

**Descentralizar:
un derrotero a seguir**

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernd Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Presentación

El Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la sede de FLACSO- Ecuador, ha sido el resultado de un fructífero acercamiento en varios sentidos: entre instituciones del ámbito académico de la investigación por un lado, y de la cooperación internacional, representando por el otro lado, la aplicación práctica. Pero ha sido también el resultado de un acercamiento entre dos regiones que comparten importantes conceptos y valores. Es por lo tanto, un acercamiento entre buenos conocidos y contrapartes de larga data, cuando se encuentran expertos y expertas de América Latina y Europa para discutir sobre conceptos, como la democracia y la descentralización y el modelo de Estado que se quiere y que se necesita crear en el camino para mayor bienestar de la gente.

En la antesala de la V Cumbre entre América Latina y Alemania que se ha realizado en Lima en mayo de 2008 se ha cristalizado la importancia de seguir intercambiando sobre los mencionados conceptos. Enfrentándonos a retos de escala global como lo representan tanto la cohesión social y la reducción de la pobreza como el tema ambiental enfocado en el cambio climático, vemos la importancia de seguir buscando enlaces y acuerdos para trabajar estos temas como aliados y buscar conjuntamente soluciones viables generando cambios de paradigma.

En este sentido, el seminario internacional ha producido ideas nuevas y un intercambio de conocimientos y experiencias enriquecedor, digno de ser recogido en una publicación conjunta y ampliada por otros aspectos

no tratados como la que tenemos hoy en mano. Ilumina el tema de la descentralización y su rumbo a futuro, tanto desde el lado de la integración, como desde los posibles modelos de Estado. Agradecemos aquí a todos los autores y autoras por sus valiosas contribuciones.

Ha quedado claro que la cooperación alemana puede aportar ideas concretas y que conceptos como la autonomía regional, la integración europea y el federalismo alemán pueden ayudar a encontrar respuestas a través del diálogo, tanto entre regiones como entre naciones de la misma región. Pero en ningún momento puede dar respuestas y mucho menos puede importar modelos y recetas.

Habrá que ahondar en este diálogo. Esto queda claramente demostrado a través de una pregunta clave que no se pudo responder ni en el marco de este seminario ni de este libro: ¿Puede ser la descentralización una herramienta para reducir la pobreza, para llevar mayor bienestar a los ciudadanos de América Latina alcanzando mayor cohesión social? Estamos convencidos que parte de la respuesta es que sólo puede ser si hablamos de una descentralización que confía en los niveles subnacionales del Estado, creando las capacidades locales y regionales para diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades locales siguiendo el principio de la subsidiariedad y la solidaridad en una sociedad, cambiando asistencialismo por autonomía.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Fander Falconí
Secretario Nacional de
Planificación y Desarrollo
SENPLADES

Brigitta Villaronga Walker
Directora
InWEnt - Oficina Regional Países Andinos

Introducción

La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado

Fernando Carrión M*
Manuel Dammert G.**
Brigitta Villaronga***

El seminario internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado en el 2007 en Quito produjo una importante innovación respecto de las aproximaciones analíticas que han existido hasta ahora sobre el tema descentralización en la subregión andina, que bien vale señalarlas de partida. Queda la impresión que han cambiado los enfoques teóricos metodológicos, como también los procesos reales sobre los cuales se sustentan. La publicación del presente libro trata de los cambios ocurridos, para mostrar las nuevas realidades y evidenciar las transformaciones que de allí se derivan para los proyectos en debate.

Por eso, una primera innovación tiene que ver con el hecho de no privilegiar las entradas clásicas respecto del debate sobre las transferencias de competencias (autonomía administrativa), los traspasos fiscales (autonomía económica) y las formas de representación (autonomía política). Este distanciamiento fue en sí mismo un buen aporte para abrir nuevas entradas y reconocer nuevos fenómenos; pero también para definir la importancia de abordar tres temas que hasta ahora no habían sido suficientemente considerados en el debate de la descentralización:

* Coordinador del Programa de estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y Editoralista Diario Hoy (fcarrión@flacso.org.ec)

** Programa de estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador (mdammert@flacso.org.ec)

*** Directora de la Oficina Regional de InWEnt para los Países Andinos con sede en Lima (brigitta.villaronga@inwent.org.pe)

- El carácter internacional de la descentralización, introducido por la globalización; tiende a redefinir lo local en ese contexto concibiéndolo menos como un tema estrictamente local y abriendo el concepto hacia lo mundial. Por eso lo global no debe ser entendido como algo externo a lo local, sino como su parte constitutiva. Es decir, que no se trata de incorporar un nuevo nivel a lo nacional y a lo local, sino de entender las articulaciones complejas en las que se asienta la nueva centralidad (poder) como su proceso inverso.
- La descentralización no puede ser entendida sólo como un simple problema de transferencia de competencias y de recursos, o de mejorar las formas de representación política –generalmente manejados de manera tecnocrática– sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado; es decir, no se trata de producir modificaciones parciales sino crear un nuevo Estado.
- En tercer lugar, sobre todo por la particularidad de los países andinos y en principio de Bolivia, Perú y Ecuador la singular importancia que tiene el debate sobre el significado de la plurinacionalidad. Porque es uno de los temas más complejos de asumirse, pero también uno de los temas más importantes y ricos que lleva a la construcción de Estados plurales.

Con esta nueva entrada tripartita de la descentralización sustentada en la internacionalización, el nuevo modelo de Estado y su concepción plurinacional queda claro que se está a las puertas de una importante redefinición de lo que se ha entendido por descentralización en América Latina: la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno nacional hacia el municipal sin que se altere en nada el modelo de Estado. Es decir más de lo mismo que se puede interpretar como el arranque de una “segunda generación”, obviamente, sin que se toque la estructura del Estado vigente. Una posición de este tipo ha sido superada y no tiene sentido en la época actual; tanto por las demandas crecientes de los territorios cuanto por la necesidad de contar con un Estado más democrático y más vinculado al escenario mundial.

En definitiva el proyecto que primó la descentralización fue aquel que privilegió al municipio –como el órgano depositario central del proceso– en oposición al nivel ejecutivo nacional (no se tocaron las funciones legislativas y judiciales) que se expresa en la absorción de competencias y recursos nacionales por parte de los gobiernos locales; sin modificar la estructura del Estado aunque sí produciendo una gran distorsión: la polarización entre lo local y lo nacional.

En la actualidad, la perspectiva municipalista no es suficiente por lo que la descentralización empieza a ser enfrentada bajo un marco institucional donde el nivel intermedio de gobierno intenta a ser recuperado. Allí están los prefectos de los departamentos en Bolivia que se eligen democráticamente, las regiones en el Ecuador que principian a debatirse, o los departamentos en Colombia que tienen plena autonomía. O sea que se empieza a pensar –aunque todavía tímidamente– en el nivel intermedio de gobierno; con lo cual se pasa de lo local a lo multi institucional, entrándose a una fase distinta de la descentralización.

El nuevo Estado en construcción

La impresión que se tiene es que se está en un momento de quiebre en los enfoques y realidades de la descentralización, donde se debe dejar de seguir en lo “más de lo mismo”, dejar de lado el “neo-continuismo” y empezar a pensar en la posibilidad de rediseñar un nuevo Estado, que asuma las características plurinacionales de la diversidad étnica y del peso del escenario internacional nacido de la globalización.

Así, por ejemplo, se hace necesario debatir las características, fortalezas y debilidades de un Estado federal como el alemán, de un Estado unitario descentralizado como el de Italia o de un Estado autonómico como el español; con sus respectivas variantes en otros países. No obstante estos casos emblemáticos, se debe tener en cuenta las transformaciones que introducen, entre otros, el carácter plurinacional que tiene España o Alemania así como el peso de la Unión Europea como región político-económica supranacional.

Y en esa perspectiva, Ecuador y Bolivia están en un momento privilegiado, en tanto que hay un proceso de discusión de los proyectos a desa-

rrollarse en los marcos de sendas Asambleas Constitucionales. Colombia y Perú están más en una encrucijada que viene del impacto que producirán los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, que han terminado por bajar el perfil de la importancia de la descentralización. Sin embargo, el tema está pendiente y presente, tanto en las demandas territoriales como en las reivindicaciones políticas.

Lo internacional de la descentralización

Si no se incorpora la dimensión internacional en la descentralización, no se podrá comprender la nueva territorialidad del poder existente a nivel mundial y, por lo tanto, no se lo podrá distribuir democráticamente en el espacio. Se produjo una reestructuración global de la centralidad (poder) a escala mundial. Por eso, desde la perspectiva de nuestros países, es imprescindible una integración –como condición básica– que tienda a mejorar el posicionamiento relativo de los países en el escenario internacional, de tal manera que se constituyan nuevos poderes que busquen los equilibrios requeridos.

Y no se trata de la cooperación internacional –multi y bilateral– que hoy tiene más presencia estructural en nuestros países, ni tampoco de reproducir los modelos de los casos llamados exitosos porque cada país tiene su propia realidad; no se trata de construir un especie de “itinerario previsible” de importación o de extrapolación de una propuesta, de un lado hacia otro. En América Latina, la propuesta boliviana no se parece a la colombiana, como ésta tampoco se parece a la peruana. De igual manera, en el caso europeo la propuesta española nada tiene de la italiana y ésta con la alemana. El hecho de la imposibilidad de la réplica de un caso en otro, no significa que no haya en sus respectivas realidades elementos interesantes de ser analizados como constantes generales o como experiencias a ser tomadas en cuenta.

En este replanteo o en esta emergencia de una nueva óptica sobre la descentralización, lo internacional no es una variable externa o exógena, sino un componente interno. Esta posición permitirá encontrar características de los Estados que les son comunes; por ejemplo, se pueden men-

cionar las complementariedades, las visiones estratégicas del desarrollo y la integración, la concordancia para ampliar mercados y para competir en mejores términos, entre otros. Pero también desde lo internacional se redefina lo local vinculado a lo global de manera dialéctica, introduciendo un nuevo nivel de gobierno (local, regional, nacional, internacional o supranacional) y modifica los pesos y contrapesos de la centralidad según la posición existente dentro de las regiones en construcción (CAN, Mercosur) y de la red urbana global.

Los Estados plurinacionales

Una consideración importante sobre el nuevo Estado en construcción tiene que ver con su carácter plurinacional –sobre todo– en la región andina. El reto en este contexto es la construcción de un Estado plural que respete la diversidad existente en un país. Una descentralización con un modelo único y general está condenada a su ingobernabilidad, porque siempre existen varios proyectos que se disputan por la hegemonía. En algunos casos se puede definir un Estado plural construido bajo un enfoque de una “descentralización híbrida”, en tanto existen proyectos y demandas que tienen localizaciones territoriales explícitas, aunque con diferentes lógicas y reivindicaciones. Es más, los Estados plurales son mucho más flexibles institucionalmente para la articulación a los procesos de globalización y, además, se constituyen en colchones o filtros para atemperar sus efectos negativos y potenciar sus positivos en las instancias subnacionales. Es decir, que terminan siendo un valor agregado de mucha riqueza.

Los Estados plurales se sustentan en el cambio sustancial del principio de la democracia y la ciudadanía: ya no es la construcción de la defensa de la igualdad ante la Ley si no del respeto a la diversidad; de allí que planear la posibilidad de la integración de los pueblos y nacionalidades indígenas al Estado, se transforma en la necesidad de reconocer su diferencia en una institucionalidad pública que recoja sus costumbres, derecho consuetudinario, medicina, propiedad, entre otras, bajo la pluralidad estatal.

