron estatus legal como representantes de sus poblaciones constituidas a través de *Organizaciones Territoriales de Bases* (OTB). Las OTBs de un cantón elige representantes de un *Comité de Vigilancia* (CV). El CV juega el papel de supervisor de gastos y presupuestos municipales. Como en Venezuela, los ciudadanos eligen directamente su *alcalde* y sus *consejales* quienes forman parte del Concejo Municipal y organizan las operaciones diarias del municipio y con la responsabilidad de coordinar la gran mayoría de demandas locales, como educación, obras sanitarias, infraestructura, irrigación y facilidades de deportes.<sup>9</sup> Cada gobierno municipal tiene que preparar su Plan Municipal de Desarrollo, basado en el Manual de Planifica-

ción Municipal Participativa (desarrollado por el Vice-Ministerio de Participación Popular), y asimismo están obligados a presentar un Plan Operativo Anual (POA). En resumen, estas reformas fueron tan radicales que prácticamente no dejaron a nadie indiferente: para sus promotores las reformas son "revolucionarias", y para los críticos son casi una obra del diablo (*malditas*).<sup>10</sup> Como parte de una maniobra política, Sánchez de Lozada nombró vice-presidente a Víctor Hugo Cárdenas (del partido indígena del altiplano conocido como el *Movimiento Katarista* MRTKL, activo desde los años 1970). Como lo expresó Sánchez de Lozada: "tenemos que incluir los indígenas, porque en otro caso arriesgamos confrontar un movimiento como el Sendero Luminoso en el Perú".<sup>11</sup>

Es interesante observar que en Venezuela también un grupo aislado estableció la reforma descentralizadora, liderado por el recién-electo Presidente Carlos Andrés Pérez, junto con tecnócratas domésticos<sup>12</sup> e internacionales (y obviamente presionados hacia la reforma por el descontento social manifestó en los disturbios del *Caracazo* en febrero del mismo año). En 1989 la *Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias*

8 Gamarra, 1997: 385.

9 Centellas, 2000.

10 Blanes, 1999.

11 Lee van Cott, 2000: 144.

12 Pérez formó un gabinete constituido en su mayoría por académicos tecnócratas radicales pro-mercado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), entre ellos Ricardo Hausmann, Moisés Naím y Miguel Rodríguez, políticos que más tarde fueron re-  
clutados por bancos multi-laterales.

-LODDT- finalmente fue aprobado e inmediatamente emergió un debate polémico entre los defensores del centralismo versus los descentralistas. En el contexto de la amarga polarización faccionalista dentro de AD, el presidente Pérez aprovechó también las relaciones con dirigentes regionales y municipales más jóvenes del partido, como Claudio Fermín y Antonio Ledezma. Asimismo, Pérez utilizó la descentralización como un tipo de compromiso político con la oposición, no sólo con COPEI, sino también con partidos como el MAS y Causa R,<sup>13</sup> quienes calculaban posibles triunfos electorales en los niveles regional y local. En el proceso de planificación de las reformas de la COPRE hubo resistencia contra las reformas descentralizadoras, tanto en el liderazgo tradicional de AD, particularmente durante el gobierno de Lusinhi (1984-1988) y en la facción adecuada de los "conservadores"(o "lusinchistas"), que aprovecharon la mayoría en el Congreso para posponer la descentralización política y administrativa.

"El liderazgo tradicional del partido vio, correctamente, que las reformas tenían el potencial de cambiar las reglas del juego político como también, la distribución prevaleciente de poder".<sup>14</sup>

No obstante, líderes de todos los partidos políticos venezolanos defendieron la descentralización (en un momento u otro), idealizando los niveles municipal y parroquial con los argumentos de que sólo allí habían posibilidades de participación. Estas posiciones contribuyeron a un fortalecimiento del

gobierno local a nivel municipal. Para ilustrar el peso de la reforma descentralizadora en la campaña electoral presidencial de 1988, el candidato de COPEI, Eduardo Fernández, se pronunció sobre la necesidad urgente de la descentralización y propuso la elección directa de gobernadores y alcaldes. Al día siguiente Carlos Andrés Pérez abiertamente hizo suya esta idea y la presentó como promesa electoral.

El 3 de diciembre de 1989, los venezolanos fueron a las urnas para elegir Gobernadores de Estado, Alcaldes y Concejales Municipales. En las elecciones de los 20 gobernadores, 53 partidos políticos compitieron con un total de 97 candidatos. No obstante, cinco partidos compartieron las 20 gobernaciones y de éstas, AD y COPEI juntos capturaron 17. El MAS, La Causa R y el MEP triunfaron, cada uno, en un Estado. El resultado de las elecciones descentralizadas de 1989 podría considerarse como una continuación de la tradición bipartidista, además que AD y COPEI calcularon bien, según las ideas teóricas de juego relacionadas con la descentralización. Pero, los estados donde los partidos "nuevos" triunfaron; Aragua, Anzoátegui y Bolívar, son considerados como uno de los Estados más importantes de Venezuela, en términos de industrialización, lo que agrega otra dimensión de los resultados, ya que AD perdió poder y control en estos baluartes tradicionales.

Durante el período de este estudio - 1989-2004- los partidos políticos no tradicionales como el MAS (*Movimiento*

13 Penfold Becerra, 1997:18-23

14 López Maya, 1997: 120

Al Socialismo) y la Causa Radical<sup>15</sup> crecieron, y ganaron varias alcaldías y gobernaciones dentro del esquema descentralizador, amenazando así la posición casi hegemónica que los socialdemócratas AD (*Acción Democrática*) y los social-cristianos, COPEI (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*), habían tenido en la política nacional desde la democratización en 1958. Con las elecciones regionales y presidenciales de 1998 y 2000, el panorama político cambió aún más, con el auge de partidos políticos enteramente nuevos, como MVR (*Movimiento V República*) liderado por el actual Presidente Hugo Chávez Frías, los izquierdistas *Patria Para Todos* -PPT-, *Proyecto Venezuela*, de origen regional en el importante estado industrial de Carabobo (el partido *Proyecto Carabobo*), y el nuevo partido *Primero Justicia*, con raíces en Caracas y el estado Miranda.

Hay varias conexiones directas o indirectas entre los procesos de descentralización y la creciente presión socio-política y socio-económica desde 1989, que podrían contribuir a una mejor comprensión del por qué la descentralización fue implementada precisamente

entonces, y no antes como estaba planificado (en el caso de Bolivia desde 1994). Por supuesto hay factores relacionados a la coyuntura económica para comprender los cambios en el comportamiento político y las preferencias electorales, que contribuyeron para acelerar el proceso de la descentralización. En Venezuela la descentralización fue introducida luego de una década de recesión económica y condiciones socio-económicas deterioradas de los ciudadanos.

Bolivia también ha experimentado cambios similares de las percepciones políticas entre los ciudadanos durante el período, así como un aumento del nivel de actividades de protestas más violentas; por ejemplo los disturbios de Cochabamba en contra de la privatización del agua en el año 2000, y más recientemente la "guerra del gas", que culminó en octubre de 2003 con la renuncia del recién-electo presidente Sánchez de Lozada. Para Atilio Borón la situación de Bolivia desde octubre de 2003 es solo uno de los ejemplos recientes de protestas políticas violentas, desde abajo, en contra de políticas neo-liberales y anti-populares, culminando en cambios prematuros de presidentes.<sup>16</sup> Algunos

15 Tanto el MAS como la Causa R se formaron como consecuencia de divisiones del Partido Comunista de Venezuela en 1971. Desde entonces, MAS ha sido el tercer partido político del país. La Causa R comenzó como una organización sindical de alternativa en la industria siderúrgica del estado Bolívar. Durante la década del 80 el movimiento se expandió en Caracas, con movilización social y política entre estudiantes e intelectuales de la Universidad Central de Venezuela, y entre ciudadanos marginalizados de la zona de Catia de la capital. Tanto el MAS como la Causa R han preferido llamarse un "movimiento de movimientos" más que un partido político.

16 Borón, conferencia, Estocolmo, 25 de agosto de 2004. En Ecuador el presidente populista Abdalá "El Loco" Bucaram fue forzado a renunciar de la presidencia, en el Perú el caso de Alberto Fujimori, y en Argentina en 2001 el descontento popular llegó a tales extremos que provocó varios cambios del ejecutivo nacional en sólo un mes.

aspectos de las protestas populares, como estrategia política, serán presentados más adelante.

### Los partidos políticos y la descentralización

En un estudio reciente sobre partidos políticos y descentralización en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), la politóloga Kathleen O'Neill introduce la cuestión de si la descentralización ha mejorado la representación política en los países, "a través, o a pesar de los partidos políticos." O'Neill enfoca tres dimensiones:

- a) Participación política electoral en distintos niveles de gobierno,
- b) Cómo los partidos políticos han reaccionado / respondido, a las oportunidades al nivel sub-nacional ( y si tuvieron éxito) y:
- c) Cómo la descentralización posiblemente cambió el comportamiento de carrera de los políticos a nivel nacional, influyendo la organización y la estructura del partido político.<sup>17</sup>

Un resultado principal de la investigación de O'Neill es que las relaciones entre la representación política y la descentralización varía considerablemente entre los países, y además en cada país a través del tiempo. En una comparación general entre los países andinos, Colombia se destaca como el sistema político (aquí = gobierno) andino más descentralizado. Colombia fue uno de los primeros descentralizadores de la región (es decir, no desde posibles tradiciones federalistas históricas, sino en la onda de descentralización-democratización de los años 1980 y 90), y como argumenta O'Neill, fue uno de los primeros en las ambiciones de hacer válida la descentralización.<sup>18</sup> En una comparación con otros procesos descentralizadores, el proceso de Venezuela ha sido sin duda uno de los más exitosos, y el más poderoso en términos de impacto político inmediato. La descentralización venezolana además se destaca en el contexto latinoamericano por la reforma en 1992 del sistema electoral de listas partidistas al nivel municipal, introducido con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con los conce-

17 O'Neill, 2002: 4.

18 O'Neill, 2002: 9-10. El proceso de la descentralización en Colombia puede dividirse en dos fases: un primer paso durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-86), y un segundo con la Asamblea Constituyente de 1990-91. Durante el gobierno de Betancur, se establecieron leyes de descentralización política, las cuales incluían elecciones directas de alcaldes (realizadas en 1988). Se introdujo un modelo complicado para la provisión de recursos fiscales a los gobiernos municipales, basado en población, índice de pobreza y esfuerzos fiscales. La segunda fase de la descentralización en Colombia se originó a través de la Asamblea Constituyente de 1990-91, la cual introdujo elecciones directas de gobernadores regionales, y la creación de transacciones económicas automáticas a los gobiernos regionales. Además, se introdujeron provisiones para fortalecer los gobiernos municipales.

jales electos. Sin embargo, en comparación con el proceso de descentralización en Bolivia desde 1994 (probablemente el mejor caso de reforma descentralizadora del continente, en cuanto a su planificación) la descentralización venezolana aún carece de claridad respecto a las divisiones de poderes entre los distintos niveles político-territoriales de gobierno, y algunos aspectos financieros de los gobiernos regionales y locales. Como fue mencionado, los municipios de Bolivia (y de Ecuador) tienen garantizados el 20% del presupuesto nacional, mientras que las *prefecturas departamentales* reciben un 40% (por un sistema calculado en base de per-cápita basis), y el dinero es transferido automáticamente del centro. Por otro lado, los bolivianos no eligen sus líderes políticos regionales, los *prefectos* son aún nombrados por el presidente.<sup>19</sup> Así que, mientras Bolivia, Colombia y Ecuador garantizan la descentralización económica a los municipios, Venezuela (y Brasil) pueden referirse a sí mismos como más democráticamente descentralizados, con respecto a las posibilidades populares electorales de tener influencia en las autoridades políticas a nivel regional (departamental/provincial).