Contenido y lógica de exposición

Con el afán de ampliar el radio del debate desarrollado durante el seminario y de tener un mayor eco respecto de la temática abordada, se ha planteado la necesidad de publicar sus resultados. Publicar esta memoria tiene como objetivo central el de sistematizar procesos y perspectivas que permitan ubicar la descentralización de cada país en un contexto más amplio; con el fin de que la comparación permita retroalimentar experiencias y conocimientos y, sobre todo, de aportar al diseño de las propuestas que los países de la región requieren.

El libro cuenta por lo tanto con cuatro acápites: el primero pone énfasis en las interrogantes respecto a la correspondencia de la reivindicación local con la integración regional en un contexto de globalización. Trata por lo tanto también de la redistribución del poder (centralidad) que conllevan estos procesos. En un estudio introductorio, Fernando Carrión nos plantea la necesidad de entender la descentralización como búsqueda de un equilibrio de poderes más allá de lo local y nacional, aproximándose al ámbito de lo internacional que los contiene y determina “la geometría variable de la descentralización”. Wolfgang Merkel introduce el concepto de la democracia enraizada (*embedded democracy*) al responder sobre la pregunta del impacto que puede tener la descentralización sobre la democracia, la eficiencia en la toma de decisiones y el rendimiento económico de un país. Nos presenta experiencias europeas para concluir que se debe aprender de ellas, pero no exportar modelos. Manuel Dammert Ego-Aguirre ahonda en la necesidad de que las mega regiones sudamericanas asuman su condición espacio-temporal para re-posicionarse y lograr su desarrollo integral. Ricardo Jordan y Maximiliano Carbonetti cierran la primera parte del libro, contribuyendo al debate acerca de las tensiones y oportunidades que existen para la gestión del desarrollo territorial sostenible de los gobiernos subnacionales.

La segunda sección presenta distintas lecturas sobre la forma en que se despliega la relación entre el modelo de Estado y la descentralización o en su defecto, la construcción de un Estado descentralizado. La descentralización entendida como un proceso de cambio estructural y no sólo de transferencia de recursos y competencias. En este sentido, Franz Thedieck

da a conocer experiencias alemanas como los fondos de compensación y recalca la importancia del principio de subsidiariedad. Simón Pachano nos presenta los sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador, Franz Xavier Barrios Suvelda abarca el concepto de modo de Estado en Bolivia y Gustavo Guerra-García Picasso explica la reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú.

La tercera sección presenta las formas en que este Estado descentralizado reconoce la pluriculturalidad y plurinacionalidad, para incorporar las distintas realidades que coexisten en la región y al interior de un mismo territorio nacional. Para ello Bernd Gallego nos brinda una aproximación introductoria, que aclara por un lado terminologías usadas en el debate y comparte experiencias europeas. Por el otro lado, María Eugenia Choque Quispe aporta su visión de la construcción intercultural en Bolivia, Fernando García Serrano nos informa sobre el proceso de reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador y Javier Torres nos habla de la participación política indígena del Perú.

Por último, en la cuarta sección se presentan diferentes niveles y balances de la descentralización en la región. En tal sentido, Darío Restrepo identifica la falta de representación política de las regiones a nivel subnacional como eslabón perdido de la descentralización, la cual conlleva la fragmentación municipal, el “localismo sin mancomunidad”. Néstor Vega Jiménez, por su parte relaciona el asociativismo municipal con el tema importante de la inversión, analizando si la descentralización mejora la distribución de recursos y si las asociaciones de municipios contribuyen por su parte al proceso de descentralización. Janos Zimmermann identifica los próximos pasos necesarios en el proceso de descentralización del Perú. Se analizan en esta última sección también los procesos constitucionales recientes (Bolivia y Ecuador). Diego Ávila Navajas analiza en este sentido, cómo se está presentando el modelo autonómico boliviano en la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente. Por último se integra, el valioso aporte de Pabel Muñoz sobre el actual diseño del gobierno ecuatoriano hacia una nueva organización de la gestión pública en el territorio que busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo.

Descentralización y autonomía en el Ecuador*

Rodrigo Borja**

Es tal el desconcierto conceptual que impera en el Ecuador en torno a las nociones de descentralización y autonomía, tal la forma alegre y desenfadada con la que determinados políticos suelen referirse al tema, tan densa la hojarasca que se ha formado alrededor de él, que creo que una de las misiones fundamentales de este seminario internacional deber ser contribuir a precisar, a la luz de la ciencia política y de la teoría del Estado, qué es la descentralización y qué es la autonomía.

En términos generales, la descentralización es la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado.

Hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política. La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.

* Palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la Sede de FLACSO-Ecuador.

** Presidente del Ecuador 1988-1992.

La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. El juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.

En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal.

El territorio del Estado federal se divide en circunscripciones autonómicas —llámense provincias, distritos, regiones, departamentos— que ejercen una amplia autonomía otorgada por la Constitución para hacer uso de sus facultades legislativas en determinadas materias, ejercer la función ejecutiva que les compete y administrar justicia dentro de su circunscripción territorial.

El concepto de autonomía nos lleva a la teoría y a la práctica del Estado federal, cuya doctrina originaria se estableció en los célebres 85 *Ensayos* que, en el curso del proceso de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, produjeron tres de sus más notables constitucionalistas: Alexander Hamilton, James Madison y John Blair. Estos conceptos se plasmaron casi inmediatamente en la letra del estatuto norteamericano de 1787, que fue la primera Constitución escrita y codificada de la historia, y que sirvió de modelo a muchos otros países, especialmente a los latinoamericanos, que copiaron casi al pie de la letra el texto norteamericano.

El federalismo es, pues, una forma de organización estatal, que entraña una manera de dividir y desconcentrar el poder en función del territorio.

Al respecto, debemos mencionar que hay dos grandes sistemas de división de poderes: el que planteó Montesquieu en los albores de la Revolución Francesa para desconcentrar la autoridad política en tres grandes departamentos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con la finalidad de

precautelar los intereses de la libertad de los gobernados; y el que plantea la teoría federal al distribuir las competencias gubernativas en función del territorio entre los órganos federales y los regionales.

La división de poderes de Montesquieu, inspirada en la idea de que el principal peligro para la libertad de las personas es el poder político, fracciona la autoridad pública para evitar la concentración del poder que, en concepto de los filósofos clásicos del liberalismo, conduce inevitablemente (tarde o temprano, pero más temprano que tarde) al despotismo. Como el poder es esencial para la organización social, Montesquieu encontró la fórmula genial de dividirlo en tres áreas: la de hacer las leyes, la de administrar el Estado bajo esas leyes y la de impartir justicia, en el marco de un ingenioso sistema de frenos y controles, de pesos y contrapesos, en el que el poder frena al poder y previene los abusos de autoridad.

En el federalismo coexisten dos grandes ordenes jurídicos: el federal, que es válido para todo el Estado, y el autonómico, que rige exclusivamente en cada una de las circunscripciones territoriales en que se divide el Estado. El punto crucial de la teoría federalista es la distribución de las competencias –que hace la Constitución federal– entre los órganos centrales y los órganos descentralizados o autonómicos. Fue este el gran “rompecabezas” de los constitucionalistas norteamericanos, no solamente al momento de fundar el Estado sino a lo largo de su historia.

De la delimitación de las esferas de autoridad depende del grado de armonía que se logre entre los intereses globales y los intereses de las partes y el grado de equilibrio que pueda alcanzarse entre las dos fuerzas operan siempre en toda sociedad: las centrífugas y las centrípetas.

Hay dos métodos para dividir las competencias en el Estado federal: enumerar en la Constitución federal las potestades que se le confieren al gobierno central, dejando a los poderes autonómicos las facultades residuales. Este sistema fue adoptado por los Estados Unidos y copiado después por muchos países alrededor del mundo; y asignar en la Constitución federal a los órganos regionales un conjunto de atribuciones y dejar para el gobierno central las competencias remanentes. Este fue el método inventado por Canadá e imitado después por algunos otros Estados.

En un estudio del Derecho Constitucional Comparado podríamos establecer muy claramente que, generalmente, son facultades del gobier-

no federal: el manejo de la política exterior, el mando de las fuerzas armadas, el comercio externo, el manejo de los sistemas monetario, postal, cambiario y de telecomunicaciones, la resolución de los conflictos que eventualmente se producen entre las circunscripciones territoriales, y entre éstas y el gobierno federal, el control de la constitucionalidad de las leyes y la legislación interpretativa de la Constitución federal.

Se entiende que todas las demás atribuciones y competencias pertenecen a los poderes autonómicos.

El Estado federal hizo su ingreso a la historia con la Constitución norteamericana de 1787, que sirvió de modelo para los constitucionalistas de América Latina y de muchos otros países.

El Estado federal se caracteriza, en primer lugar, por un alto grado de descentralización jurídica, política y económica, que permite a cada poder autonómico dictar su propia Constitución y su propio orden jurídico, siempre que no contradigan los grandes principios de la Constitución federal; en segundo lugar, por la coexistencia de normas jurídicas de validez nacional con normas jurídicas de valor local, lo cual significa que las personas están sometidas a dos órdenes jurídicos y a dos poderes políticos distintos: el nacional federal y el local autónomo; en tercer lugar, por la distribución del poder político con sentido territorial para que la autoridad pública sea ejercida por órganos del gobierno federal –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial– y por órganos de los gobiernos autónomos –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial–; en cuarto lugar, por que los organismos locales descentralizados gozan de autonomía pero no de soberanía, según lo ha explicado con mucha claridad el Tribunal Constitucional de España en uno de sus fallos de 1981; y, finalmente, porque el Estado federal tiene una sola personería jurídica internacional, tal como se establece en la Convención de 1933 sobre derechos y deberes del Estado, cuyo artículo segundo determina que el Estado federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional.

Lamentablemente, nada de esto ha quedado claro en el debate político ecuatoriano. ¿Queremos ir hacia un Estado federal? ¿Queremos ir hacia un sistema de autonomías semejante al que establece la Constitución española de 1978? Si pretendemos esto, hablemos y planteemos las autonomías, que son incompatibles con el Estado unitario; pero si lo que dese-

amos es lograr mayores grados de descentralización administrativa, digámoslo claramente y no utilicemos la palabra “autonomía”.

En cualquier caso, la descentralización política propia del Estado federal y la descentralización por servicios compatible con el Estado unitario son reformas altamente complejas y técnicas para la estructuración estatal y deben obedecer a estudios científicos sobre la realidad política, social, económica, financiera y tributaria de nuestro país.

Sin duda, asistimos a una de las más importantes reorganizaciones del Estado ecuatoriano. En el pasado hemos instrumentado varias reorganizaciones de pequeña dimensión: hemos disminuido o aumentado las atribuciones presidenciales, hemos ido de la reelección presidencia a la no reelección, y de ésta hemos retornado a la reelección, hemos pasado del sistema bicameral al unicameral, hemos aumentado o disminuido el número de parlamentarios, hemos creado o suprimido ministerios, entidades y oficinas públicas. Pero todas estas han sido reformas menores de la organización estatal. La opción de la descentralización administrativa o de la autonomía es ya una reforma mayor y demanda al menos dos condiciones para que pueda ser eficaz y sirva a los intereses sociales. La primera condición es que se sustente en estudios técnicos y, la segunda, que el Ecuador cuente con una probada abundancia de recursos humanos muy bien preparados en la periferia para que los autogobiernos puedan ser eficientes.

Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina*

Gustavo Vega**

Cuando se trata de discutir sobre despolitización de tribunales, cortes y organismos de control, la ciudadanía no tiene reparos en tener una sola posición. Frente a los diferentes enfoques acerca de una nueva constitución, éste es un tema suficientemente compartido como para que se encienda el debate. Al ponerse sobre el tapete las autonomías, descentralización, regionalización, relaciones sensibles entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales y locales, se producen, eventualmente, ribetes de polémica y pasión.

El CONESUP, a finales de Agosto de 2007, entregará al país una propuesta, a manera de partitura o guión, después de haber recogido unas 700 iniciativas orgánicas de la ciudadanía que se han desempeñado como los registradores del parecer de la población. La Asamblea Constituyente podría servirse de esta información como plataforma de trabajo.

Hemos notado que este tema es, en efecto, lo más difícil en el camino de la conquista de consensos. Precisamente por eso, la posición de los juristas del CONESUP quizás esboce diferentes escenarios sobre el tema porque no existe un catecismo sobre la materia.

Las ciudades de Estado griegas Esparta, Itaca, Atenas, y todas aquellas que pertenecieron a un esplendor especial de la humanidad, tenían posi-

* Palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado en agosto de 2007 en la sede de FLACSO-Ecuador.

** Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP.

ciones autonómicas y solamente las guerras las unificaron, particularmente las guerras médicas. La invasión de los medos y persas provocó una alianza estratégica entre estas ciudades. Solas no hubiesen podido triunfar. La guerra del Peloponeso es un buen ejemplo de cómo una buena base comunicante estuvo por encima de cualquier ingenio griego.

Continuando en la historia, encontramos a la liga hanseática, la ciudad europea con una realidad propia y autonómica que provocó una importante articulación con la ayuda del comercio, ingrediente central que contribuyó a la unificación.

Más adelante, Alemania y Francia se constituyeron en dos patrones opuestos de lo que significa la naturaleza de sus sociedades sobre la base de una centralización y descentralización. Estos son dos ejemplos emblemáticos de cómo se puede construir un país con esquemas separados y absolutamente diferentes.

En Francia, tan sólo en París, se percibían posiciones separatistas como en algunas regiones fronterizas con Alemania, Estrasburgo, por ejemplo. Estos sectores estaban más próximos a culturas vecinas, pero la “Ciudad Luz” copó la atención de Francia, así como Marsella, segunda ciudad en importancia pero muy distante del manejo de la condición política. En cambio, Alemania manejó particularmente un proyecto federalista.

La unificación de Italia duró ocho siglos. Los estados pontificios y, finalmente, el genio de Garibaldi, morigeraron las diferencias. Al norte, Florencia, Pisa, Bolonia y otras ciudades tenían bastante poder, sobre todo a partir del renacimiento. Pero era muy difícil que se pongan de acuerdo respecto a la unión.

El proceso fue horizontal y de largo aliento en donde se tuvieron que superar diferencias tradicionales. En el caso de América, movimientos separatistas fuertes han ocurrido en Québec, Puerto Rico, Santa Cruz de la Sierra y Arequipa, con tonos y matices diferentes.

Québec obedeció a una franca confrontación entre el imperio galo frente al anglosajón en proceso de incursión en América del Norte. Precisamente, la demografía más alta de franceses en esa provincia hizo pensar en una sociedad más vulnerable frente a la insurgencia de la sociedad anglosajona. En Puerto Rico eso se vislumbró por la presencia vertical, piramidal del imperio, lo que llevó a que los sectores separatistas aviven reiterativa-

mente su propuesta de liberación. Pedro Albizo Campos es un ejemplo heroico y pragmático de una posición liberadora y autonomista.

Arequipa en el Perú y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, tienen más bien connotaciones diferentes a las anteriores y exhibieron propuestas autonómicas que consideraron étnica, cultural y hasta racialmente diferentes; aunque puede haber aquí una connotación fuerte desde el punto de vista ideológico y económico.

América en general ha tenido ejemplos difíciles de unificación, especialmente si hablamos de América Latina. Bolivia es un país que ha necesitado saliva para unificar realidades dispersas entre Sucre y la Paz. En estas ciudades se asientan en sitios diferentes el legislativo y el ejecutivo. Este hecho asoma como un pacto de honor en la sociedad boliviana, en el propósito de evitar la disolución de un Estado tan diverso.

En Sudáfrica pasaría algo semejante entre Johannesburgo y Ciudad del Cabo. Para unir posiciones discordantes los dos principales poderes del Estado tomaron asientos geográficos distintos en estas dos ciudades. Chile intentó, aunque está revisando su procedimiento, algo parecido. Valparaíso tiene la sede del Congreso y Santiago la del ejecutivo.

En Europa se han registrado, recientemente, ejemplos clásicos de un proceso autonomista, fuerte y cada vez más insurgente. Ha ocurrido en España, Yugoslavia y en la ex Checoslovaquia, esta última con una revolución de terciopelo. Allí se repartieron hasta las embajadas como con un bisturí, incruentamente. Yugoslavia en cambio fue escenario de una guerra dolorosa. En los procesos de luchas autonómicas el ingrediente religioso a veces inserta matices y pasión. Ortodoxos versus islámicos han protagonizado, junto al proyecto político, disputas sumamente amargas. España es un caso muy interesante. Aquí cabe un discurso independiente que no creemos comparable al caso ecuatoriano.

En la Constitución del 97-98 del Ecuador, se lograron intercambiar procesos importantes en los derechos de los pueblos indios y afro ecuatorianos, aunque por un voto no pudieron constitucionalizarse los grupos mestizos con personalidad propia como cholos y montubios, a pesar del fuerte interés para que este hecho se concretara. Curiosamente, sectores indígenas de mucha tradición y también esferas de la vieja y rancia derecha ecuatoriana, estuvieron en contra de este derecho para los grupos mestizos.

Luego del levantamiento de 1990, el grupo indígena todavía transitó en su época de oro y ha tenido una fuerte presencia en la Asamblea de 1998. Bajo su influjo se aceptó la llamada intercultural. La visión plurinacional no se logró. Hubo mucho debate sobre este tema porque había la preocupación de que lo plurinacional podría reventar en pedazos a un Ecuador que intentaba más bien unificarse.

El nombre del Ecuador es más geográfico que histórico. Lo planteó originalmente el Mariscal La Mar. Luego, tomó la idea el General Flores al intentar buscar una unificación en la diversidad original de Quito, Guayaquil y Cuenca, atomizadas entre sí con raíces propias y divergentes. Sin embargo, si se examina el censo realizado últimamente en el Ecuador, se notará que más del 70 por ciento de los jefes de hogar se siente mestizo, el 16 por ciento se siente blanco, el 6.8 por ciento se siente indio y el 2 por ciento respectivamente con pequeñas sub-variantes, se considera negro y mulato.

Pueden persistir dudas sobre el censo porque, como es evidente, las respuestas pasan por la auto-percepción sólo de los jefes de hogar y no de su familia y de toda la población. Lo cierto es que la representación de los grupos mestizos ha tenido mucha fuerza en la comisión actual de juristas del CONESUP y se aceptaron varios grupos con sus propias propuestas y planteamientos, tales como los montubios y chagras. Son grupos que van teniendo cada vez más una perspectiva diferente de la concepción macro.

En el Ecuador se ha incubado desde hace tiempo un diseño de escritorio, de una autonomía tipo Singapur, por elites particularmente asentadas en la costa y en Guayaquil. Hay que tomar el pulso de estas transformaciones y analizar como avanza el proceso. En este país, descentralización sin integración es un riesgo. La posibilidad de que Ecuador sea respetado en sus regiones, en sus culturas, sus tradiciones, sus acentos y su visión del mundo, es indispensable para un enfoque de equidad, porque en el Ecuador esta palabra es todavía un término exiliado del diccionario. Precisamente, por la falta de equidad las visiones autonomistas y descentralizadoras crecen como la espuma.

Cuando exista una mayor horizontalidad creemos que aparecerá un discurso más unificador. Pero argüir una descentralización a secas es peli-

grosso porque apunta a una desintegración. En los tiempos de García Moreno el progresismo, encabezado por Benigno Malo, propugnaba una tesis federalista, apuntando a un proceso de mayor equilibrio en el país. En esas épocas, una polaridad exclusiva determinaba un asiento de responsabilidades diversas. Ahora ha vuelto a cobrar actualidad la discusión de las autonomías en el Ecuador.

No obstante, tenemos que acopiarnos de toda la historia para no errar, pues la integración ecuatoriana no termina en sus propios linderos, sino que pasa por poseer una visión del mundo. Si a Italia le tomó 800 años unificarse no hay que asustarse de que América Latina ya se encuentre en ese proceso, encaminando a sus sociedades a la búsqueda del derrotero de convertirse en zonas amplias que les ofrezcan la posibilidad de sentirse con plena identidad nacional, regional, continental y planetaria sin contradicciones.

I. Integración

La descentralización como geometría variable

Fernando Carrión M.*

Introducción

Lo local ha adquirido gran importancia –casi omnipresente– en el campo de la descentralización; al extremo que lo local y la descentralización se los cree como si fueran sinónimos. Adicionalmente el localismo asume la condición de ideología, compartida con el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el *small is beautiful* o el poder local, entre otros. Tan es así que la descentralización o el municipalismo o el localismo son planteadas como salidas o alternativas frente al agotamiento del Estado, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático y monopólico.

Esta fuerte presencia de lo local viene de la mano del peso que adquiere lo global, porque son dos caras de la misma moneda, al extremo que Robertson (1992) definió al proceso bajo el neologismo de *glocalización*. Lo local nace con la globalización –que tiene su despegue en la década de los años 1980– y desde el principio lo global será entendido como su parte constitutiva y no como algo externo.

Desde este momento dos hechos marcaran el ascenso de lo local: por un lado, la generalización de la relación local/global a nivel planetario, que introduce una nueva dimensión en el proceso de descentralización: el ámbito internacional que –incluso– redefine las funciones de lo nacional¹

* Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flaco-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, editorialista *Diario Hoy*.

1 Por ejemplo, lo nacional en América Latina puede convertirse en un colchón de resistencia ante la globalización, redefiniendo el sentido y contenido de la soberanía nacional e integrándose a bloques subregionales, entre otros.

y, por otro lado, las nuevas relaciones mundiales que llevan a las instituciones tutelares del Estado y de la sociedad a readecuarse al nuevo signo de los nuevos tiempos.

En ese contexto, la globalización reestructura los territorios de manera significativa, al extremo que en unos casos se constituyen nuevos lugares subnacionales a partir de los cuales se demanda la localización (descentralización) y en otros se conforman ciertas regiones supranacionales altamente dinámicas en lo económico; aunque unas y otras articuladas entre sí. De esta manera se conforman los bloques regionales internacionales (CAN, Mercosur), los tratados binacionales de comercio (TLC) o los acuerdos de integración nacional fundados en la infraestructura (IIRSA), que en su conjunto redefinen las nuevas reivindicaciones de la descentralización, como mecanismo de articulación de lo local a lo internacional.