### Descentralización, corrupción y alivio de la pobreza

La descentralización oficial no ha significado por sí misma una transferencia automática de funciones políticas, económicas y sociales del Estado y la administración central al nivel regional. Después de haber escuchado la opinión de la asamblea legislativa estatal, el gobernador tiene que solicitar cada transferencia de determinado servicio público, p. ej., salud, educación, etc., desde el nivel nacional. En este proceso burocrático los gobernadores venezolanos han encontrado resistencia política y el poder llevar a cabo la descentralización de los servicios se ha mostrado difícil de conseguir. La descentralización de los servicios depende de la iniciativa y la capacidad de los gobernadores de los estados respectivos. Pero, los gobernadores han llegado a ser figuras políticas de gran importancia, desde que han aumentado sus responsabilidades y la capacidad de tomar decisiones. Considerando la descentralización fiscal, la Constitución permite el establecimiento de tributación de producción y consumo por parte del estado federal, si este no está regulado a través de una ley del

---

19 Altman & Lalander, 2003; Lee van Cott, 2000; y la *Ley de Descentralización Administrativa* (LDA). En el artículo 5 e) de la LDA se constata que una tarea del Prefecto es "Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República." (Altman & Lalander, 2003). En Venezuela los estados regionales y los municipios son entitulado *hasta por* un 20% del presupuesto nacional.

gobierno nacional. En la práctica, no obstante, los gobiernos regionales tienen posibilidades limitadas de desarrollar su propia capacidad tributaria.

Una de las mayores implicaciones de la descentralización ha sido la creación excesiva de nuevas entidades locales por el gobierno local. El problema es que estos cambios políticos e institucionales no han sido acompañados por un cambio en el sistema económico. Hay una elite a nivel nacional que se resiste a la posible transformación económica que significaría una amenaza a su posición de tomar decisiones a nivel nacional. Otro problema es la desigualdad en la calidad de los servicios sociales en distintas regiones. Una opinión común es que los estados que están en mejores condiciones económicas, por su industrialización y situación empresarial, tienen un mejor grado de descentralización gracias al acceso a mayores recursos económicos. Para confrontar esta situación, se creó en noviembre de 1993 el *Fondo Intergubernamental para la Descentralización* –FIDES–, con el objetivo de lograr una balanza más equilibrada entre estados pobres y ricos. Además, al FIDES le corresponde la evaluación, aprobación y financiamiento parcial de proyectos municipales y regionales. No obstante, el sistema de distribución del FIDES ha sido criticado, entre otros con el argumento de que una gran parte de los fondos económicos llega a estados con aparatos administrativos muy débiles.

## La descentralización venezolana y el chavismo

“La descentralización no es para satisfacer apetencias burocráticas de los partidos políticos ni de los grupos de presión. Por tanto, la mejor opción es crear un nuevo federalismo. (...) La Constituyente impulsará un nuevo federalismo que garantice la participación de los estados, regiones y municipalidades”.<sup>20</sup>

El presidente venezolano Hugo Chávez Frías, ha criticado la descentralización política y administrativa e incluso ha cuestionado la autonomía excesiva de los gobiernos estatales y municipales. Se suponía que la nueva Constitución de 1999 enmendaría estos defectos y también algunas herencias feudales de la tradición colonial, para hacer más fácil la intervención del gobierno central en el territorio regional y municipal. Sin embargo, los chavistas fracasaron en la limpieza de funcionarios públicos de la administración con eslabones a los partidos tradicionales, como Steve Ellner demuestra. Además el movimiento chavista carecía de suficiente capacidad partidista, con cuadros competentes y disciplinados para llenar los vacíos a nivel mediano en la burocracia institucional, y así poder garantizar una eficiencia superior y la lucha contra irregularidades. El gobierno central inició controles de posible ineficiencia e irregularidades en los niveles municipal y estatal y llegó a ser un blan-

20 Chávez entrevistado en: El Universal, 15 de septiembre, 1998.

co fácil en tanto obstruccionista de la descentralización.<sup>21</sup> Paradójicamente, las actitudes de venganza en las bases de MVR tomaron dimensiones extremas y prácticamente todo lo que pudiera recordar de las políticas del viejo régimen fue condenado. Estas situaciones contribuyeron a comportamientos clientelistas entre los militantes de MVR. Steve Ellner explica que para MVR, el argumento de la ruptura definitiva con el pasado político sirvió para justificar la presión para “limpiar” la administración pública de militantes de AD y COPEI, proceso que lógicamente abrió oportunidades políticas para los emeverristas.<sup>22</sup> Lina Ron, chavista y bolivariana radical, aclara un aspecto relevante sobre la corrupción dentro del Chavismo. Se había creado un comando anti-corrupción y se realizó una conversación con el director del comando, Edinson Contreras (popularmente llamado “caza-corruptos”). Ron resume el asunto:

“Te voy a decir una cosa aquí, se van a arrechar conmigo, pero te voy a decir: a Contreras le decían: ¿Contreras por qué no has cazado ningún corrupto?

Y él respondía: “porque si lo hago nos quedamos sin camaradas”.<sup>23</sup>

En este contexto la oposición<sup>24</sup> ha realizado varias huelgas nacionales como forma de presión al gobierno, la más dura entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. Chávez respondió duramente con varias medidas, entre otros decidió enfriar las transacciones de fondos para las gobernaciones y las alcaldías. Públicamente se dirigió a los gobernadores que apoyaban la huelga, clasificando su comportamiento como inmoral y les sugiere que: “*vayan a pedírselo [el dinero] a los golpistas*”.<sup>25</sup>

Entre los opositores moderados, Carlos Mascareño presenta el panorama actual en el contexto histórico:

“La crisis venezolana, efectivamente, no comenzó ni terminará con Chávez. Para mediados de los años setenta, muchos venezolanos, entre los que me cuento, ya habíamos iniciado un largo camino de profundización de la democracia, de enfrentamiento a la partidocracia de AD-COPEI, a la asfixia de la participación social que asomaba sus primeros rasgos de ilegitimidad. Las de-

21 Ellner, 2001: 19.

22 Ellner, 2001: 15.

23 Lina Ron entrevistado en: Murieta, 2003: 92.

24 Movimientos políticos y sociales (como obreros, empresariales y partidos políticos) de la oposición iniciaron ambiciones de diálogo entre sí y fusionaron bajo el nombre de la *Coordinadora Democrática* –CD–.

25 *Globovisión*, 3 de marzo, 2003. Ya durante la huelga, los militantes de la Coordinadora organizaron colecciones de firmas para lograr la cantidad suficiente de venezolanos constitucionalmente requerida para un referéndum consultativo sobre el destino del Presidente Chávez. A pesar de haber logrado firmas suficientes, no se celebró el referéndum. Chávez ha resistido en el poder y mantiene un rol pasivo e incluso ignorante hacia el asunto. El 19 de agosto se realizó un referéndum revocatorio al respecto, en el cual el Chavismo ganó.

nuncias que luego Chávez recoge contra el sistema partidocrático, provienen de las elaboraciones, denuncias y luchas de los sectores progresistas y democráticos cultivados desde inicios de los 70 y a lo largo de los 80 y 90. De manera que, es importante saberlo, Chávez no dijo nada nuevo en su discurso de 1998. ...Chávez fue muy hábil al capitalizar aquel descontento. Sin duda. Era tal el desaliento de la población que creyó en el primer canto de sirena que les dijera lo que querían oír: “Voy a acabar con los corruptos; voy a freir las cabezas de los adecos y los copeyanos, voy a acabar con los niños de la calle, voy a acabar con los privilegios de las cúpulas enquistadas en el Estado, voy a acabar con la pobreza, voy a mejorar la salud, la educación, voy..voy..voy...”<sup>26</sup>

### La izquierda, el chavismo y la descentralización

Desde ciertas perspectivas el populismo chavista y la concentración de poder constituyen una fuente conflictiva para los principios democratizadores de la descentralización. Sin embargo, en los niveles de base, el MVR y el chavismo han establecido un contra-movimiento (desde años antes de que Chávez llegara al poder), los **Círculos Bolivarianos**, los cuales operan contra las

organizaciones sociales y partidistas tradicionales.<sup>27</sup> Cada pequeño grupo a nivel parroquial y de base tendrían la posibilidad de formar un círculo; como Chávez lo expresa: cada barco de pescadores, cada cuadra de vecinos deberán reunirse para discutir políticas en el espíritu bolivariano. Se organizan cursos de capacitación para los miembros, pero al mismo tiempo se han producido conflictos p.ej. sobre el estilo de liderazgo político dentro de los círculos entre asociados militares y civiles. También a nivel regional los círculos han logrado realizar asambleas, p.ej. en Miranda y Carabobo. Con respecto a la participación de PPT en los círculos bolivarianos, el secretario general José Albornoz clarifica:

“Nosotros en el PPT (Patria Para Todos) intentamos evaluar las posibilidades de participación en las bases caso por caso. Frecuentemente los intereses de las asociaciones vecinales vinculadas a PPT coinciden con aquellos más íntimos con el MVR y el Chavismo. Entonces normalmente no tenemos problemas de unir fuerzas en la base local. En otros municipios nosotros (PPT) trabajamos más bien por nuestra propia cuenta, todo depende de la situación en cada lugar.”<sup>28</sup>

Así que el Polo Patriótico es bastante flexible a nivel local, confirmando la

26 Mascareño, 2002.

27 García-Guadilla, 2003: 190-191. Para una presentación oficial de los Círculos Bolivarianos, véase: <http://www.circulosbolivarianos.org>. Varios anti-chavistas han renombrado estas organizaciones como los Círculos de Terror, indicando que reciben armas del gobierno para propósitos de preparación militar. Estas acusaciones son firmemente rechazadas tanto por Chávez y los propios círculos a nivel local.

28 Albornoz, entrevista, Estocolmo, 21 de marzo, 2003.

hipótesis sobre la creciente división de apoyo político entre las distintas dimensiones a niveles político-territoriales. El PPT ha experimentado duros conflictos con el MVR, incluso directamente con el Presidente Chávez, más que todo a nivel nacional y regional, pero todavía el PPT mantiene importantes cargos en el gabinete y la relación entre los dos parece haberse suavizado durante el 2003. En una entrevista realizada en 2002, Chávez presenta su perspectiva de la descentralización y sus eslabones con las políticas nacionales.

"Se produce una contradicción a la que hay que buscarle solución y la única posible está establecida en la Constitución nuestra, o al menos una de las soluciones, en la planificación democrática, participativa, de discusión plena. Se nos ha acusado de ser enemigos de la (des-)centralización, pero no lo somos realmente, ahora sí lo somos de la descentralización desintegradora. Uno de los 5 ejes estratégicos del proyecto nacional de desarrollo es precisamente la descentralización desconcentrada. Es decir nosotros agregamos el término 'desconcentrada' al concepto de descentralización del modelo federal."<sup>29</sup>

El aspecto centralización-descentralización del sistema partidista se mantiene central y similarmente contradictorio en el análisis del presente y el venidero panorama político venezola-

no. Contradictorio no sólo por la posición ambigua de Chávez y el Chavismo hacia la descentralización y el sistema partidista, sino también considerando la estructura de los "nuevos" partidos políticos más asociados con la descentralización. Me refiero al ingrediente personalista de los partidos. Es decir, si bien partidos como Primero Justicia, Proyecto Venezuela-Carabobo y la Causa R promuevan una profundización de la democracia descentralizada, al mismo tiempo están fuertemente identificados por sus líderes nacionales (Borges y Blyde en PJ, Salas Römer y Salas Feo en Proyecto Venezuela, y Andrés Velásquez en la Causa R). Al mismo tiempo este rasgo puede considerarse una consecuencia lógica de la cobertura mediática, concentrada en los líderes nacionales de cada partido político. Sin embargo, vale recordar que todos los líderes partidistas mencionados inicialmente emergieron a través del proceso de la descentralización.