Sin embargo, el sentido de la propuesta localista o municipalista no es clara porque, por un lado, se la concibe como la célula básica del Estado a partir de la cual —y sobre la base de la suma de las mismas— se puede construir un nuevo modelo estatal² y, por otra, se parte de la consideración de que el municipio es la instancia estatal más próxima a la sociedad civil y, por tanto, más democrática (representa la diversidad), eficiente (conoce los problemas) y participativa (más cercana a la sociedad). Esta consideración se sustenta en el principio de *subsidiaridad*³, que plantea que los servicios deben producirse en el lugar más cercano a la sociedad civil; lo cual, extendiendo el concepto, lleva a justificar los procesos de privatización.

Una consideración de este tipo no tiene en cuenta que la autonomía política, sobre la cual descansa el localismo, no puede desconocer las condiciones en las que opera el conjunto de la economía; ni tampoco que la autonomía financiera del municipalismo se apoya sustancialmente en las transferencias de los recursos nacionales, tanto para garantizar su funcionamiento como para que exista redistribución territorial y la base material en la que se asienta el Estado no es más eficiente mientras más frag-

2 Se piensa como si la suma de municipios podrían construir un Estado.

3 “Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias” (DRAE).

mentado o pequeño sea. Porque si no se tiene en cuenta esta realidad, lo que se produciría sería una descentralización del poder político que redundaría en una excesiva centralización del poder económico o viceversa, que rompería con los equilibrios que se buscan.

Por otro lado, debilitar lo nacional con la extracción de los recursos y competencias para fortalecer lo local, sobre la base de la contradicción y el conflicto entre lo nacional y lo local, sólo lleva a erosionar –simultáneamente– lo nacional y lo local, como ocurre en la actualidad en el Ecuador: hay una implosión del gobierno nacional debido a la erosión (ineficiencia), deslegitimación institucional (escasa representación) y pérdida de centralidad (privatización), y una explosión de los gobiernos locales de las ciudades más pequeñas y pobres que tienden a reclamar recursos y obras públicas en sus comunidades, mediante reivindicaciones⁴.

Hay que tomar en cuenta que la descentralización no busca la desaparición del centro (el poder), porque no está concebida para que ello ocurra; sino para construir los equilibrios de poderes (centralidades) al interior del conjunto del Estado. Esto tiene una doble explicación: por un lado, es contraria a la privatización, porque ésta busca la transferencia de la centralidad (del poder) del Estado hacia el mercado (descentramiento) y por otro, es la búsqueda de la justa relación entre: las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal, en todos los niveles del Estado); los niveles subnacionales (descentralización vertical, que define la armonía local/nacional) y, al interior de cada nivel (descentralización paralela, que construye democracia territorial).

Esta búsqueda del equilibrio de la centralidad bajo formas democráticas es un camino que tiene tres sentidos: acercar el poder a la población (proximidad, participación), construir nuevos poderes (modernización) y redistribuir el poder existente (equidad); todo ello, en la perspectiva de diseñar un nuevo modelo de Estado.

En otras palabras, es muy peligrosa la ruptura del equilibrio de poderes que puede producirse al momento en que se crean asimetrías cuando

4 En el país se está produciendo una implosión nacional por el deterioro creciente de las instituciones centrales y una explosión de lo local proveniente de los efectos perversos que el proyecto hegemónico de descentralización ha traído (Carrión, 2007).

uno de los niveles territoriales tiene mayor peso (municipios sobre consejos provinciales), cuando unos gobiernos locales tienen mayor primacía (municipios ricos sobre los pobres); cuando unas funciones tienen más poder (ejecutivo sobre legislativo) o cuando el mayor peso recae sobre un sector en particular (medio ambiente o turismo sobre salud).

No se trata, entonces, de transferir el poder (la centralidad) al mercado, porque eso no es descentralización sino privatización; tampoco de fragmentar el poder con el afán de que el mercado deje de ser regulado; y mucho menos de localizar el poder en ciertas regiones ricas que siempre han detentado el poder político y económico.

De allí que lo que busca la descentralización es generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral (descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además, convertirse en un medio (no un fin) para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo. Por eso no es suficiente definir la descentralización solo a partir de la transferencia de competencias y recursos; así como tampoco de la elección de autoridades políticas subnacionales; porque si ese fuera el caso, América latina estaría descentralizada hace rato, por que se han transferido competencias, los gobiernos locales tienen más recursos y se eligen sus autoridades políticas.

Partiendo de la definición que la descentralización es una relación específica que busca construir el equilibrio de poderes, se puede afirmar que hoy este proceso sólo es posible alcanzarlo más allá de la relación local/nacional; esto es, en el ámbito lo internacional que los contiene. Se trata principalmente de un proceso político que nace en el conjunto de las relaciones de poder (centro) al interior del Estado, pero no en el marco de un Estado aislado, sino en el contexto de las mutuas determinaciones internacionales. Tal situación es así porque la descentralización es una relación que tiene una geometría variable donde la centralidad (poder) se redefine en contextos específicos. Una de estas modificaciones fundamentales tiene que ver con la reforma del Estado en el ámbito de la descentralización; pero no en el contexto local o nacional, sino en el ámbito supranacional; asunto que antes no estaba presente y que hoy es imprescindible considerarlo.

En otras palabras, en la actualidad la descentralización no es un tema local como generalmente se cree; tampoco nacional como generalmente

se afirma; sino internacional y global, como se lo empieza a comprender. De esto tratará este artículo: del componente internacional de la descentralización desarrollado a través de dos secciones: la primera, que busca describir lo que acontece en el bloque regional de la Comunidad Andina de Naciones; y la segunda, donde se describe la geometría variable de la descentralización gracias al componente internacional. Es decir, dos temas actuales propios de la globalización.

Descentralización en el ámbito de un bloque regional: la CAN

La descentralización –en esta nueva fase⁵– entra con fuerza en América Latina a partir del peso que tiene la globalización; momento cuando se redefinen las relaciones en los espacios nacionales sobre la base del impulso de las propuestas de reforma del Estado y de la constitución de una masa gravitatoria de organización del territorio a escala continental: ciertas regiones y localidades subnacionales buscan y son obligadas a integrarse supra-nacionalmente gracias a su nueva funcionalidad, producto de la atracción que muestran la dinámica del mercado mundial en determinados ámbitos.

Allí están, por ejemplo, las propuestas estatales de ajuste, privatización y apertura aplicadas desde mediados de la década de los años 80 del siglo pasado en la región. Las políticas de apertura comercial que se sustentan en la caída de las fronteras comerciales, en la disminución de los aranceles, en el impulso de los tratados de libre comercio y en la integración de ciertos mercados, entre otros, tienen una directa vinculación con la redefinición de la función de los territorios; pero también están amparadas en las políticas eufemísticas de modernización del Estado, amparadas en una privatización que reduce el peso del Estado y que, por tanto, traslada la centralidad hacia el mercado (descentramiento).

5 En otros momentos de la historia de América Latina se tuvieron importantes propuestas para transferir el poder central; allí están, por ejemplo, el debate todavía no resuelto del Estado unitario o federal al momento de las independencias; la creación de los polos de desarrollo, las propuestas de regionalización o la relocalización de las capitales, entre otras. Ver Carrión (2003).

Estos elementos generan una fuerza centrípeta proveniente de las condiciones macro de la globalización; es decir, del hecho que la mundialización de la economía, la política y la cultura producen una tendencia a la localización de sus efectos, que se expresa en la re-configuración de los territorios regionales y nacionales, así como a un fortalecimiento de ciertos lugares estratégicos (lo local) (Sassen, 1999). Y, por otro lado, una fuerza centrífuga que re-posiciona lo nacional en un doble sentido: en el ámbito de los bloques regionales con la finalidad de tener un peso mayor en el contexto internacional y en una re-funcionalización del Estado nacional con la finalidad de convertirse en un colchón de amortiguamiento de los efectos perversos de la globalización⁶.

Sin duda que la globalización genera una nueva territorialización de las relaciones Estado/sociedad, donde lo local juega una nueva función estratégica necesaria pero insuficiente para generar equilibrios⁷; es decir, para conducir a la descentralización. De allí que localización –y por extensión, regionalización– sin equilibrios democráticos de poder (centralidad) no sea descentralización; primero, porque la diversidad mal tratada puede ser un factor regresivo de mayor centralización: los municipios grandes son distintos a los pequeños, los industriales a los agrícolas, los fronterizos a los del interior y los de la sierra a los de la costa, entre otros; y segundo, porque depende cómo cada uno de ellos se integre estratégicamente o no a las regiones supranacionales o a las redes mundiales de ciudades. En otras palabras, no será descentralización si no se busca el equilibrio de poderes también en términos territoriales, tanto desde el punto de vista de la distribución de los recursos nacionales como de la inserción diferenciada a los procesos de globalización.

Estos procesos de integración de las localidades a las regiones supranacionales son heterogéneos porque tienen funciones que vienen de adentro y de afuera; así tenemos las primeras, que pueden asumir la condición de

6 “La mayoría de los gobiernos nacionales han operado como mediadores de la articulación dependiente al sistema capitalista, pero esto no resuelve fragmentando las fuerzas populares en las instancias locales, para que ejerzan una soberanía miope, ocupándose de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su vida cotidiana” (Coraggio, 2004: 55).

7 “Las enormes desigualdades económicas cristalizadas entre comarcas, ciudades, y regiones en general, hacen ilusorio pensar que un sistema con fuerte peso local en las decisiones conducirá a una mayor igualdad y solidaridad en la sociedad” (Coraggio, 2004: 53).

fronteras sea como bordes binacionales⁸, puertos o aeropuertos o de economías complementarias; y las segundas que se sustentan en las relaciones internacionales o en la emergencia de ciertos territorios nacionales que tienen vocación productiva y comercial demandada por los procesos de integración (Santa Cruz, Guayaquil) o de la constitución directa de bloques regionales (Unasur; Mercosur); unas y otras exigiendo visiones nacionales que vayan más allá de las localidades funcionales, de tal manera que las restantes no se queden por fuera.

La CAN no está exenta de estas cualidades; hoy mismo se encuentra en un franco proceso de redefinición como área de integración, desde su relanzamiento en 1996. Se ha construido una institucionalidad que cuenta con un parlamento, una secretaría ejecutiva, un tribunal de justicia, entre otros; con precarias capacidades funcionales, políticas y económicas. Es una propuesta de integración en ciernes que compite, por un lado, con ciertos países con Tratados de Libre Comercio (TLC) con los EEUU o con bloques como la Unión Europea o con la Alternativa Bolivariana (ALBA) y por otro, desde sus regiones con la búsqueda de integración hacia el Mercosur o la cuenca del Asia-Pacífico.

En este complejo contexto de integración, los países de la CAN buscan redefinir sus procesos de descentralización, donde los temas constitucionales se han convertido en uno de los elementos centrales para definir los proyectos. Los mecanismos han sido altamente variados en cada lugar; sin embargo, podríamos decir que se han seguido dos caminos predominantes que muestran la importancia política que le han asignado cada uno de los países al tema.

Por un lado tenemos la conformación de sendas asambleas constituyentes en Colombia (1991), Bolivia (2007) y Ecuador (2008) en cuyos marcos se incorporan de manera explícita los contenidos de los proyectos de descentralización y, por otro, las convocatorias a plebiscitos en Venezuela (2007) y Perú (2005) con resultados negativos porque la mayoría de los votantes se pronunciaron de manera contraria a las propuestas de cada

8 Pero también bordes nacionales móviles como, por ejemplo, de los Estados Unidos frente a América del sur, que su límite ya no está en el Río Bravo sino en Panamá; y todo por las políticas de interdicción del narcotráfico, el terrorismo y la migración ilegal.

uno de los gobiernos. Las situaciones nacionales de los proyectos pueden caracterizarse de la siguiente manera.