Luego de la manifestación violenta de abril de 2002<sup>30</sup>, el MVR sufrió una crisis interna con el retiro de su organizador clave, Luis Miquilena, tanto del gobierno y del chavismo. La atmósfera política general estaba confusa en este momento, posiblemente aún más para los izquierdistas que estaban aliados con Chávez. El MAS, que se había dividido varias veces desde 1998 experi-

29 Chávez entrevistado en: Harnecker, 2002: 55.

30 En abril de 2002, la extrema polarización política y una manifestación callejera de la oposición culminó en asesinatos callejeros (todavía bajo investigación) y además en un frustrado derrocamiento temporal (24 horas) de Chávez.

mentó otra división en 2002, resultando dos partidos con el mismo nombre.<sup>31</sup> Ya en octubre de 2001, la relación entre el MAS y el gobierno había empeorado tanto que Chávez expresó que los militantes del MAS no eran aliados del proceso, sino más bien un obstáculo.<sup>32</sup> La facción oficialista del MAS registró un partido nuevo –*Podemos*– que cuenta con la militancia de 40 alcaldes electos y gobernadores prominentes como Divalco Bolívar en Aragua y Ramón Martínez en Sucre. Los líderes nacionales de Podemos, Ismael García y Rafael Simón Jiménez, enfatizan que tienen ciertas demandas hacia el gobierno, como una profundización de la descentralización.<sup>33</sup> El valor del liderazgo regional y local se pronuncia de nuevo, también en un partido del gobierno. Otros líderes del MAS, como Luis Manuel Esculpi y el co-fundador del partido Pompeyo Márquez, se han juntado con Francisco Arias Cárdenas en el nuevo partido Unión.

También el PPT sufrió una división en el 2002, cuando su máximo líder (hasta entonces) Pablo Medina se retiró del partido como consecuencia de un conflicto sobre los cambios del partido hacia el gobierno de Chávez. Medina participa en la Coordinadora Democrática y ha desarrollado una alianza nue-

va de partidos de centro-izquierda de la oposición– *El Bloque de Centro-Izquierda* – junto con militantes del MAS, el partido Unión y otros.<sup>34</sup> No obstante, la Causa R ha rechazado la participación en el bloque. La división que sufrió en 1997 parece aún presente dentro del partido. Sin embargo, Tello Benítez clarifica la posición de la Causa R hacia alianzas izquierdistas:

“En cuanto a algún bloque de centro izquierda, te digo que aquí hay varios agrupamientos de difícil definición en cuanto a ubicación dado lo movido de la política actualmente, y si hablamos de centro izquierda sabes que muchos agrupamientos tienen su ingrediente de izquierda que para la situación actual no nos paramos mucho a distinguir en eso, porque lo importante es como salir de Chávez y todos los que estén contra él son aliados. Hay sí interés, que es el caso nuestro, en que se produzca un cambio sin que las viejas políticas que nos condujeron a la situación actual y que crearon a Chávez tengan alguna posibilidad de sobrevivencia. En este sentido estamos dispuestos a darnos con quienes tiendan a garantizar ésto.”<sup>35</sup>

PPT es ahora un actor importante dentro del chavismo, en el gobierno central así como en los gobiernos descentra-

31 Para separarlos públicamente se referían a los nuevos partidos como el MAS-oficialista y el MAS-MAS, el primero de los chavistas y el segundo liderado por Leopoldo Pucchi, el cual se juntó a la oposición.

32 Bolívar, 2002: 134.

33 El Nacional, 2002-08-23.

34 Albornoz, entrevista, Estocolmo, misma fecha.

35 Benítez, entrevista por e-mail, 31 de agosto. 2003.

lizados, mientras que la Causa R está luchando para su recuperación dentro de la oposición. En términos de la descentralización, no obstante, los dos partidos se mantienen en el sendero original, pero con claras distinciones en cuanto a la selección de aliados y colaboración entre los distintos niveles político-territoriales. Durante mi reciente trabajo de campo me parecía que la mayoría de los pepetistas me contaban la historia como de un mismo movimiento político, es decir incluyendo el desarrollo de la Causa R hasta 1997 como un período histórico de PPT. La líder juvenil de PPT, Andrea Tavares, resume la importancia de la descentralización para el PPT:

"La descentralización para nosotros [PPT] en este proceso político que se está desarrollando en Venezuela, es bien interesante, puesto que de alguna manera podemos asumirnos como una organización pionera en el tema de la descentralización de la gestión de gobierno. En una oportunidad nos tocó asumir una gestión de gobierno local a la cabeza del actual Ministro de Educación –Aristóbulo Istúriz- cuando fue Alcalde del Municipio Libertador. Y, desde allí nosotros propiciamos una ordenanza vinculada a los gobiernos parroquiales y desde allí intentamos desarrollar esta descentralización de la gestión local."<sup>36</sup>

No sorprende que los partidos políticos MAS y Causa R hayan sido los pioneros en los procesos de la descentrali-

zación de Venezuela. El ex canciller mexicano, Jorge Castañeda ha estudiado la evolución de los partidos izquierdistas de Latinoamérica y concluye que:

"Como la izquierda gana las alcaldías, llega a ser más consciente de las virtudes de descentralización y democracia municipal. Así se esfuerza por poner mayor prioridad sobre estos temas, para luego probablemente ganar más pueblos y ciudades."<sup>37</sup>

Castañeda menciona que incluso ex-guerrilleros (como algunos activistas del MAS y la Causa R) están convencidos sobre la importancia de la democracia municipal.<sup>38</sup> No obstante, en términos generales fue sólo en la década de los 80 que los partidos izquierdistas latinoamericanos reconocieron y comenzaron a aprovechar la descentralización.<sup>39</sup> Resumiendo el panorama político desde la perspectiva de partidos izquierdistas en el contexto de la descentralización y el sistema partidista, Venezuela presenta un caso particularmente interesante de polarización política, con partidos de izquierda tanto en gobierno como en la oposición. Esta polarización además significa que el país ya no puede ser evaluado y analizado tan fácilmente por el continuum izquierda-derecha, Chávez ha logrado unir la izquierda como nunca antes en la Venezuela democrática moderna. Entre los partidos de la oposición actual, la Causa R está acompañada de movimientos des-

36 Tavares, entrevista durante viaje entre Caracas y La Victoria, 13 de febrero, 2004.

37 Castañeda, 1993: 371.

38 Ibid.

39 Rivera, 1996: 75-81; Lalander, 2004.

centralistas como Primero Justicia, Proyecto Venezuela, Queremos Elegir, Un Sólo Pueblo, Alianza Bravo Pueblo e incluso una “nueva generación descentralista” de *adecos* y *copeyanos*.

### El futuro de la descentralización en Venezuela

Estamos todavía en la fase inicial<sup>40</sup> del programa descentralizador en Bolivia y Venezuela. La descentralización fiscal aún no se ha llevado a cabo completamente, aunque se podría insinuar que, si la descentralización fiscal aumenta ésta podría contribuir a la continuidad del clientelismo. Los riesgos de caer en el clientelismo político aún persisten, con la descentralización del gobierno, pero ahora bajo otras circunstancias, concentrada alrededor de los alcaldes y los gobernadores. El ascenso de nuevos actores (no-tradicionales) ha sido gradualmente facilitado por la reforma estatal de la descentralización, con nuevos canales de intermediación entre el Estado y los actores de la socie-

dad civil. La profunda crisis económica obviamente debilitó al Estado y el descontento popular también se reflejó en las elecciones locales y regionales. Steve Ellner sostiene que varios analistas injustamente han subestimado la importancia de las reformas de la COPRE. Un logro importante de la descentralización es el aspecto de la re-legitimización y la profundización de la democracia que tuvo lugar en los respectivos partidos políticos a través de la reforma.<sup>41</sup>

Al igual que el ex Presidente Rafael Caldera, Hugo Chávez critica a los gobernadores por asumir poderes excesivos en sus regiones y se refiere a ellos como “verdaderos caudillos locales”.<sup>42</sup> Las confusiones y variaciones teóricas relacionadas con la descentralización se manifiestan no sólo en los discursos de los políticos, sino también en el texto constitucional. De hecho, la nueva Constitución Bolivariana de 1999 incluye quince menciones directas a la descentralización, un récord en el continente latinoamericano.<sup>43</sup> Didalco Bolí-

40 Varios académicos, críticos y políticos consideran que los diez años del proceso de descentralización en Venezuela es suficiente tiempo para lograr los funcionamientos eficientes de las instituciones y las responsabilidades en los municipios y los estados. Pero, es algo muy relativo, especialmente si consideramos la obvia resistencia de los sectores privilegiados por el sistema centralista (tanto antes como después de la llegada de Hugo Chávez). Sólo para lanzar un ejemplo, la descentralización y el liderazgo regional en Suecia se data de la Edad Media y en su forma modernizada desde los años 60.

41 Ellner, 2003: 14.

42 Chávez entrevistado en: Harnecker, 2002: 55.

43 Los artículos 4, 16, 157, 158, 163, 165, 166, 173, 184, 272, 294 y 300 directamente expresan el término de descentralización (o descentralizado etc.) mientras que varios otros artículos se refieren al funcionamiento de la descentralización. Ver también: Grimaldo, 2000, en sus reflexiones sobre las tensiones entre el federalismo y la descentralización en la Constitución de 1999.

var, gobernador de Aragua, clarifica su punto de vista sobre estas tensiones entre el federalismo y la descentralización en el contexto del gobierno de Chávez:

“La descentralización jugó un papel importante en el pasado reciente, pero hoy frena las posibilidades de desarrollo económico en las regiones. Además fue lo único que la provincia le arrebató a los líderes del centro hegemónico en más de cuarenta años de luchas por establecer una verdadera democracia. (...) El presidente Chávez promueve el federalismo, entendido en forma moderna y dinámica, y la corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones. Quienes defienden la descentralización están anclados en la Constitución de 1961.<sup>44</sup>

En la argumentación de Bolívar se puede discernir una frontera entre federalistas y descentralistas, lo que indica un cambio conceptual de discurso y de significado de la descentralización como algo negativo y del pasado. El aspecto centralización-descentralización del sistema partidista se mantiene como central y similarmente contradictorio en el análisis del presente y el venidero panorama político venezolano. No obstante, Hugo Chávez ha criticado la descentralización política y administrativa e incluso ha cuestionado la autonomía excesiva de las gobernaciones. Pero, contrariamente a lo que algunos analistas preveían cuando Chávez se encargó de la Presidencia de la República en

1998 – que *la descentralización acabaría como sistema político con el régimen nuevo* – el chavismo ha profundizado sus esfuerzos en los niveles político-territoriales local y regional, y en octubre de 2004 el movimiento triunfó en la gran mayoría de los estados venezolanos. El Chavismo de hecho ganó 20 de las 23 gobernaciones en octubre de 2004 (según las cifras oficiales), pero en las fortalezas de la oposición, como los estados Carabobo, Yaracuy y Miranda, la diferencia entre los candidatos fue mínima, pero el Consejo Nacional Electoral finalmente proclamó el triunfo de los candidatos chavistas en los tres estados.

Al mismo tiempo, es importante señalar que el pueblo venezolano parece contento y de acuerdo con la descentralización. José Molina demuestra que la gran mayoría de los venezolanos tiene una actitud positiva ante la descentralización.<sup>45</sup> También José Vicente Carrasquero y Friedrich Welsch, quienes en su reciente investigación sobre la opinión pública y la cultura política venezolana en el contexto de la situación política actual, bajo el gobierno de Hugo Chávez, concluyen que incluso dentro de los simpatizantes del Chavismo, la mayoría defiende el sistema existente de descentralización.<sup>46</sup> Asimismo en Acción Democrática, partido tan centralizado por tradición, la descentralización parece haber triunfado, por lo menos en el discurso oficial:

44 Bolívar, 2000.

45 Molina, 2000: 14; & entrevista con: Ojeda, Caracas, 26 de mayo, 2001.

46 Carrasquero & Welsch, 1999: 43-44.

“AD está comprometida con un impulso decidido del proceso de descentralización, con el que verdaderamente se podrá fortalecer la convivencia venezolana en democracia, donde impere el respeto de cada uno de los estados a ir forjando el futuro de cada región”.<sup>47</sup>

### **Bolivia: evaluación de la LPP y el pueblo Guaraní**

Ahora bien, regresando al contexto boliviano. En 2002, realizamos entrevistas con siete líderes de uno de los grupos más excluidos de Bolivia; los indígenas Guaraní. En adición a algunas sugerencias de reformas electorales y de los partidos políticos, los Guaraníes expresaban dudas respecto a la LPP por tres razones:

- a) Falta de consolidación de la ley misma,
- b) Falta de distribución de información, y;
- c) Falta de capacitación de los líderes comunitarios locales.

Estos siete líderes, representando a la *Asamblea del Pueblo de Guaraní* (APG), se expresaban muy explícitamente sobre un número de problemas y debilidades de la LPP, y el sistema polí-

tico a nivel local.<sup>48</sup> A nivel vecinal y parroquial, un problema fundamental es que las OTBs de las aldeas pequeñas carecen de habilidades organizativas. Esta situación, junto con la falta de recursos económicos y a menudo desde una posición inferior, *vis-à-vis* con el alcalde, da como resultado situaciones de debilidades generales en los Comités de Vigilancia. Para confrontar este problema los activistas Guaraníes intentan cambiar el sistema financiero de la LPP, al cuál lo consideran como una manipulación política. Ya se han organizado varias reuniones con los concejos municipales y los CVs. Un ejemplo ilustrativo de la falta de representación y poder político Guaraní es que de todos los municipios de la zona Guaraní boliviana, sólo uno de los alcaldes es de origen Guaraní. Al mismo tiempo (en el momento de la entrevista) existían alrededor de 30 concejales municipales Guaraníes.<sup>49</sup> La Asamblea del Pueblo Guaraní expresó que se sienten engañadas hacia fuera por los partidos políticos (tradicionales<sup>50</sup>), y tampoco les tienen confianza. Sienten que ningún partido político nacional podría representar sus intereses y por eso la Asamblea del Pueblo Guaraní sugiere la posibilidad de presentar candidatos a elecciones políticas fuera

47 El Universal, 2002-08-04 (artículo de Carlos Subero en la sección *Política*). Basado en un documento de discusión de AD en septiembre de 2001 sobre sus visiones para el país.

48 Entrevista de Lalander, con Rojas Salinas y otros líderes Guaraníes, La Paz, 7 de abril de 2002.

49 En toda Bolivia hay 246 comunidades guaraníes con alrededor de 60.000 habitantes guaraníes, situados en los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija.

50 MRN, ADN y el MIR son los partidos tradicionales de Bolivia.

de los partidos políticos (un deseo que en 2004 se haría realidad).<sup>51</sup>

Resumiendo los argumentos y sus desilusiones, principalmente perciben que el nivel nacional pone las reglas políticas, lo que dificulta para las bases ser escuchadas, especialmente para ellos como minoría. Por esta razón consideran el proyecto de la LPP como un tipo de Utopía. La educación, especialmente para las mujeres, es crucial para el desarrollo económico de Bolivia, y asimismo para su propia reconciliación con su diversificación cultural. Esta capacitación es fundamental para mejorar las condiciones socio-económicas de los ciudadanos. Por supuesto, saber leer y escribir es crucial, pero igualmente fundamental es la necesidad de comprender los propios derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos bolivianos. El uso de los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión, en vez de material impreso, podría ser un mejor instrumento para asegurarse de la participación ciudadana, y para explicarles a los ciudadanos sus derechos y el funcionamiento de la LPP.<sup>52</sup>

### Aspectos rural-urbanos en Bolivia

A pesar de las críticas, la descentralización y la LPP han funcionado mejor en zonas rural-urbanas, que en los municipios urbanos. Adam Behrendt describe algunas de las dificultades y ventajas de la implementación de la LPP en áreas urbanas (basando sus resultados en un estudio en La Paz y Santa Cruz). Se arguye que la LPP y la descentralización originalmente estaban orientadas hacia áreas rurales más pequeñas, e inicialmente ni siquiera consideradas como valiosas para las zonas urbanas. En este contexto es importante reconsiderar la reciente urbanización de Bolivia (un 57 % de población urbana según las estadísticas usadas por Behrendt). El tamaño de un municipio es, como se ha argumentado, decisivo para los probables resultados en las ambiciones de introducir y desarrollar la LPP. Por más grande que sea un municipio, más complejo vuelve el escenario.<sup>53</sup> La antropóloga Lesley Gill ha estudiado la situación de la gran ciudad de El Alto, en la periferia de La Paz, y su experiencia es que la LPP y la nueva unidad de gobier-

---

51 Ibid. Los líderes Guaraní argumentan además que el movimiento político de *el Mallku* (Felipe Quispe) no funciona como una alternativa atractiva para ellos, ya que se concentra más que todo en los intereses de los Aymara. Mantiene que los Guaraníes son diferentes en organización que los Aymaras y los Quechwas, p.ej. que no son sindicalizados.

52 Es interesante notar que un pequeño y poderoso clique económico (concentrado en las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) dominan los medios de comunicación en Bolivia. Altman & Lalander, 2002. En Venezuela, alrededor del 90% de los medios de comunicación están controlados por grupos económicamente fuertes asociados a la oposición política actual (Lalander, 2004).

53 Behrendt, 2002: 8-9.

no que fue introducido por la descentralización confronta una serie de problemas. Si bien los defensores de la LPP destacan el hecho de que El Alto sea relativamente favorecido por la reforma, gracias a su tamaño lo que le permite recibir una cantidad más grande de los fondos de la co-participación que otros municipios más pequeños, otras voces son más escépticas. La privatización y la des-capitalización del Estado puede contribuir a confusiones con respecto a la cuestión de si realmente llega el 20% de las contribuciones del Estado para las mejoras concretas de El Alto.<sup>54</sup> Al mismo tiempo, hay críticos que consideran la LPP nada más que *como una estrategia para mantener el status quo*. En las palabras del líder Aymara, Felipe Quispe (*el Mallku*):

“Nuestros enemigos crearon la famosa Ley de Participación Popular, y la maldigo... Esta participación popular solo está destinado a las ciudades para que puedan construir monumentos de Simón Bolívar y de Sucre, las iglesias católicas, y eso es todo. El resto del dinero ha desaparecido por los bolsillos de los concejales y los alcaldes. Nada. No llega absolutamente nada a nuestras comunidades. Desde esta perspectiva, la famosa participación popular ha fracasado, y creo que con el tiempo este fracaso será peor”.<sup>55</sup>

No obstante, la totalidad de reformas descentralizadoras y la participación popular en Bolivia abre una nueva

cantidad de alternativas y vías de participación, y podrá incrementar (profundizar) la democracia en distintos niveles a través del empoderamiento de los ciudadanos. La autoridad política y la toma de decisiones son transferidos hacia el nivel municipal, incrementando así la participación popular. Municipios que anteriormente no tenían ningún acceso a recursos económicos públicos hoy día tienen fijado 20% del presupuesto nacional a su disposición (comparando con cero antes de la LPP). Estas instituciones nuevas ofrecen oportunidades para ciudadanos y grupos que anteriormente estaban excluidos, especialmente los pueblos indígenas y mujeres, al establecer nuevas prioridades políticas públicas, produciendo un gobierno local más representativo. Iván Arias se pronuncia al respecto:

“Si hemos llevado a cabo una reforma admirable al nivel municipal, hemos fracasado con el nivel departamental. Las prefecturas interfieren con las competencias municipales, y en vez de funcionar de arterias de comunicación, las prefecturas actúan como arterias de obstrucción. No cumplen con su rol, son terriblemente politizados, y no asisten a los gobiernos municipales. En breve, la mayor crítica al proceso de la descentralización es el fracaso de los departamentos”.<sup>56</sup>

Reconsiderando la magnitud y cobertura de las reformas, se puede calcular que las percepciones acerca de las

54 Gill, 2000: 49.

55 Quispe, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

56 Arias, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

mismas varía significativamente. Mientras que algunos argumentan que “la calidad de vida casi no ha mejorado nada” o que: “nada llega a nuestras comunidades”<sup>57</sup>, otros destacan que las reformas “han conllevado mejoras dramáticas con respecto a las condiciones de vida” o que: “la LPP ha contribuido bastante.”<sup>58</sup> Desde ciertos puntos las reformas han tenido efectos positivos, y en otros negativos o cero. Además, es importante subrayar que todavía es muy temprano para evaluar el proceso. Una mirada desde atrás del espejo, revela que el descontento político se mantiene (e incluso se va profundizando). A nivel municipal, nuevas reformas podrían ayudar a mejorar el funcionamiento de la participación popular y la descentralización. La LPP debería permitir la participación de individuos en las elecciones para alcalde y el concejo municipal, independientemente de los partidos políticos. Asimismo, se puede suponer que los miembros de la CV harían mejor y más serio su trabajo si tuvieran alguna compensación económica.<sup>59</sup> Iván Arias, Vice-Ministro de Participación Popular, describe la LPP como un proceso doloroso:

“Hemos experimentado 170 años de retroceso, y no vamos a llenar el vacío en solo ocho años. Esto es nuestra

tragedia: hemos entregado inmensas cantidades de recursos y dinero a los municipios, pero nuestra pobreza es más grande que eso. Hemos diseñado más de 1.200 millones de dólares americanos a los gobiernos municipales, pero estoy hablando de 170 años de miseria, de olvido, así que, a pesar de todo, en ocho años hemos logrado algo”.<sup>60</sup>

### **La descentralización boliviana y el panorama político nacional**

Cuando el ex-dictador General Hugo Banzer del partido ADN<sup>61</sup> fue electo Presidente de la República para el período 1997-2002, frenó la municipalización y la descentralización. Durante su mandato (hasta 2001<sup>62</sup>), la municipalización no ocupaba una posición de prioridad en la agenda, no obstante anteriormente en su campaña electoral había prometido mantener y expandir la LPP, p.ej. incrementar la co-participación a un 25%. De hecho, la gran mayoría de los empleados del Secretariado de Participación Popular (SNPP) fueron despedidos o reasignados. Según el personal de USAID, el SNPP era “políticamente aislado y carecía de capacidad técnica.”<sup>63</sup> Ya que Banzer dominaba todos los departamentos en términos polí-

57 Quispe, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

58 Entrevista hecha por David Altman con Zambrana, Cochabamba, 5 de marzo 2002 (Altman & Lalander, 2003).

59 Varias entrevistas en Bolivia, p.ej.; Bennett, Santa Cruz, 27 de febrero de 2002.

60 Arias, entrevista, La Paz, 12 de marzo, 2002.

61 Partido político de Banzer; *Acción Democrática Nacionalista*.

62 Se retiró por razones de salud pero mantenía su rol en ADN hasta su muerte el 5 de mayo 2002.

63 Lee Van Cott, 2000: 210

ticos y al mismo tiempo le faltaba apoyo suficiente a nivel municipal, cambió el énfasis del programa desde el nivel municipal al departamental. Sin embargo, la Ley de Participación Popular le caía bien a la administración de ADN y con Bánzer, cuando funcionaba, era utilizada como un instrumento para proyectos de alivio a la pobreza y nada más. Generalmente, se creía que los programas de municipalización irían a ocupar un lugar central en la agenda política con la re-elección de Sánchez de Lozada a la Presidencia (2002-2007). No obstante, por causa de presiones políticas domésticas y protestas sociales violentas, desde abajo (incluso con disturbios callejeros en los que hubo muertos), Sánchez de Lozada se vio forzado a retirarse de la presidencia en octubre de 2003.