En Venezuela, con el plebiscito de 2007, se consultó respecto de la reconstitución de un federalismo *sui generis*, que tendía a recentralizar en los departamentos la acción del gobierno nacional, produciendo un fallido proceso de reconstitución de la centralidad. En la práctica era regresivo y no resolvía el equilibrio de poderes, porque en la relación nacional-departamental-local se fortalecía el ejecutivo nacional (presidencialismo).

En Perú, con la consulta del 2005, se pretendió normar un interesante proceso de regionalización autonómico que se viene discutiendo desde hace mucho tiempo en el país; es decir, de producir un gobierno intermedio que viabilice la descentralización. Producto de la negativa de la población, el proceso vuelve a quedar trunco; cuestión que ahora –por la inercia de los procesos internacionales– tiende a imponerse una vía asimétrica que viene desde el exterior, donde se fortalecen ciertas localidades estratégicas en detrimento de otras. En suma, el debate y la construcción de alternativas generales de descentralización se encuentran dentro de la inercia internacional que viene de los acuerdos con los EEUU vinculados a los tratados de libre comercio (TLC) y a la búsqueda del Brasil por encontrar su salida a la cuenca del Pacífico. Esta situación está llevando a un proceso en que las condiciones externas serán las que determinen el fortalecimiento de ciertas localidades ubicadas estratégicamente, lo cual les potenciará asimétricamente pero no significará un equilibrio de poderes.

En Bolivia se confrontan dos modelos de Estado que se especifican en dos proyectos de descentralización, anclados en territorios específicos, sin que hasta el momento se encuentre un camino que rompa con el virtual empate de fuerzas existentes. Por un lado, tenemos la aprobación en la Asamblea Constitucional de la nueva Constitución boliviana, que cuenta con un proyecto explícito de descentralización y que encuentra espacio privilegiado en el espacio altiplano con fuerte componente étnico y, por otro, la propuesta de autonomía impulsada por seis departamentos de la región del sub-trópico, que llevan a una situación dual extrema con visos de un entrampamiento peligroso. Claramente se observa una confrontación de dos proyectos de descentralización y desarrollo.

En Colombia se vive un importante reflujó hacia el centro, amparado en el conflicto armado. El presidencialismo se ha visto fortalecido en la práctica, por encima de la nueva Constitución aprobada; lo cual no significa que sea inconstitucional, pero sí que haya un retroceso importante respecto de sus características iniciales.

En el Ecuador, desde finales del 2006, con la elección de las nuevas autoridades nacionales –básicamente del Presidente de la República– se plantea que las regiones se conviertan en el elemento central de la reconfiguración del Estado en el territorio. La propuesta parte del gobierno nacional, lo cual significa que por primera vez ésta instancia estatal entra como actor relevante al proceso y, además, llega a un escenario significativo como es la Asamblea Constituyente donde se redacta la carta magna del país; de esta manera, uno y otro (actor y escenario) permiten abrigar la posibilidad de diseñar un proyecto de totalidad y no desde las partes como había sido la norma hasta ahora⁹. Esto ha significado un viraje importante en los proyectos de descentralización que estaban construyéndose con una cierta hegemonía (autonomías y municipalista). Este viraje alcanzó dos dimensiones significativas que bien vale la pena señalarlas:

- Por un lado y quizás el más importante sea el cambio en los intereses del proyecto para no responder a las demandas fragmentadas: de un sector localizado territorialmente (regionalismo), de un ámbito institucional particular (municipalismo) o de un grupo social específico (etnia); que son propuestas provenientes de sectores específicos, que terminan siendo excluyentes entre sí; situación que ha conducido a la existencia de un conjunto de leyes pensadas por segmentos y no desde y para su totalidad; entre las que se pueden señalar: las leyes de los regímenes parroquial, municipal y provincial así como las de Manabí, la Amazonía y Galápagos, entre otras, que poco o nada se relacionan entre ellas. Esto significa que los proyectos de descentralización prove-

9 Esa ha sido la tónica de las propuestas en el Ecuador: pensar por partes y fraccionadamente. Así, las parroquias hacen su propuesta para su nivel, como lo hacen los municipios y provincias; también las que nacen desde localidades como Guayaquil que diseñan proyectos para su ámbito; o desde ciertas condiciones étnicas como los pueblos y nacionalidades indígenas; todas ellas sin que haya la coherencia mínima entre ellas, como para conformar el diseño de un nuevo Estado.

nían de demandas particulares que llevaban a iniciativas unilaterales y no como en las condiciones actuales en que se empieza a desarrollar un proyecto nacional; gracias a que el gobierno nacional entra como un actor privilegiado, que puede diseñar una estrategia general nacional e internacional y que cuenta con un espacio ideal para diseñar un modelo de estado descentralizado: la Asamblea Nacional Constituyente. De esta manera se intenta pasar de un proyecto concebido por partes a uno que intenta pensarse integralmente.

- Por otro lado, se produce una pérdida de peso político de los tres proyectos que mayor importancia tienen en el país. Allí están, primero, la propuesta de autonomías que nace en la ciudad de Guayaquil –bajo el liderazgo de su alcalde Jaime Nebot, posteriormente retomado desde Quito por el alcalde Paco Moncayo así como por otras autoridades locales y provinciales–; y que expresa los intereses de las ciudades y provincias ricas beneficiadas de las transferencias discrecionales de los recursos económicos, de las partidas extra-presupuestarias, de las donaciones del impuesto a la renta y de las asignaciones automáticas; pero también de la vocación productiva que le permite insertarse de manera dinámica a la globalización. El segundo nace de las demandas de los municipios (AME) y de los consejos provinciales (CONCOPE), apoyados por cooperación internacional. En este contexto se sostiene la necesidad de un fortalecimiento del municipio y la provincia gracias a la transferencia de recursos y competencias. Lo que hemos tenido hasta ahora son propuestas de las parroquias que quieren ser municipios, de los municipios que quieren eliminar los concejos provinciales y de estos que buscan convertirse en instancia de gobierno en contra de las gobernaciones.
- Y el tercero nace de las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas por contar con un Estado plural, que les reconozca sus derechos. Básicamente su propuesta se sintetiza en la idea de un Estado plurinacional.

La geometría variable de la descentralización

Si partimos del hecho que la descentralización busca modificar la “concentración de la centralidad”, podremos convenir, por un lado, que el concepto centro hace referencia a una relación: el centro siempre es de algo; tan así que la geometría lo define en los siguientes términos: “Punto interior del círculo, del que equidistan todos los de la superficie”. Y, por otro, que una modificación del punto que es centro o de los puntos que son parte del círculo o la circunferencia, producen un cambio en la relación o, lo que es lo mismo, que el centro es cambiante como lo es la descentralización. Esto significa que hay una geometría variable en la descentralización, según los cambios que se introduzcan en la relación que le da sentido: sea en el centro o en la periferia.

De allí que se debe partir señalando la importancia que tiene que considerar en cualquier propuesta de descentralización el análisis del “círculo y la circunferencia”; esto es, el Estado en su conjunto (círculo) y el ámbito local, nacional o internacional en el que se inscribe la relación (circunferencia), así como tener en cuenta los cambios históricos, previsibles y posibles de las propuestas.

De allí que no se trata sólo de debatir proyectos particulares de descentralización provenientes de determinados sectores sociales o territoriales, sino de retomar la discusión respecto del modelo de Estado que se propugna. Para que ello ocurra hay que definir la ubicación que tiene la centralidad (poder) al interior del Estado, porque ese es el objeto inicial y último de la descentralización: distribuirlo democráticamente a partir de las relaciones que configuran los ámbitos específicos. Por eso la importancia del debate sobre el significado de la distribución de la centralidad para la construcción de los equilibrios con poderes autónomos y democráticos (equidades y participación) y con la generación de mecanismos e instrumentos para resolver los problemas (eficiencia y eficacia).

Ejemplos de proyectos parciales que buscan afectar la centralidad, pero que terminan por reforzarla pueden ser por ejemplo: la propuesta de Pinochet para Chile, que se concretó en una efectiva transferencia de competencias hacia los municipios, pero sin que haya un énfasis democratizador de la centralidad, sino de privatización de ciertas competencias (salud

y educación) que modificaron el centro (poder) del Estado en beneficio del mercado. Sin embargo, no se transformó la centralidad –es decir, no se distribuyó el poder– al extremo que hoy día la Presidenta Bachelet –socialista de militancia– tiene en el gobierno nacional la competencia del transporte urbano (Ministerio de Transporte) y no en los municipios; situación que le produjo una caída en la aceptación ciudadana de más de diez puntos cuando decide impulsar un proyecto de transporte colectivo para Santiago (Transantiago), por encima de las municipalidades; es decir, que el manejo nacional de una competencia estrictamente local –como el transporte de una ciudad– puede producir desequilibrios nacionales que –incluso– conducen a la afectación de las localidades.

El caso de México también es bastante aleccionador, en el siguiente sentido: de un país federal altamente centralista en el que cohabitaban el partido, el gobierno y el Estado, se llegó a la llamada transición política que teóricamente buscaba democratizar y descentralizar, pero en la realidad ha tenido un alto costo que ha llevado a una marcada división del país en dos partes: el norte articulado a los EEUU gracias al TLC y el sur cada vez más cerca de Centro América¹⁰. Esto supone tener en cuenta que la descentralización requiere de una base material donde expresarse: el territorio, donde también tiene que haber equilibrio de poderes; unos que surjan de las reformas propias del Estado nacional y otros de los cambios en las relaciones internacionales que introduce la globalización.

También se pueden señalar las limitaciones que tiene una descentralización que privilegia a uno de sus componentes principales, sea el fiscal, el administrativo o el político, porque conduce a un mundo ilusorio altamente complejo y problemático. Ilusorio porque una redistribución de recursos, por ejemplo, en un contexto de fortalecimiento significativo del presidencialismo puede neutralizar las medidas señaladas y no aportar a la redefinición de la estructura de Estado o, también, transferir recursos a los municipios, donde unos reciben más que otros, cambia un poco para no cambiar nada. Y problemas como aquellos que vienen de algunos países

10 Esto ha ocurrido en muchos de los países de la región, donde se observa un proceso de polarización política muy claro, que tiene su medición en los procesos electorales: Bolivia entre este y oeste, Perú entre norte y sur, como lo es en Brasil; Ecuador entre costa y sierra.)

que se fueron por la línea de fortalecer primero la descentralización política –esto es la elección de las autoridades municipales e intermedias (departamentos, estados, provincias)– pero sin recursos ni competencias, lo cual ha conducido a una deslegitimación del proceso en su conjunto: de la descentralización, de las autoridades y de las instituciones. Una situación como la descrita es sumamente peligrosa, porque una descentralización unilateral sustentada sólo en uno o dos de sus instrumentos (autonomía política, económica y administrativa) puede conducir a desacreditar o a neutralizar el conjunto de la propuesta.

En el caso ecuatoriano, el proceso se inició con un fuerte proceso de descentralización fiscal, acompañado posteriormente por un esquema fallido de transferencia de competencias, sustentado en convenios bajo la modalidad uno a uno o a la carta, que paralizó el proceso y que dificultó el rediseño institucional integral. Hoy la mayoría de los municipios ecuatorianos cuentan con muchos recursos –si se los relaciona con la poca capacidad de gasto que tienen– y con pocas competencias¹¹, que lleva a que el régimen seccional autónomo maneje entre el 33 y el 34 por ciento del presupuesto nacional y donde sólo 7 de los 220 municipios concentran más del 74 por ciento de los recursos.