Uno de los políticos opositores más persistentes en este contexto era Evo Morales, líder de los Quechua y de los *Cocaleros*, quién además había llegado de segundo en las elecciones presidenciales. Morales, quien representa el partido socialista del MAS (*Movimiento Al Socialismo*) eventualmente respaldó a Carlos Meza como nuevo presidente. Meza fue vice-presidente del gobierno de Sánchez de Lozada, pero no se le identifica con los partidos políticos establecidos. En las elecciones municipales de octubre 2004, el MAS salió como el gran triunfador, presentándose hoy día como la máxima fuerza a nivel municipal. La irrupción del MAS a nivel nacional y municipal, puede asimismo considerarse como una ruptura con el establecimiento político boliviano. Los grandes perdedores de las elecciones municipales de 2004 fueron el MNR, el

MIR (*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*) y el NFR (*Nueva Fuerza Republicana*). ADN, por su parte, triunfó en dos capitales departamentales. El MAS, que según varios analistas es el único partido político que no se ha caído por las crisis de credibilidad, obtuvo más que el doble de concejales comparando con la actual segunda fuerza municipal —el MNR—. El MNR había dominado las elecciones municipales durante la década final del siglo XX. Aún más, con respecto a las crisis de legitimidad, credibilidad y representatividad de los partidos políticos, antes de las elecciones municipales de 2004, la novedad más dramática fue que también podían registrarse y competir movimientos sociales, p.ej. grupos indígenas (a través de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas). De hecho, un 30% de los concejales electos fueron representantes fuera de los partidos políticos. Los partidos políticos todavía están presentes en la política boliviana, pero no de manera única y exclusiva, particularmente en los municipios rurales.

### Conclusiones y comentarios finales

La descentralización del gobierno puede sin duda hacer una diferencia, como hemos observado en este estudio. Sin embargo, la descentralización no ha sido la panacea para todos los males políticos, económicos y sociales (como posiblemente algunos de sus seguidores más entusiastas creían). En Venezuela, la reforma de 1989 gradualmente contribuyó a un paisaje político nuevo, a través del socavón al sistema bipartidista. La tradición latinoamericana centralista en la política y la sociedad consti-

tuye un obstáculo cultural e institucional difícil para la profundización y el avance del proceso descentralizador. No obstante, movimientos políticos (y ciudadanos) han comenzado a aprovechar de las oportunidades que ofrece el sistema descentralizado (como la división del voto). Asimismo, debo enfatizar que un proceso/reforma/movimiento o institución, raramente puede desarrollar o actuar sólo, sin afectar a otros. Un movimiento o proceso tampoco puede vivir su propia vida independiente. Más bien, cada proceso, reforma, organización etc. es afectado e influido por otros procesos y acciones sociales, como de actores competitivos y de factores a su alrededor.

Uno de los logros más significativos de la reforma descentralizadora es el valor simbólico del nuevo liderazgo en los niveles regionales (en Venezuela) y municipal, así como sus implicaciones para la legitimidad del sistema político. Los ciudadanos y los actores políticos han comenzado a aprovechar de las oportunidades y las posibilidades políticas, institucionales y prácticas que ofrece este sistema descentralizado de democracia. Las nuevas autoridades políticas municipales y regionales, especialmente los gobernadores (en Venezuela) y los alcaldes, son generalmente reconocidos y han presentado demandas (con resultados variados) de la transferencia de autoridades y deberes del gobierno central a sus regiones. El acceso al Estado y a las arenas políticas, se ha incrementado para actores sociales y políticos. No obstante, desde la introducción de la descentralización política en 1989 y 1995 respectivamente, los li-

deres políticos municipales y regionales, especialmente los de la oposición, han sufrido una fuerte resistencia del gobierno central (y en Bolivia también del nivel departamental).

La descentralización política venezolana, con las elecciones directas de alcaldes y gobernadores contribuyó fuertemente a socavar la anterior hegemonía bipartidista, ya que el Estado se abrió en los niveles municipales y regionales (caso de Venezuela), permitiendo de tal manera la entrada de desafiantes políticos de otros partidos no-tradicionales. La descentralización asimismo contribuyó a una ruptura de la disciplina partidista, ya que el sistema descentralizado prácticamente significó que los dirigentes políticos en los niveles municipal y estatal asumieron responsabilidades dobles, más concretas (hacia el partido y hacia el electorado). Anteriormente, los gobernadores y alcaldes dependieron y respondieron sólo al liderazgo central del partido, pero como hoy día son electos popularmente, están sujetos a la aprobación del ciudadano para su propia posible re-elección.

Como se ha argumentado, las nuevas estructuras y divisiones político-territoriales del gobierno conllevaron la necesidad de reestructurar también los partidos políticos. Asimismo, movimientos (y partidos) nuevos tuvieron fácil acceso al liderazgo político y del Estado en los municipios y los estados. En 2004, la nueva Ley sobre Participación Electoral de Movimientos Sociales en Bolivia, abrió las puertas del Estado para actores que anteriormente estaban marginalizados. Sin embargo muchos municipios se caracterizan por una ca-

pacidad institucional débil. Además, existen confusiones con respecto a las divisiones de responsabilidades y auto-ridades entre los distintos niveles político-territoriales, lo que a menudo contribuye al debilitamiento del desarrollo institucional municipal. La complejidad producida por las varias reformas paralelas, particularmente en Bolivia, contribuye a la confusión inter-institucional así como provocan problemas de coordinación y liderazgo en los distintos niveles. Los prefectos departamentales todavía son nombrados por el Presidente de la República, y tienden a favorecer los municipios con el "color partidista apropiado".

Las instituciones departamentales se caracterizan por un funcionamiento ineficiente y sin algún tipo de mecanismos de control y rendición de cuentas desde y hacia el electorado. A raíz de la falta de coordinación entre los distintos niveles de agregación política y el alto nivel de corrupción, voces bolivianas críticas, a menudo expresan que la asistencia económica de desarrollo de los donadores internacionales debería ir directamente al nivel municipal. En los dos países, la corrupción y prácticas clientelistas constituyen uno de los mayores obstáculos para la continuación de un sistema democrático descentralizado. Asimismo, formas inconventionales de participación política (como mar-

chas de protesta, huelgas, bloqueos, invasiones etc.) se han incrementado en Venezuela y Bolivia durante el período. Al mismo tiempo, frecuentemente líderes municipales (y en Venezuela también regionales) han protagonizado y liderado estas manifestaciones políticas.

Generalmente, y paradójicamente considerando el 20% del presupuesto nacional boliviano garantizado a los municipios bolivianos, se percibe un grado mayor de aprobación de la descentralización entre los ciudadanos y políticos venezolanos que entre los de Bolivia. El problema indígena puede ser una de las explicaciones decisivas en este contexto, en el cual las sociedades p.ej. Quechua y Aymara chocan con la legislatura y los esquemas institucionales del Estado. Sin embargo, al recordar un encuentro con una joven mujer Aymara, quién hace unos años ni siquiera sabía leer o escribir y sin ninguna idea sobre que era una institución. Hoy día es capaz de analizar un plan municipal anual y de expresar quejas sobre el bajo nivel de institucionalización de la LPP. Así que a pesar de sus problemas, no debemos desestimar el impacto de la descentralización boliviana.<sup>64</sup> Finalmente, con el riesgo de generalizar, se redondean estas reflexiones con una tabla comparativa de las situaciones de los países analizados.

---

64 Colomí Montaña, entrevista, Cochabamba, 5 de marzo de 2002 (Altman & Lalander, 2003).

País:	Bolivia	Venezuela
Democratización	Tarde (1982)	Temprano(1958)
Descentralización (de facto)	1994	1989
Elecciones directas de Alcaldes	Si	Si
Elecciones directas de líderes regionales (prefectos / gobernadores)	No	Si
Descentralización económica garantizada	Si	No
Acuerdo elitescio aislado tras la reforma	Si	Si
Aspectos indígenas tras la reforma	Si	No
Apoyo popular tras la reforma	No	Si
Disminución de la corrupción	No	No
Colapso del sistema partidista	Si	Si

## Bibliografía

- ALTMAN, David & LALANDER, Rickard  
2003 **"Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?"**, en: HADENIUS, Axel (ed.), *Decentralization and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign Ministry, Almqvist & Wiksell International, Elanders Gotab, Stockholm.
- ARENAS, Nelly & MASCAREÑO, Carlos  
1997 **"Descentralización y partidos políticos en Venezuela"**, en: *Cuadernos del CENDES, Año 14, Segunda época, mayo-agosto 1997*, Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- BEHRENDT, Adam (ed.)  
2002 **Participatory Assessment of Key Issues for Bolivia's Decentralization Process and Strategy Recommendations**, Grupo Nacional de Trabajo en la Participación GNT-P. Santa Cruz for Sida, Bolivia.
- BENITEZ, Tello  
2003 e-mail de Tello Benítez al autor.
- BLANES, José  
1999 **Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia: Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado**, CEBEM, La Paz.
- BOLÍVAR, Adriana  
2002 **"Violencia verbal, violencia física y polarización a través de los medios"**, en: MO-  
LERO de CABEZA, Lourdes & FRANCO, Antonio, *El discurso político en las ciencias humanas y sociales*, Fonacit, Caracas.
- BOLÍVAR, Didaico  
2000 **"Corresponsabilidad vs descentralización"**, en: *El Universal*, 2000-12-27.
- CARRASQUERO, José Vicente & WELSCH, Friedrich  
1999 **"Opinión pública y cultura política en Venezuela: la consolidación del chavacismo"**, en: *Cuadernos del CENDES No. 41*, CENDES, Caracas.
- CASTAÑEDA, Jorge  
1993 **Utopía Unarmed The American Left After the Cold War**, Alfred A.Knopf Inc., New York.
- CENTELLAS, Miguel  
2000 **Decentralization and Democratization in Bolivia**, paper, Latin American Studies Association, Miami.
- CIRCULOS BOLIVARIANOS  
2004 <http://www.circulosbolivarianos.org>.
- DIAMOND, Larry  
1999 **Developing Democracy Toward Consolidation**, John Hopkins University Press.
- DILLA ALFONSO, Haroldo  
1997 **"Political Decentralization and Popular Alternatives: A View from the South"**, en: KAUFMAN, Michael & DILLA ALFONSO, Haroldo (eds.), *Community Power & Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life*, ZED Books, London & New Jersey.
- ELLNER, Steve  
2002 **Re: The Thesis**, e-mail de Steve Ellner a Rickard Lalander.

- EL NACIONAL  
1996-2004 <http://www.el-nacional.com>
- EL UNIVERSAL  
1996-2004 <http://www.eluniversal.com>
- GAMARRA, Eduardo  
1997 **"Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia"**, en S. Mainwaring and M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar  
2003 **"Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, Autonomy"**, en: ELLNER, Steve & HELLINGER, Daniel (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era*, Lynne Rienner Publ., Boulder, London.
- GIDDENS, Anthony  
1998 ***The Third Way. The Renewal of Social Democracy***, Polity Press, Cambridge.
- GILL, Lesley  
2000 ***Teetering on the Rim Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State***, Columbia University Press, New York.
- GLOBOVISION  
2000-2004 <http://www.globovision.com>
- GOBIERNO de BOLIVIA  
***Ley de Participación Popular***, Ley No. 1551, 20 de abril de 1994, La Paz.
- GOBIERNO de BOLIVIA  
***Ley de Descentralización Administrativa***, Ley No. 1654, 28 de Julio de 1995, & Decreto Supremo No. 24206, Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental, La Paz.
- GRIMALDO LORENTE, Jaime  
2002 **"La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de la descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999"**, en: *Provincia No. 8*, CIEPROL, ULA, Mérida.
- GRINDLE, Mèrilee S.  
2000 ***Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America***, John Hopkins University Press, Baltimore & London.
- HADENIUS, Axel (ed.)  
2003 ***Decentralization and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa***, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign Ministry, Almqvist & Wiksell International, Elanders Gotab, Stockholm.
- HADENIUS, Axel  
2001a ***Institutions and Democratic Citizenship***, Oxford University Press.
- HADENIUS, Axel  
2001b ***Demokrati en jämförande analys***, Liber, Lund.
- HARNECKER, Marta  
2002 ***Hugo Chávez Frías Un hombre, un pueblo***, <http://www.angelfire.com/nb/17m-/Chavez/hombrepueblo.html>
- KOCHEN, Manfred & DEUTSCH, Karl W.  
1980 ***Decentralization, Oelgeschlager***, Gunn & Hain, Publishers Inc., Cambridge.
- LALANDER, Rickard  
2004 ***Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo***, Renvall Institute, University of Helsinki & Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Hakapaino Oy, Helsinki.
- LEE VAN COTT, Donna  
2000 ***The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America***, University of Pittsburgh Press.
- LIJPHART, Arend  
1999 ***Patterns of Democracy. Government Forms and performance in Thirty-Six Countries***, Yale University Press, New Haven and London.
- LIPSET, Seymour M.  
1969 ***Den politiska människan***, Aldus, Bonniers, Stockholm.
- MASCAREÑO, Carlos  
2002 ***Carta abierta ampliando sobre la dura realidad venezolana***, Caracas (manuscrito enviado por e-mail).
- MOLINA, José Enrique  
2000 ***Comportamiento electoral de Venezuela Cambio y continuidad***, paper, XXII International Congress of Latin American Studies Association -LASA-, Miami.
- MURIETA, Joaquín  
2003 ***Lina Ron habla***, Editorial Fuentes, Caracas.
- NEDERVEEN PIETERSE, Jan  
2001 **"Participatory democratization reconceived"**, *Futures*, vol. 33.
- O'NEILL, Kathleen  
2002 ***Decentralized Politics and Political Parties in the Andes***, Government Department, Cornell University.

O'NEILL, Kathleen M.

- 1998 *Understanding the Great Power Give-Away: Decentralization in the Andes, Paper*, Latin American Studies Association, Chicago.

PEIRCE, Margarete Holly

- 1997 *Local Level Democracy and Decentralized Development: The Case of Bolivia's Popular Participation Plan, paper*, Latin American Studies Association, April 17-19, Guadalajara, México.

PENFOLD-BECERRA, Michael

- 1997 *Passing the Ball: From Centralization to Decentralization in Venezuela, Working Paper*, Department of Political Science, Columbia University.

PHILIP, George

- 2003 *Democracy in Latin America*, Polity, Blackwell Publishing Ltd., Cambridge & Malden.

RIVERA, Roy

- 1996 *Descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José, Costa Rica.

TENDLER, Judith

- 1997 *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press, Baltimore and London.

#### Entrevistas (selección)

ALBORNÓZ, José (PPT), antropólogo, secretario general de PPT, Estocolmo, 21 de marzo de 2003 & Caracas, 10 de febrero de 2004.

ARIAS, Iván, Vice-Ministro de Participación Popular, La Paz, 12 de marzo de 2002.

BENNETT, Mike, Alcalde del Municipio Porongo, Santa Cruz, 27 de febrero de 2002.

BORÓN, Atilio, Secretario general de CLACSO, Conferencia, Estocolmo, 25 de agosto de 2004.

COLOMI MONTAÑO, Angélica, ex-concejal municipal, Cochabamba, 5 de marzo de 2002.

HERNÁNDEZ, Atilio, consejero jurídico de El Nuevo Sindicalismo, Diputado al Congreso por la Causa R, Caracas, 6 de junio, 1996 & 16 julio, 1997.

MÁRQUEZ, Angel E., sociólogo, coordinador, FIDES, Mérida, 9 - 11 de junio, 1999 & Caracas, 1 & 8 de junio, 2001.

OJEDA, William (Un Sólo Pueblo), sociólogo, periodista, político, Caracas, 26 de mayo, 2001.

QUISPE, Felipe, *El Mallku*, líder Aymara, 12 de marzo de 2002.

TAVARES, Andrea (PPT), Coordinador de *Jóvenes Por la Patria*, Caracas & La Victoria, 12 de febrero, 2004.

# Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias

Rubén Cruzata Santos\*

*Un acercamiento a la producción teórica sobre el tema de la familia, aborda sus dimensiones como un espacio de interés social y científico, incluye conceptos que subyacen en la literatura clásica y actual, situándose en el análisis de la disciplina, contiene elementos indispensables para nuevos abordajes.*

## Hablemos de familia. Si de familia se trata

La familia es símbolo de plenitudes humanas, nada extraño sería evocarla nuevamente, como uno de los temas más encomiables y debatidos. No sería una trivialidad decir, que somos verdaderamente humanos, cuando vivimos en familia y asumimos su realidad en nuestras vidas. Es impensable referirnos a ella como un tema agotado. Las artes, el folklore, la teología y la literatura la han exaltado en sus discursos, reflejando su objetividad y sus mitos, sus aciertos y contradicciones, como la revelación de lo nuevo y fuente de inspiración...

La familia fue una de las primeras inquietudes inscritas en el pensamiento social desde la antigüedad misma. Esbo-

zada desde la filosofía de Platón como emblema de amor y justicia, se ha convertido en motivo de explicación y fundamento de las primeras organizaciones sociales. En torno a ella convergen las ciencias más cercanas al estudio del hombre y como objeto de estudio ha sido vocera de debates y polémicas diversas en cuanto a su presencia histórica en las formaciones económico sociales, como sujeto de la cultura, y unidad de vida social por excelencia.

Estas serían razones para asegurar que el tema familiar nunca perderá vitalidad, pues su grandeza ha residido en los espacios que ha colonizado en la vida de ayer y de hoy, amén de haberse constituido en lugar idóneo para las emociones y en la fuente de afecto más universal que conocemos. Abordarla entre las polémicas de los que denun-

---

\* Profesor Universidad de las Ciencias Informáticas. Edad años. E-mail: [rubenc@uci.cu](mailto:rubenc@uci.cu) Licenciado en Sociología. Fecha de realización del trabajo: Julio 2004

cian su próxima desaparición o los que la reconocen como la institución social más poderosa, no sustentaría nuestras aseveraciones sino coinciden en reconocer que la familia ha tenido una doble fuerza de resistencia y adaptación... *"ha aparecido como una institución flexible y resistente desde que la consideramos con cierta perspectiva histórica<sup>1</sup>".*

Se suele pensar en la familia como la **"unión natural"** de un hombre y una mujer, por ser la institución encargada de la regulación social de actividades con bases biológicas definidas, particularmente el sexo y la reproducción<sup>2</sup>, pero la gran complejidad que atañe al tema, hace posible que no haya existido un modo único de ser estudiado y que en consecuencia, emerjan un sinnúmero de valoraciones derivadas de presupuestos y métodos, y estilos científicos diferentes.

### **Escuelas, conceptos....un punto de partida**

#### *El organicismo positivista*

Si con certeza, se afirma que las primicias de una perspectiva sociológica en cuanto al tema, se encuentran en las encuestas realizadas por la Sociedad Real de Medicina (Francia, 1744) y las llevadas a cabo por filántropos del siglo XIX<sup>3</sup>, la primera de sus orientaciones

teóricas aparece en el Organicismo Positivista.

Esta primera construcción teórica, tal vez como ninguna, hizo de la familia una proposición fundamental para la comprensión y estudio de la vida social. Tanto el organicismo como el positivismo, aunque constituyeron tendencias filosóficas opuestas, basados respectivamente en modelos de explicación orgánicos y en la primacía de la experiencia, concordaron en definir a la sociedad como un fenómeno integrado, complejo y totalizante, donde lo social fuese explicado por lo social. Esta conciliación hizo posible que surgieran las primeras concepciones de los pioneros de la primera escuela sociológica.

Teniendo en cuenta que la sociedad fue concebida en términos orgánicos, Auguste Comte, fue el primero en llamar la atención sobre la existencia de una estructura social, constituida por el individuo, la familia y la sociedad, que en cuestión de orden definiera como estática social. Para el organismo social (sociedad), sus órganos eran las instituciones presentándose a la familia como la más pequeña unidad potencialmente autosuficiente, una especie de conjunto suborgánico y en sí, la unidad social básica<sup>4</sup>. La familia ocupó desde entonces, un lugar de interés en la sociología, y Comte aspirando a construir una teoría eminentemente positiva, la describe como nuestra más pequeña sociedad, así

1 Segalen, Martín: Antropología Histórica de la Familia, Pág. 19.

2 Eunice Durkham: "Family and Human Reproduction" en Jelin, Elizabeth y Kegan, Paul, Pág. 42.

3 Antropología Histórica, Pág., 25.

4 Martindale, Don: La Teoría Sociológica: naturaleza y escuelas. Pág. 72

esta ciencia y sus primeros análisis empezaron por la familia y no por el individuo, equiparable con el organismo social diferenciándose únicamente en tamaño.

Era la familia la institución fundamental: la verdadera unidad social es ciertamente la familia. Como germen de las características sociales, en ella y no en otra institución se encontraban las bases de la sociedad, que en progresión podrían constituir tribus y naciones: *“Podemos representarnos a toda la raza humana como el desarrollo gradual de una sola familia”*. La visión macrosocial que se le confería a la institución, no solo permitió atribuirle características estructurales, sino también funcionales, puesto que, según Comte, era la gran escuela de la sociedad, donde los individuos aprenden a ser verdaderamente sociales.

Como una cuestión evolutiva y haciendo énfasis en el desarrollo y complejización del mundo y de la sociedad, Herbert Spencer también adoptó el principio orgánico de que las instituciones como las plantas y los animales se adaptan progresivamente al entorno social. En cuanto a agregado de unidades, la estructura social vuelve a ser descrita atendiendo a su morfología y es válido reconocer que, según Spencer, la sociedad por su naturaleza experimenta un crecimiento, donde sus partes u órganos se van configurando distintamente, estableciendo relaciones recíprocas y mutuamente independientes entre los mismos.

Spencer creía que las instituciones domésticas como la familia cumplían importantes funciones, como la de preservar las mismas sociedades, y así estableció una periodización histórica de las estructuras y tipos familiares calificándolos como relativamente adecuados cronológicamente. En curso, desde la sociedad primitiva hasta la civilización, la familia atraviesa por la promiscuidad, la poliandria, la poligamia y la monogamia. En cuanto a este último período, la familia monogámica servía mejor a los intereses de los padres y los hijos que los tipos anteriores (consanguínea, punalúa y sindiásmica) y concebía a ésta como la más apropiada para la sociedad industrial, en beneficio de las relaciones entre los sexos y sus derechos<sup>5</sup>

Por otra parte y teniendo como método fundamental, poner en relación el sistema familiar contemporáneo con otros sistemas, operando una comparación con trabajos relativos en otras sociedades, la sociología de la familia de Emile Durkheim se consigna como la más prominente dentro del organicismo positivista.