Tres reflexiones al respecto: muchas instituciones sub nacionales no tienen capacidad de gasto; no hay una correlación entre el incremento de recursos y el incremento de competencias; y hay una distribución asimétrica de los recursos económicos en beneficio de los municipios grandes. En otros casos, el seguir la línea de transferencia de competencias pero sin recursos, lleva a un doble problema: se transfiere el déficit nacional a los niveles sub nacionales y se llega al absurdo de tener responsabilidades que no pueden cumplirse.

Por otro lado, es importante considerar el ámbito de las relaciones que configuran la centralidad y por tanto, su reversión. En este sentido, hoy es impensable un proceso de descentralización si sólo se considera lo local y nacional; es imprescindible un cambio de eje fundamental con la incorporación de las relaciones internacionales, porque se ha producido un movimiento de la centralidad; es decir, de la relación de poder. En esa

11 A pesar de que prácticamente pueden hacer lo que deseen y no estar obligados a realizar nada.

perspectiva, se puede afirmar que existe una geometría variable que caracteriza a la descentralización y que debe ser tomada en cuenta.

Su consideración internacional no debe ser entendida a partir de la búsqueda o imposición de modelos a seguirse, sea como caso exitoso o como construcción ideal¹², venida de la cooperación internacional. Se trata –más bien– de ubicar sus características la condición histórica del proceso, en la relación correcta del centro con la periferia, en un momento en que la globalización imprime determinantes. Así, el componente internacional aporta, al menos, con cuatro formas de influencia hacia lo local, regional y lo nacional.

- Globalización

Un primer componente de la geometría variable de la descentralización se produce a partir del fenómeno mundial de la globalización. El territorio sufre una variación notable con la presencia de los nuevos bloques regionales que se forman y de la emergencia de una red urbana global, que operan como centros gravitatorios de la reorganización del espacio a escala planetaria.

De allí devienen, por lo menos, dos elementos desde la perspectiva del Ecuador. Uno, hoy en día las grandes reivindicaciones de la descentralización provienen de ciertas regiones ricas que buscan adscribirse, integrarse o fusionarse a las regiones más dinámicas de la economía mundial, en tanto son complementarias y funcionales: allí están los casos emblemáticos de Cataluña en España –que mira hacia el centro de Europa–, de Santa Cruz en Bolivia –que se dirige hacia el Mercosur– y de Guayaquil en el Ecuador –que siente el peso de la cuenca del Asia-Pacífico.

Esta búsqueda de las regiones ricas por integrarse a los nuevos bloques económicos lleva implícita una nueva relación al interior del Estado y un cambio en la organización territorial, que se expresa en las dos demandas centrales de estas regiones: privatización frente al Estado y autonomía en relación a la capital de la república.

13 RAE: “Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo.”

En este contexto, hay un elemento adicional al Ecuador –exógeno a su condición, pero que se vuelve interno– referido a la estrategia del Brasil por buscar una salida hacia la cuenca del Asia-Pacífico –por el territorio nacional– para lograr una buena articulación. El Ecuador se encuentra en un lugar estratégico y expectante porque si Brasil decide, conjuntamente con las autoridades ecuatorianas, salir por el puerto de Guayaquil, de Manta o Puerto Bolívar, el territorio o el plano del Ecuador será distinto del actual; el sistema urbano y la organización regional del país sufrirán transformaciones notables porque los ejes y nodos de integración nacional e internacional se modificarán sustancialmente.

Esta situación nos lleva a las readecuaciones territoriales producto de las nuevas lógicas funcionales y productivas de las infraestructuras, tanto en el ámbito internacional como nacional, hoy altamente vinculadas. Originalmente las infraestructuras de energía eléctrica, agua potable, transporte, etc., fueron del ámbito local, después fueron nacionales para hoy ser internacionales. Así tenemos el sistema nacional interconectado de energía eléctrica, que se vincula con los de Colombia y Perú; o el sistema eléctrico que se forma en la frontera de Brasil, Paraguay y Argentina. Están las carreteras que se abren, los oleoductos transnacionales que se desarrollan, los puertos y aeropuertos que se construyen, la telefonía que se generaliza y el Internet que se impone. La dinámica que tiene la infraestructura es tendiente hacia lo global e internacional, lo cual redefine el papel y la función de los estados y los territorios e imprime en los procesos de descentralización su sello.

Y finalmente, una nueva forma de inserción internacional que reestructura el territorio y la relación global/local son las migraciones internacionales. Ulrich Beck (1998) señala que la migración internacional conforma “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” que se sustentan, a su vez, en comunidades transnacionales. Esta realidad ha conducido, por ejemplo, a que la República de El Salvador piense en la creación de un Departamento 15, que Chile discuta la creación de una región virtual o que el Ecuador haya diseñado –como parte de organización político-administrativa– la existencia de una región virtual compuesta por los territorios donde habitan los migrantes ecuatorianos.

- Integración supranacional

Una segunda aproximación internacional a ser tomada en cuenta es la integración supranacional como una condición de la descentralización, tal cual lo atestigua la Unión Europea¹³. Los procesos de descentralización europeos se profundizaron gracias a los procesos de integración desarrollados por la Unión Europea, donde una institucionalización nace, otra se transforma y unas políticas internacionales se desarrollan. Allí están la formulación de leyes en el parlamento europeo localizado en Bélgica, la creación de un Banco Central europeo que norma el funcionamiento de la moneda única (euro) y la Comisión Europea que delinea las políticas generales, entre otros.

Y hay un cambio –consecuente con lo anterior– en las funciones de otras instituciones, donde sobre salen los Estados Nacionales que son ubicados –en un nivel distinto– en calidad de gobiernos intermedios. Pero también se debe resaltar que en la Unión Europea se redujeron notablemente el número de municipios y se fortalecieron los gobiernos subnacionales de nivel provincial, estadual o regional.

En Inglaterra de 2 000 municipios se pasaron a 500, en Alemania de 24 000 a 3 500, en Austria de 4 000 a 2 300, en Suecia de 2 500 a 270, como ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, entre otros (Borja, 1987). Mientras esto ocurre en Europa, en América Latina se tiene un proceso inverso: hoy son más de 16 600 municipios y la tendencia sigue en crecimiento. En otras palabras, mientras en Europa se ha ido en la perspectiva de la unión (Estados, municipios) en América Latina se ha seguido la de la división, de la fragmentación.

En el Ecuador, el tema es evidente: en los últimos 25 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional. De allí que hoy en Ecuador existan más municipios jóvenes (45 por ciento tienen menos de 25 años de vida) con precaria institucionalidad y de escala pequeña (el 78 por ciento tienen menos de 50.000 habitantes, que es la norma para crear municipios). En otras palabras, ha prevalecido en el país la división y

13 “La estructura de la UE se basa en un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo estrato, que en este caso son los Estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas.” Ortega (1998).

no la unión, llevando a un fraccionamiento sin fin del territorio nacional por encima de la integración y la unificación. Por otro lado, hay que notar que la descentralización europea está fundada en los gobiernos intermedios, sean *landers*, regiones o comunidades autonómicas, con el nombre que sea; en el entendido de que la nueva forma de la estructura del Estado y de la organización del territorio surgen del nivel intermedio de gobierno.

En suma, es necesario fortalecer Unasur, CAN y Mercosur, bajo la perspectiva de la integración; es imprescindible reducir las unidades subnacionales en la línea de la articulación del territorio y adicionalmente, es fundamental definir un nuevo modelo de Estado, donde la intermediación tiene una función única, es decir, integración, articulación y organización.

Conclusiones

La descentralización no es exclusivamente un tema local, sino internacional y nacional; de allí deviene el hecho de que es menos una responsabilidad municipal y más de las instancias orgánicas de la integración y de la institucionalidad nacional. Ahí radica el cambio en las relaciones que le dan sentido; es decir, de la geometría variable que es portadora.

La descentralización implica el diseñar de un nuevo modelo de Estado, que supere aquellas propuestas unilaterales venidas de los sectores (pueblos y nacionalidades indígenas o Guayaquil) o los segmentos (provincias, municipios, juntas parroquiales). En esta perspectiva es crucial la existencia de un gobierno intermedio que le dé estructura al Estado y una redefinición de la organización espacial que permita construir la democracia territorial. El gobierno intermedio permite la integración a dos niveles: en el modelo de Estado y en la organización territorial político administrativa donde se despliega.

La descentralización debe construir un Estado nacional que se convierta en un colchón que filtre los impactos negativos del proceso de globalización en los territorios sub nacionales. Por eso debilitar al Estado mediante la extracción de recursos y competencias, puede conducir a una compleja des-institucionalización o como también a un peligroso proceso centrífugo de consecuencias impredecibles. Saskia Sassen sostiene que

mientras más descentralizado es un proceso, se requiere de un fortalecimiento mayor de la centralidad o de la creación de nuevas centralidades.

La descentralización distribuye equilibradamente la centralidad existente así como crea nuevas centralidades, en la perspectiva del equilibrio democrático del poder. En esa perspectiva, se debe tomar en cuenta las tres dimensiones existentes: la horizontal al interior de cada nivel para contrarrestar los presidencialismos bajo sus múltiples formas; la vertical entre cada uno de los niveles con la finalidad de ampliar las bases sobre las cuales descansa el poder y la paralela en el territorio para afianzar una democracia territorial.

Se debe remarcar que el fin último de la descentralización es fortalecer la democracia, mejorar la calidad de vida de la población y ampliar el desarrollo económico, para lo cual la autonomía es clave. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la autonomía es un concepto de subordinación porque caso contrario estaría constituyéndose nuevas soberanías que devienen en el separatismo. Por eso la descentralización y la autonomía son de integración y no de división o fragmentación.

Bibliografía

- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Carrión, Fernando (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-OEA.
- (2007). (ed). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO-GTZ-SENPLADES.
- Coraggio, José Luis (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo, la participación en juego*. Quito: FLACSO-Fronesis.
- Ortega, Luis (1998). “Descentralización autonómica”, en *Leviatan* No. 74, Madrid.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudema.

Descentralización e integración regional: experiencias europeas*

Wolfgang Merkel**

Voy a plantear tres interrogantes principales. ¿Qué diferencia hace el federalismo o la descentralización: para la democracia; para la eficiencia en la toma de decisiones; para el rendimiento económico de un país?

La primera interrogante es si el sistema federalista funciona mejor que un sistema centralizado. La segunda interrogante es ¿si otras regiones del mundo pueden aprender de las experiencias europeas? Y, entonces, tenemos que preguntarnos ¿en qué grado se pueden trasladar estas experiencias de una región a otra?

Conceptos de la descentralización

El federalismo y la descentralización no son exactamente lo mismo. A menudo se confunden los dos en la literatura y en el discurso político. Quisiera aclarar cuál es la diferencia desde mi punto de vista. Mi definición de la descentralización es la siguiente: “descentralización es un proceso de reforma estatal que comprende un conjunto de políticas públicas que trasladan responsabilidades, recursos o competencias de un nivel más alto a un nivel de gobierno más bajo. Siempre en un contexto de Estado específico”.

* Transcripción de la conferencia dada en Seminario Intenacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la Sede de FLAC-SO-Ecuador.

** WZB, Berlín.

Generalmente hablamos de tres tipos de descentralización:

- Descentralización administrativa.
- Descentralización fiscal.
- Descentralización política.

La descentralización no incrementa necesariamente los poderes de los gobiernos regionales y locales. Es importante hacer esta diferencia por las consecuencias estratégicas que tienen estas tres dimensiones para quienes impulsan las reformas.

Descentralización administrativa

En un sistema político en el que solo se ha descentralizado la administración, las autoridades subnacionales no tienen su propia autoridad constitucional para tomar decisiones. Simplemente ejecutan decisiones tomadas a nivel central. Esto sería el modelo menos avanzado de la descentralización. Desde el punto de vista político y fiscal sigue dominando el Estado central.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal da un paso más allá que la descentralización meramente administrativa.

La descentralización fiscal implica que exista el derecho de las unidades subnacionales de cobrar impuestos, entonces una de las funciones primordiales del gobierno se delega a un nivel debajo del gobierno central.

El incremento en las transferencias económicas del nivel central al nivel subnacional implica claramente un aumento en la autonomía local o regional. Pero, si este incremento en recursos tributarios para el nivel seccional se da sin reforzar la capacidad administrativa para la capacidad de cobrar impuestos, puede incluso haber una disminución de la autonomía

en ciertos casos. Estudios empíricos comparativos demuestran que los municipios menos desarrollados no tienen la capacidad administrativa para cobrar los impuestos de forma eficaz. Por lo tanto no pueden beneficiarse con la descentralización.

Descentralización política

En cambio la descentralización política siempre incrementa la autoridad subnacional. Implica que los estados federados, las provincias y los gobiernos seccionales tengan jurisdicciones exclusivas de políticas específicas. Además implica, por supuesto, el poder de poner en práctica sus decisiones. Esto se refiere a lo administrativo y también a competencias fiscales. La descentralización política es la dimensión más importante y de más alcance. Implica la descentralización administrativa y fiscal y la relaciona con competencias políticas autónomas e independientes del gobierno central.

Entonces cada tipo de descentralización tiene diferentes consecuencias. Como ya se mencionó, una descentralización no siempre significa un aumento de poder para alcaldes y gobiernos. Por ejemplo, si se pone en práctica la descentralización administrativa sin conceder mayores recursos adicionales a las unidades subnacionales puede darse un efecto paradójico: más dependencia a nivel local hacia el nivel central. Esto sería un caso donde una descentralización no lleva a una mayor autoridad para el nivel seccional. Pero si esta descentralización administrativa se acompaña por un fortalecimiento del personal a nivel local puede haber un efecto positivo. Recursos autónomos que han sido recaudados de forma independiente o transferencias sin finalidad específica por parte del gobierno central, son decisivas para la autonomía real de las unidades seccionales y la efectividad de la descentralización.

La secuencia de la descentralización sí importa

No sólo la transferencia y la dotación de las unidades subnacionales con suficientes recursos son importantes para la eficacia de la descentraliza-

ción, sino también la secuencia con la que se implementan las reformas descentralizadoras. Sabemos de estudios empíricos, que el inicio de la reforma es decisivo para el éxito posterior. Si los intereses subnacionales prevalecen en la negociación entre gobierno central y las entidades subnacionales al inicio habrá la siguiente secuencia:

Se da primero la descentralización política y ésta es seguida casi automáticamente por la descentralización fiscal y administrativa. Colombia, entre los años 1986 a 1994, es un ejemplo para esta estrategia. El proceso de descentralización colombiano generalmente se describe en la literatura como profundo y exitoso.

Puede suceder lo contrario si prevalecen en la mesa de negociaciones los intereses nacionales del gobierno central. En este caso si se inicia con la descentralización administrativa a menudo se queda ahí y no se puede saber si habrá un avance hacia una descentralización financiera y política. Argentina desde 1978 a 1994 sería un ejemplo de este tipo de estrategia de reforma.

En la ciencia política y en la teoría del neo-institucionalismo lo llamamos la dependencia del camino (*path dependency*), de la secuencia. Porque una vez establecido el trayecto es difícil desviarse, los costos para desviarse del camino establecido serán muy altos. Por esta razón el inicio de la reforma es decisivo para el desarrollo futuro de la reforma.

Impactos de la descentralización en diferentes campos políticos

Eficiencia en la toma de decisiones

Una de las preguntas grandes de cada reforma descentralizadora es, si la descentralización refuerza o deteriora la eficiencia de la toma de decisiones. En general, la toma de decisiones se vuelve mucho más compleja en los sistemas descentralizados o federalistas. La razón no es sólo que se establecen más niveles de decisión en el sistema político, sino que las decisiones con frecuencia se entrelazan en un sistema “multinivel”. Además, hay más actores políticos que tienen el poder de veto (veto players). Tienen el poder político de facto o constitucional de impedir que el gobierno nacional cambie el estatus quo de una cierta política. Si se descentraliza o federaliza un país se crean, por lo menos, dos actores importantes con poder de veto que pueden contradecir las políticas nacionales. Primero, la cámara federal que es poderosa y en el caso de Alemania ha impedido reformas, porque puede usarse como instrumento contra el gobierno nacional. Y en estados únicos, las unidades federales también cuentan con poder de veto contra ciertas políticas.

El costo de generar un consenso político es mucho más alto en sistemas descentralizados, ya que la toma de decisiones multinivel es un juego de diferentes actores donde cada uno tiene que participar en la decisión. Esto toma más tiempo y con frecuencia hay que aceptar consensos en un denominador muy bajo que no son adecuados para resolver los problemas complejos que se presentan. Constitucionalistas y politólogos lo han denominado la trampa de la decisión conjunta (*joint decision making trap*).

Este fenómeno se puede observar a menudo en Alemania y Suiza que tienen un nivel adicional de decisión, lo cual genera costos extremadamente altos en cuestión de tiempo y en cuanto a la claridad de las políticas. Están participando cuatro niveles en las decisiones: el nivel supranacional europeo y los niveles del estado nacional, tal como lo federal y local. Por esta razón, los mercados son a menudo mucho más rápidos en las reformas y cambios que los sistemas políticos. Los mercados avanzarían aún más rápido que los sistemas políticos centralizados. Habrá que tenerlo en cuenta en los tiempos de la globalización. El sistema federalis-

ta generalmente se adapta más lentamente a cambios socioeconómicos del entorno.

Rendimiento de los diferentes sistemas en términos macroeconómicos

¿Cuál sistema rinde mejor – el centralizado o el descentralizado? A través de estudios en los países de la OECD sabemos que los países descentralizados tienen gobiernos más pequeños (*small governments*), menor tamaño de gobierno, menor nivel de tributación y menos gastos.

Modelos clásicos son EEUU y Suiza. Por ejemplo, el gobierno de EEUU gasta un 30 por ciento de su PIB, un país europeo como Alemania un 50 por ciento de su PIB, mientras que los países escandinavos gastan un 60 por ciento del PIB. Esto da una idea, hasta qué punto puede guiar un gobierno la economía y la sociedad. Los resultados de estudios empíricos en los países miembro de la OECD en los últimos 20 años demuestran, además, que los países federales tienen menos inflación y desempleo en estos países.

Impacto del federalismo sobre la democracia - La democracia enraizada

Si hablamos de democracia creemos que sabemos intuitivamente lo que significa. Pero si analizamos las definiciones de la democracia nos vamos a encontrar con conceptos muy diversos. Coexisten conceptos minimalistas – un sistema eficiente, libre y justo de elecciones iguales, por ejemplo, Dahl (1971) –y conceptos maximalistas– que incluyen la idea de la justicia social y un estado de bienestar –que en los años 70 y 80 fueron comunes por ejemplo en América Latina y en el norte de Europa. Esto se puede denominar la “democracia social” (Heller 1934, Meyer, 2005).

Creo que ni los conceptos minimalistas ni los maximalistas sean convenientes para fines analíticos. Por lo tanto, propongo un concepto diferente de mediano alcance denominado la democracia enraizada (*embedded democracy*).

El concepto de la democracia (embedded democracy)

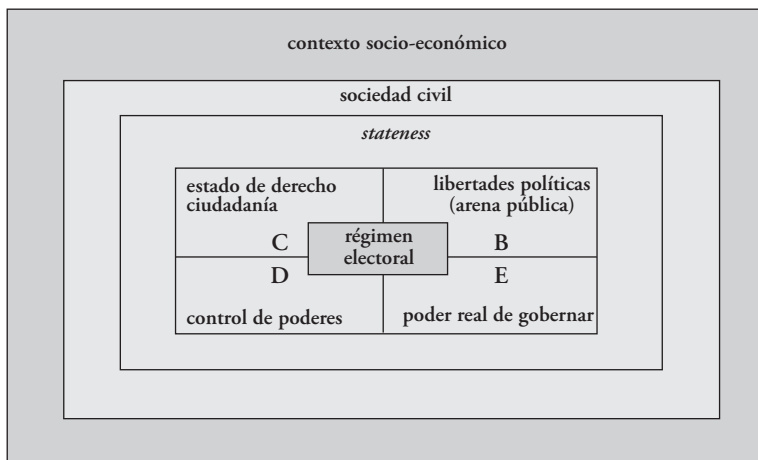


gráfico cortesía de W. Merkel (WZB)

Cinco regímenes parciales¹ constituyen el núcleo. Por supuesto el régimen central asegura las elecciones libres y democráticas. Pero las elecciones sólo pueden ser significativas democráticamente si tienen complementación y apoyo –si son enraizadas– en otros cuatro regímenes parciales:

- Derechos civiles liberales.
- Derechos políticos.
- Control horizontal (*horizontal accountability*).
- Poder efectivo de gobernar.²

1 Regímenes en gris más oscuro en el centro del gráfico.

2 Sin existencia de actores de veto como militares, o incluso empresas multinacionales que pueden chantajear el gobierno para que la política sirva a sus propios intereses. América Latina contó y cuenta con muchas interferencias ilegítimas en este sentido.

Estos cinco regímenes son interdependientes y independientes, sólo funcionan si se apoyan entre sí pero tienen simultáneamente una cierta autonomía. Es lo que llamo enraizamiento interno.

Pero también hay un enraizamiento externo. Este no se relaciona con la definición de la democracia, sino determina en gran medida el éxito de la democracia y si puede desarrollarse hacia un alto nivel de calidad democrática. Es lo que Juan Linz llama estatalidad o calidad de ser estado (*stateness*). La unidad territorial del Estado tiene que estar garantizada tal como el monopolio del Estado en el uso de la fuerza legítima. Otros enraizamientos son el de la sociedad civil y del contexto económico. Más fuerte es la sociedad civil, mejor funcionan las instituciones democráticas principales. Más se desarrolla una economía, más podemos esperar que la democracia funcione.

Es muy importante examinar los regímenes parciales de diferentes Estados para poder determinar con mayor detalle donde puede haber un déficit democrático. Si las falencias son tan severas que distorsionan el juego democrático, ya no se hablaría de democracias liberales basadas en el estado de derecho, sino se les denominaría democracias defectuosas.