Durkheim llamó la atención sobre el hecho de que las representaciones colectivas engloban los modos con los que el grupo se piensa en relación con otros objetos que lo afectan y se estimaba que tales representaciones son aquellos estados de la conciencia colectiva aplicables a colectividades en cuanto a normas y valores<sup>6</sup> Tal concepción hacía analizable a la familia no solo desde

5 Ritzer. George: Teoría Sociológica Clásica. Tercera Edición. Pág. 121

6 Ídem Pág 164

el ámbito biológico, presente objetivamente en formas y tipos en cualquier civilización, sino en definitiva como un imperativo social macrosociológicamente integrado y determinado por el sistema social total y a su vez determinando la vida de los individuos que la componen. De este modo lo cultural irrumpía en el análisis de la familia, en cuanto hecho social, regular y comprobable, indispensable para la vida social e individual, que requería para su estudio asumir los hábitos, el derecho y las costumbres<sup>7</sup>.

La familia se erigía entonces como un regulador social, y es posible afirmar que la idea quedó esbozada en las nociones de esta primera orientación teórica. Según Ritzer, Comte afirmaba que la familia jugaba un papel esencial en el control de los impulsos egoístas y el surgimiento del altruismo individual. Si se deseaba mejorar la sociedad de modo significativo, los cambios en la familia eran la base fundamental de cualquier otra alteración. Puesto que la familia constituía como la institución central, cualquier cambio en ella influiría profundamente tanto sobre el individuo como sobre el conjunto de la sociedad.

### La teoría del conflicto

Ante las inminencias del cambio social en la vida en sociedad se hacen presentes los problemas ligados al conflicto interhumano. Más que defender un conservadurismo a ultranza, la sociología como ciencia debía fundar sus argumentos en bases estrictamente cien-

tíficas. Explicar la vida interhumana era más que una cuestión ideológica, si sobre todo se admite que la realidad está llena de hechos en conflictos.

La insuficiencia para explicar la vida socialmente desde la perspectiva de la sociología inicial, entronizó la premisa de un orden incuestionable y que el conflicto fuera visto como una patología o enfermedad social. Como se sabe, las obras de E. Durkheim y Auguste Comte dan muestra de ello, y tal vez, la idea más preocupante que sugiriera conflicto en el estudio de la familia, fuese lo que F. Le Play, antes que los organicistas positivistas, denominará como "*desconstitución de la familia*".

La Teoría del Conflicto se instituye como la segunda escuela sociológica; paralela al organicismo positivista propugnó el conflicto como elemento explicativo principal. Las bases de esta escuela pueden encontrarse en las obras de Maquiavelo, Thomas Hobbes, David Hume y Jean Bodino, éste estimaba que la base de la sociedad estaba en la familia, fundada inevitablemente en la asociación de un hombre y una mujer y que implicaba también hijos, propiedad y autoridad legal... Según su opinión, la familia es la primera y única forma natural de la sociedad; el estado, una asociación de familias que admiten un poder soberano.

Esta teoría siguió enfatizando más en aquellos fenómenos que pudieran considerarse macrosociales más que centrar su análisis en el individuo. Para Walter Bagehot y Ludwig Gumplow-

wicz, el conflicto se enmarcaba en gran medida en el comportamiento grupal, donde el sujeto fuera un prisma de la influencia social, lo que sustentaba la idea que en tal contexto, el grupo era superior al individuo.

La entidad familiar se presenta como fuente etiológica para el conflicto, esta escuela recrea y busca en ella respuestas al sinnúmero de contradicciones y sucesos sociales; el individuo, la sociedad civil y el estado encuentran sus fundamentos en estos marcos, y la estructura social se define como un proceso de disolución y reorganización continuos en el que el conflicto tiene su parte<sup>8</sup>.

Refiriéndose a la constitución de la familia, W. Bahegot fragmenta la historia de la humanidad en tres grandes edades, situándola como un fenómeno precedente a ellas; la sociedad estaba dividida en familias patriarcales en la que el patriarca detentaba el poder y solo en él se encontraban los gérmenes del estado. Gumplowicz también apuntó de igual manera al origen de la institución y de la propiedad basándolas en el conflicto intergrupal. De esta forma explica fue posible el matrimonio por raptó y la exogamia<sup>9</sup>.

F. Engels en "**El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado**", por su parte realiza un análisis de la familia monogámica y de las relaciones entre este tipo familiar y la propiedad privada; teniendo como referente las

obras de Morgan y Hegel, partía de la premisa de que la familia era un elemento activo y que nunca permanece estacionario, sino que pasa de una forma inferior a una superior a medida que la sociedad evoluciona de un grado más bajo a uno más alto<sup>10</sup>.

A través de las etapas que se trazan en el grupo familiar, Engels considera que la estructura y los roles de los sexos fueron desde un punto de vista histórico lo que actualmente son, dependientes en parte del desarrollo tecnológico en provecho de la producción social con fines de generar medios de existencia (objetos útiles para la alimentación, el vestir y el alojamiento) y la perpetuidad de la especie, como características inherentes de las instituciones sociales. Siendo válido reconocer que lo biológico se reitera como un componente esencial en la familia, lo novedoso es que, como unidad económica, se convierte en el factor que permitía el traspaso de la propiedad, la herencia y una garantía de un estatus superior para la clase dominante, en tal contexto.

La familia monogámica descrita por Engels se caracterizó por el matrimonio por conveniencia, concertado por los padres y en cuanto a los sexos, por un protagonismo masculino económicamente superior y una dependencia casi total de la mujer respecto al esposo, pero como el mismo autor siguiendo a Morgan apunta, la familia progresará a medida que la sociedad se modifique;

8 La Teoría Sociológica: naturaleza y escuelas. Pág. 157

9 Idem. Pág. 210

10 Engels, Federico: El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado. Pág. 31.

como producto del sistema social siempre reflejará su estado y desarrollo.

### El formalismo sociológico

Las escuelas precedentes habían dejado su impronta en el fundamento científico; aunque desde posiciones extremas, habían aportado singularidad de análisis, densidad y madurez conceptual. El examen de realidad social al hacerse desde el punto de vista de las instituciones y de la comparación de la sociedad en su totalidad estribaba aun en posiciones conservadoras y como constancia, la estabilidad y el análisis de lo supraindividual se ratifican como máximos objetivos sociales.

En el contexto de la profesionalización e institucionalización de la ciencia, el formalismo sociológico irrumpió con novedad en tanto consideraba analizar dimensiones inexploradas de la sociedad. Sustentado entre otras, en las ideas de Edmund Husserl y en las concepciones liberales de Kant, la vida social no era una forma orgánica que absorbiera al individuo, sino una comunidad de voluntades independientes. Como resultado, la sociología se extendió al estudio de las formas sociales, denotando interés en sus particularidades.

Las formas sociales como se ha apuntado ocupan el sentir del formalismo sociológico. No solo la comparación, sino el empeño por caracterizar y definir los acontecimientos sociales sirvieron de base a esta escuela en el planteamiento de las **relaciones sociales** (como su principal concepto) y en cuanto a ello, la familia como forma social también se constituyó en objeto y escenario para las mismas. Las aportaciones de Er-

nest Burgess y Georg Simmel fueron las más difundidas en este campo. El estudio de la familia se proyectó por alcanzar dimensiones empíricas concretas en los que la metodología ocupaba un importante lugar, gestándose una producción conceptual con miras a una mayor aplicabilidad. La sociedad se concebía como una función que se manifestaba en las relaciones dinámicas entre los individuos y en las interacciones de las mentes individuales, y solo existían relaciones y asociaciones en los sujetos cuando formaban una unidad en la interacción.

Dentro de las ideas más sobresalientes de esta escuela, el concepto grupal de la familia es uno de los más importantes; recurso que se utilizó y que las escuelas posteriores desarrollaron. Esta unidad social, como grupo, se veía afectada por las relaciones que la instituyen (ejemplo: marido-mujer, padres-hijos), fundadas en gran medida en la alteridad y suma de sus miembros.

A su vez, Simmel desarrolló una *geometría social* que si bien era aplicable al estudio de normas, estructura social y situaciones complejas dentro de la diversidad de formas sociales, en cuanto al grupo familiar también gozaba de validez. Los coeficientes como el número, la distancia, la posición, la autoimplicación y la simetría, son constructos aplicados a las formas sociales.

El número y tamaño del grupo como otros ejemplos a citar en tanto diada y tríada, lógicamente produciría cambios estructurales y conductuales en la familia, pues la inclusión de una tercera persona a la estructura diádica padre-madre (padre-madre-hijo) contribuiría a una nivelación de las expectativas indi-

viduales de los miembros y a la aparición de roles íntimamente aparejados<sup>11</sup> (esposa-madre, esposo-padre).

### El Behaviorismo pluralista

El behaviorismo o conductismo social, surge como producto de una renovada actividad entre los pensadores de tendencia idealista; paralelo al formalismo sociológico sirvió de base para una concepción más liberal de la sociedad, sin alterar la tradición positivista que mostraba la sociología.

Esta orientación teórica entre sus características fundamentales, evitaba en lo posible retomar conceptos como sociedades totales, género humano y civilización, siendo una de las más densas en cuanto a temas abordados. Sus complementos o subescuelas fueron **el behaviorismo pluralista, el interaccionismo simbólico y la acción social**, marcos en los que la entidad familiar ocupó un espacio recurrente de diversas maneras y desde puntos de vistas análogos.

El primero de los casos, el behaviorismo pluralista, apuntó al estudio de fenómenos en masas, considerando los procesos de invención y cambio social dentro de la cultura. La teoría en su totalidad retoma a la familia como una institución que debe analizarse atendiendo a su precedente histórico y a su contemporaneidad. Gabriel Tarde, como promotor de esta rama, la concibe como la institución original, fuente de toda obligación moral, lenguaje, culto y arte,

además de ser la primera institución política y agente de control social<sup>12</sup>.

La preexistencia de la institución, según Tarde, hizo posible que en su seno dado su complejización y desarrollo, surgieran por invención otras instituciones especializadas, como la religión y el estado; una vez más se retoma la dimensión histórica de la familia elemento que alude a las primeras teorías del conflicto. Otra de las obras a mencionar es **"Thecnology and the Changing Family"**, de William Ogburn y Meyer F. Nimkoff.

Los autores recurriendo al término de *herencia social* explicaban que la cultura resumía los objetos materiales, los modos y las instituciones sociales, como productos acumulados resultantes de la asociación. El producto institución y dentro de ello la familia, como ejemplo tipo, denotaba cambios como el tránsito de ser una institución económica a una estructura romántica y afectiva; el predominio a la tendencia de pequeñas familias conjuntamente con la reducción del número de funciones, y el debilitamiento de la autoridad. Aunque no son las únicas, la aparición de estas transformaciones, residían en el impacto vertiginoso de la ciencia que afectaban las sociedades, la presencia de un urbanismo acelerado y la influencia de las ideologías relativas a la democracia<sup>13</sup>.

Hasta donde se puede señalar, si el behaviorismo pluralista mantuvo un excelente análisis histórico de la familia

11 Michel, Andréé: Sociología de la Familia y el Matrimonio. Segunda Edición. Pág. 18

12 Teoría Sociológica Clásica. Pág. 19.

13 La Teoría Sociológica: Naturaleza y escuelas. Pág. 385

en cuanto a su permanencia social, aseguró sobre todo calificarla desde una dimensión simbólica, como un atributo cultural contenido en su diversidad de rasgos, modelos, actitudes y comportamientos humanos.

El significado de esta idea subyace en el interaccionismo simbólico, subescuela que partió de considerar la interacción entre las ideas y creencias de los individuos como un proceso inherente a la realidad social en contribución de la formación del Yo y de la personalidad.

El complejo teórico interaccionista reforzó desde este sentido la visión mucho más dinámica de la familia. Las ideas del yo empírico de William James y su fragmentación en el yo material, el yo social y el yo espiritual constituyen las primeras aplicaciones válidas al estudio de la sociedad en su conjunto.

Pero lo más interesante puede encontrarse en el pensamiento de Charles Horton Cooley: *“La sociedad existe en mi mente como el contacto y la influencia recíproca de ciertas ideas llamadas yo”*. –En consonancia del yo social de James y su yo espejo, Cooley desarrolló una teoría de la sociedad donde muestra concretamente el sentido de grupo de la familia.

El grupo primario como uno de sus aportes, es fundamental en la formación de la naturaleza social y de los ideales de los individuos<sup>14</sup>; así la familia es un grupo primario, caracterizado por la asociación y cooperación interna y de contacto directo, devenido en fuente de

identidad personal y de socialización.

Uno de los presupuestos básicos a tener en cuenta es el nuevo sentido de integración que propone la teoría. En cuanto a la relación existente entre sociedad y persona; si hasta entonces se consideró a la familia como elemento intermedio que acentúa el consenso social, la nueva interpretación la considera como un grupo relativamente autónomo, constitutivo tanto para la sociedad como para el individuo.

La propuesta para este análisis alcanzó nuevas dimensiones si se toma en cuenta las consideraciones de Mead. Retomando la idea anterior el sujeto iría interiorizando progresivamente los caracteres generales del grupo al que pertenece (otro generalizado). El grupo familiar en tal caso, según lo estima Mead es un sistema de respuestas organizadas; solo en esa medida se desarrollará un self completo. Mead no perdió de vista el contenido institucional de la familia, su significado social lo basaba en tanto ser la respuesta común o hábitos vitales en la comunidad. Para él, las instituciones debían ser fuentes de orientación que promovieran libremente la creatividad y la autonomía de la persona.

Por su parte, el reconocimiento de la acción social, clarificó y vino a acentuar los procesos microsociológicos y de interacción social, haciendo más comprensible la síntesis interaccionista ratificando la primacía de la sociedad por un lado y por otro, los significados y valores interiorizados por el individuo

en el grupo en el cual se desenvuelve. El marco grupal, como otro generalizado, conciliaba los procesos de socialización e individualización haciéndolos interdependientes.

La obra de Max Weber, posee conceptualizaciones con implicaciones en el estudio familiar; su procedimiento tipológico y su definición desde la acción son válidos al respecto. Esta última, según el autor marcaba la transición de los actos individuales a modelos de comportamientos. Es el concepto mediante el cual se transita de la acción social, desde la persona social a los grupos, instituciones y comunidades sociales.

Al pretender describir la naturaleza de los tipos de comunidad y la estructura social relaciona a la familia con la comunidad doméstica; señala: "...la comunidad más universalmente extendida, abarca una acción comunitaria muy continuada e intensa basada en la piedad<sup>15</sup>".

Así en el acto o la acción cobran sentido desde la perspectiva del behaviorismo social, como unidad sociológica. El paso estaba sentado para un estudio posterior, teniendo como premisa la acción social en la siguiente escuela.

### El funcionalismo sociológico

De esta manera tuvo lugar el funcionalismo sociológico, emergido de un nuevo punto de vista de la acción, no

como una clase de unidad atómica de que las sociedades se componen, sino de la acción como sistema.

La última escuela encontró sus fundamentos otros supuestos afines dentro de la ciencia, como el organicismo positivista y el configuracionismo psicológico, retomando el estudio de la sociedad a gran escala, pero esta vez insistiendo en que sus unidades estaban determinadas por el sistema., siendo sostenedoras del mismo.

Como antecedente a esta escuela de pensamiento encontramos los estudios de familia en la obra de George Homans, "**The Human Group**", al indicar que un sistema se constituye teniendo en cuenta su actividad, interacción, sentimientos y normas. Asumir lo sistémico hacía posible examinar lo personal, lo cultural y lo social como modos estructurados de la acción y así, la familia en calidad de sistema, es un punto de asociación de tales elementos.

La aproximación funcionalista más reconocida respecto al tema la ofrece Talcott Parsons y entre sus obras, "**El sistema Social**", la institución se califica como grupo empírico<sup>16</sup> y foco central de la estructura social<sup>17</sup>; una unidad vital especializada, actor colectivo o subsistema interdependiente con múltiples nexos con los restantes subsistemas y con el sistema social total.

*"La familia es una organización de individuos, basada en un origen común, destinada a conservar determinados rasgos, posiciones, aptitudes y pautas de*

15 Weber, Max: Economía y Sociedad, volumen 1 Pág. 292

16 Parsons, Talcott: El Sistema Social. Pág. 167

17 Ibíd. Pág. 169.

*vida físicas, mentales y morales*"<sup>18</sup>.

La visión parsoniana de este sistema social, aseguraba atender a su estructura, funcionamiento y roles, suponiendo que la modernidad había incidido considerablemente en estos mecanismos.

Como objeto de análisis, la definía como una familia nuclear y conyugal, relativamente aislada del parentesco amplio que reposaba en el matrimonio, siendo a su vez unidad de residencia y consumo. Con tales caracteres se consideraba como un prerrequisito indispensable para la estabilidad social y su eficacia consistía en constituirse continuamente en fuente de socialización del niño y de estabilidad de la persona adulta en tanto diferenciación organizada de sus roles según el sexo.

Entre muchas cuestiones, el ambiente social de la institución parsoniana se orientaba a la reproducción de las expectativas para sus actores sociales. El padre debía ser cabeza de familia, instrumentalmente determinaría el estatus de ésta a través del ejercicio de una profesión y se instituía como proveedor material de la misma; la esposa y madre ligada afectiva y mayoritariamente al círculo doméstico, dedicada al cuidado de los hijos y el hogar.

Uno de los méritos principales de la teoría fue el ver en el aprendizaje de los roles, el punto crucial para la transmisión de valores<sup>19</sup>, pero sujeto a crítica no es posible afirmar que un tipo de familia como la descrita (en este caso, la

familia americana) socialice al niño-niña o al joven en los valores que se supone genera la modernidad; igualdad entre los sexos y clases. Se presenta más bien un sesgo ideológico que prima en ponderar los valores humanos más tradicionales y sancionar el mundo social no por la dinámica de sus hechos, sino como conjunto predeterminado de acciones.

Importaría decir que la familia actual insiste en la realización personal de cada miembro y en la compatibilidad de sus roles. Las nuevas expectativas familiares quedan aún por definirse en la pluralidad de modelos emergentes; por demás la estabilidad social depende de la diversidad de estructuras y no de la unidad normativa; de una negociación más que de una sujeción entre sus partes. Los sistemas actuales exigen ser valorados teniendo en cuenta sus cambios y transformaciones.

### **Tendencias... consideraciones finales**

La Sociología de la Familia es una temática que ha mostrado la variación y fundamento de la teoría sociológica; si de algún modo ha servido el poromenorizar sobre su naturaleza social, ha sido particularmente para adentrarnos en su complejidad y reconocer sus principales dimensiones.

El tema de la familia ha tendido a diseminarse en múltiples conceptos y su proyección, desde las grandes calificaciones que apelaron analizarla en com-

18 Sechercker, Paul: "La Familia como Institución Transmisora de la Tradición" En Eric Fromm, Max Horkheimer y Talcott Parsons. Pág. 277

19 Michel, André: Sociología de la Familia y el Matrimonio. Segunda Edición. Pág. 101

paración con el género humano y la civilización, hasta el grupo original, autónomo, proveedor de afecto para la persona. Las tendencias de las escuelas iniciales advirtieron su naturaleza macro-social y objetiva, y su posición estructural; las restantes, señalaron a otros caracteres más precisos, como el de ser un componente básico para la formación de la personalidad y a su significación social.

El discurso de esta entidad social ha dado muestra de ser un caso genuinamente científico; en cuanto a su análisis institucional o grupal, se han perfilado sus principales enfoques (interaccionista, estructural – funcionalista, marxista y sistémico). Hoy en día la principal tendencia busca propiciar un análisis integrador, teniendo en cuenta su naturaleza, siendo por lo tanto objeto de las investigaciones más novedosas en las que se insiste en considerarla como una estructura jerarquizada de roles y funciones<sup>20</sup>. En esta línea, una visión que integra la noción de institución y de interacción humana de la familia es la que ofrecen Berger y Luckman en tanto la consideran como espacio de interacción humana institucionalizado, que cumple con los siguientes requisitos<sup>21</sup>: 1). espacio donde la actividad está sujeta a la habituación la cual adquiere un significado rutinario para sus actores; 2) un mundo en que la acción individual

transcurre mediante el ejercicio de roles y tipificaciones recíprocas de comportamiento, le es inherente a un conocimiento que comprende la normatividad; 3) espacio objetivado cuya naturaleza ontológica va unida a la actividad humana; 4) un medio que tiene historia y busca continuidad en el tiempo, apoyándose en mecanismos de legitimación de sus roles y control social, y de cuyos procesos resulta cierta integración social.

Como criterios definitorios se entiende hoy por familia todas aquellas agrupaciones domésticas que no necesariamente impliquen solo una relación conyugal o consanguínea, sino también de necesidad y afinidad. Son frecuentes los grupos constituidos por personas entre los cuales el único vínculo existente es el deseo de vivir juntos y no el interés en la procreación, ni en las obligaciones que establecen los lazos de parentesco<sup>22</sup>.

Finalmente según los autores actuales los estudios más recientes se dirigen a temas como la cohabitación juvenil, las tasas de divorcios, los nuevos modelos matrimoniales y la evolución del estatus femenino.

La familia sigue siendo una bisagra en la relación individuo sociedad y su presente señala la necesidad de contemplar sus mecanismos adaptativos más disímiles. Seguirá, siendo como se

20 Fleitas, Reina. "La Familia en el Análisis Sociológico. Familia y Maternidad como Dimensiones de la Entidad Femenina en Selección de Lecturas de Trabajo Social Comunitario. Pág. 97

21 *Ibíd.* Pág. 98

22 Vera, Ana: "Historia y Antropología ante la familia como Objeto de Estudio", en Revista Temas 22-23. pág. 205

afirma, un espacio que tiene una historia, que busca entre otras cosas, continuidad en el tiempo.

## Bibliografía

- SEGALEN, Martin  
1992 **"Antropología Histórica de la Familia"**, Ediciones Taurus, Madrid.
- DURKHAM, Eunice  
2000 **"Family and Human Reproduction"** en Jelin, Elizabeth y Kegan, Paul, Pág. 42. Consultese Revista Temas 22-23, La Habana.
- MARTINDALE, Don  
1971 **"La Teoría Sociológica: naturaleza y escuelas"**, Aguilar S.A. Ediciones.
- RITZER, George  
2001 **"Teoría Sociológica Clásica"**. McGraw Hill/ Interamericana de España, tercera edición.
- ENGELS, Federico  
1978 **"El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado"**, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- MICHEL, Andréé  
1991 **"Sociología de la Familia y el Matrimonio"**. Ediciones Península, Barcelona, segunda Edición.
- WEBER, Max  
1971 **"Economía y Sociedad, Editorial Ciencias Sociales"**, volumen 1, La Habana.
- PARSONS, Talcott  
1966 **"El Sistema Social, Editorial Revista de Occidente S.A."**, Madrid.
- SECHERCKER, Paul  
1994 **"La Familia como Institución Transmisora de la Tradición"**. En Eric Fromm, Max Hockheimer y Talcott Parsons, eds, La Familia, Península, Barcelona.
- FLEITAS, Reina  
2000 **"La Familia en el Análisis Sociológico. Familia y Maternidad como Dimensiones de la Entidad Femenina"** en Selección de Lecturas de Trabajo Social Comunitario, La Habana.
- VERA, Ana  
2000 **"Historia y Antropología ante la Familia como Objeto de Estudio"**, en Revista Temas 22-23, La Habana.