Valores	Regímenes parciales	Funciones
Libertad	Derechos civiles	Libertades individuales Estado de derecho
Igualdad	Derechos políticos	Participación Responsividad
Control	Regimen electoral	Rendición de cuenta (<i>accountability</i>) Representación
	<i>Horizontal accountability</i>	Límites de la autonomía ejecutiva
Control e igualdad	Poder efectivo de gobernar	Autonomía gubernamental

Funciones de la democracia

La democracia tiene que cumplir ciertas funciones. La más importante es garantizar las libertades individuales de cada persona. Por eso, el Estado

de derecho es fundamental. Sabemos de estudios empíricos que en 120 países democráticos con elecciones, casi 2/3 partes de estas democracias tienen un Estado de derecho distorsionado, o sea este Estado no funciona aunque existan elecciones libres. Lo que Guillermo O'Donnell (1998) denomina "ciudadanía de baja intensidad" (*low intensity citizenship*). Los ciudadanos tienen el derecho de votar, pero el Estado de derecho no otorga las libertades y derecho importantes a cada individuo: la participación y la capacidad del gobierno de responder a su ciudadanía, la responsividad (*responsiveness*).

Otra función es la rendición de cuentas, la transparencia ante la ciudadanía pero también ante tribunales o el parlamento, por ejemplo. Además, la representatividad de intereses de minorías. Y por supuesto el gobierno tiene que estar bajo control. Se ejerce este control en una democracia con Estado de derecho en lo que se llama la rendición de cuentas horizontal. El gobierno tiene que tener ciertas autonomías de decisión para formular políticas. Si no tiene estas autonomías no va estar en capacidad de resolver los grandes problemas de la sociedad y del sector económico.

El contexto decide

Podríamos argumentar simplemente que los Estados descentralizados están mejorando el funcionamiento de los regímenes parciales y el cumplimiento de las funciones democráticas centrales. Naturalmente esto es cuestión de investigación empírica en cada país. Pero yo diría que el contexto social e institucional es algo que influye altamente en sí; el Estado descentralizado mejora la función democrática.

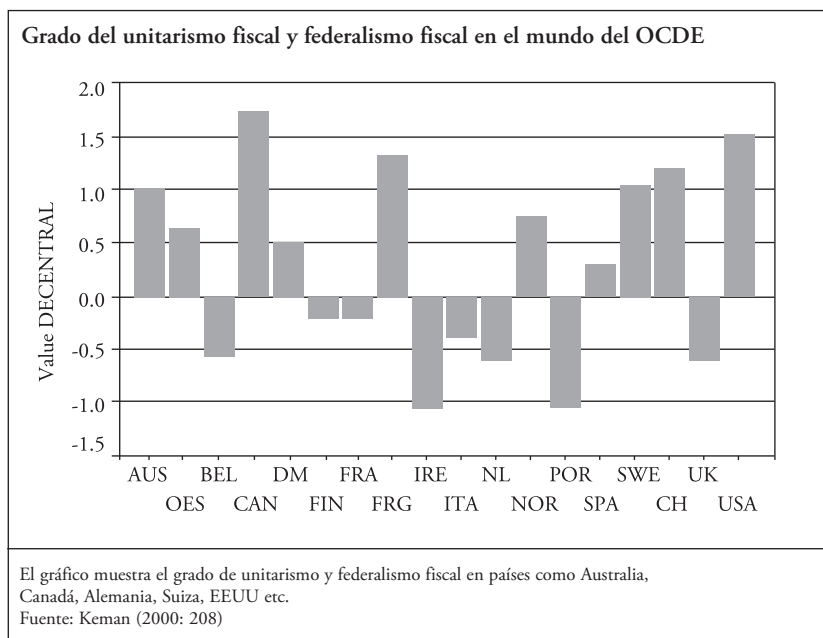
Estatalidad es la condición previa. Tiene que haber una integridad territorial en el país.

Ningún elemento poderoso de secesión debe cuestionar la integridad territorial.

El segundo elemento de la estatalidad es lo que el sociólogo alemán Max Weber llama la burocracia racional, que es la capacidad administrativa. El Estado tiene que tener la capacidad administrativa de implemen-

tar la descentralización. No creo que el Estado vaya a adquirir la capacidad administrativa en el momento de descentralizar. Hay ciertas condiciones previas y una de las más importantes es que el Estado funcione. La descentralización de un sistema político con un Estado débil implica grandes riesgos: tendencia de secesión y autonomía, proliferación de la corrupción en todos los niveles del Estado tal como una gobernabilidad reducida en un sistema territorial multinivel.

Obviamente que las condiciones de cada país deciden que tan fuerte va ser la sociedad civil como vigilante del proceso. Y también es importante que haya un sistema partidista a nivel de todo el país. Un riesgo de la descentralización es que incentive a empresarios políticos a formar partidos subnacionales. Si se busca tener una integración a nivel país y la coalición de actores, si se requiere desafiar la desintegración es sumamente importante que los partidos sean de carácter nacional.



¿Qué relación existe entre la descentralización de un Estado y la calidad de la democracia

Empíricamente hablando no hay ninguno en el mundo de los países de la OCDE. Francia es un Estado centralizado, Alemania un Estado federalista y ¿quién argumentaría que Alemania tiene una mejor democracia que Francia? ¿Quién llegaría a decir que la democracia en los EE.UU. federalistas es mejor que en la sueca unitaria? Se puede tener una democracia de alta calidad en un Estado centralizado o descentralizado. Les presento una paradoja interesante acerca de la descentralización fiscal que demuestra que los sistemas federalistas a veces son más centralizados fiscalmente que los Estados unitarios. La solución es que países como los escandinavos han delegado considerables competencias fiscales a sus municipios. De modo que estos tienen el derecho de recaudar impuestos. En países como Suecia, Noruega y Dinamarca los municipios recaudan casi 1/3 parte de los ingresos tributarios del país. Hay una alta autonomía de competencias fiscales.

Tipos de federalismos

Se pueden distinguir tres tipos de federalismo: federalismo dual, federalismo cooperativo, federalismo asimétrico.

- Federalismo dual

Una de las características más importantes y que define el tipo dual es la claridad de separación de las competencias entre el gobierno central y las autoridades en ciertas áreas políticas. Está claro quien tiene la competencia de toma de decisión. Esto implica una fuerte descentralización fiscal y política. Suiza y EEUU serían ejemplos.

Lo interesante es que la subsidiariedad tiene un rol importante en las situaciones federalistas. En el caso suizo no es el gobierno nacional que delega competencias a los niveles subnacionales sino son los cantones que delegan competencias al gobierno nacional. Es probablemente el

mejor ejemplo para el principio de la subsidiariedad. El gobierno federal tienen por supuesto el derecho de la política exterior y de algunas campos en la seguridad social y conjuntamente con el Banco Nacional para políticas monetarias. Los cantones son responsables de recaudar impuestos. Hay diferentes niveles de impuestos en los cantones suizos. Desde luego son responsables de la educación, la policía y el conjunto de la política cultural.

Típico para este federalismo dual es que la unidad subnacional tiene la mayor participación de los ingresos y egresos tributarios. El gobierno nacional representa apenas el 30 por ciento y los cantones y municipios el 70 por ciento de los ingresos y gastos. Existe con un sistema bicameral y ambas cámaras participan en el proceso de legislación. Esto está relacionado con la integración y el riesgo de la desintegración. La mayoría de los cantones son lingüísticamente homogéneos. Hay cantones alemanes, francófonos o italianos. Comunidades en un determinado cantón tienen diferentes religiones. Es lo que pluralistas llamarían un traslape de identidades o membresías. El riesgo de secesión, en este caso, es mucho menor. No hay cismas acumulativos en la sociedad sino un traslape de membresías. Lo importante es que, primero hay una fuerte identidad regional de la ciudadanía de cada cantón, pero al mismo tiempo una fuerte identidad suiza. No es lo que se encuentra, por ejemplo, en el país Vasco, donde la identidad regional es mucho más fuerte que la nacional. Es por esto que la idea europea tiene tanta acogida entre separatistas vascos y catalanes ya que saltar por encima su Estado nacional y relacionarse directamente con las instituciones y los procesos europeos.

- Federalismo cooperativo

Representa un sistema más complejo y a veces confuso. Existe una cooperación entre el gobierno central y los niveles subnacionales. A menudo es anticooperativo por los juegos políticos que llevan las unidades seccionales contra el Estado nacional. Si tenemos una constelación que en la segunda cámara, los partidos de oposición cuentan con una mayoría siempre van a aprovechar este hecho para fines part-

idistas nacionales desafiando la formulación de políticas nacionales. Es lo que podemos observar en Alemania en las últimas tres décadas. Del modelo alemán sólo quisiera subrayar dos puntos importantes. Cuenta con un sistema institucionalizado de solidaridad fiscal nacional. El fondo vertical y horizontal de compensación iguala las diferentes fuerzas económicas de los distintos países federales y está basado en un artículo de la constitución alemana. Pero tiene una gran desventaja ya que está relacionado a la segunda cámara de los regiones que tiene considerables competencias en la política nacional. Los partidos de la oposición que frecuentemente suelen tener la mayoría en la cámara federal usan su fuerza para bloquear la política a nivel nacional. El resultado es una interdependencia política que es poco transparente y altamente ineficiente. La cámara no es funcional pero es imposible reformarla ya que la misma cámara lo impide debido a que perdería su importante función de influir en la formulación de políticas nacionales.

- Federalismo asimétrico

La experiencia española es un tipo mixto entre el federalismo dual y el tipo cooperativo. La descentralización es una cuestión abierta ya que el artículo 150 de la constitución española dice, que el equilibrio entre las competencias del gobierno central y las comunidades autónomas regionales es negociable. España cuenta con un grado considerable de descentralización administrativa, fiscal y política, en particular, por las comunidades históricas, país Vasco, Cataluña, también Galicia y Andalucía. Las comunidades autónomas cuentan con diferentes competencias y prestan diferentes servicios sociales y políticos a la ciudadanía. La calidad depende hasta cierto punto de lo que decida el gobierno regional y de cuántos recursos tengan a su disposición. Las comunidades –a excepción de país Vasco y Cataluña³– tienen muy poca influencia en la formulación de políticas nacionales.

3 A través de sus partidos regionales, que cuentan con representación en el parlamento nacional y suelen ser con frecuencia decisivas para las mayorías que necesita el gobierno central.

El hecho que no se cuenta con ninguna coordinación interterritorial entre las comunidades autónomas es algo muy extraño en comparación con Suiza, EEU o Alemania. Yo incluso lo denominaría una falla del sistema, ya que para enfrentar problemas regionales, implica al gobierno central negociar de forma individual con cada comunidad autónoma. Esto se convierte en una negociación permanente sobre las competencias subnacionales y nacionales. Las dos autonomías poderosas del país Vasco y Cataluña chantajean de este modo, en gran medida al gobierno central de España porque desde los años noventa del siglo pasado, ni el partido popular ni el partido socialista, ha tenido la mayoría en la primera cámara y requiere del apoyo de los partidos regionales mientras que estos dicen que sólo van a apoyar al gobierno centralista si este les concede mayores competencias. Esta política parece poco racional y se convierte en un juego excesivamente caro en cuanto a los costos económicos y la eficiencia.

La descentralización en América Latina

Los siguientes comentarios no se basan en propias investigaciones. Sólo quisiera diferenciar lo que considero aspectos positivos en los procesos de descentralización en América Latina. Hay más recursos fiscales y algo más de competencias administrativas locales, más legitimidad democrática para gobernadores y alcaldes porque son electos directamente por el pueblo soberano y hay mejor representatividad de intereses regionales, locales y de minorías.

Y se puede constatar algo que podría llamarse una apertura del reclutamiento político. Ya no es sólo a nivel nacional donde el candidato político puede ser reclutado sino también puede ser a nivel regional. Esto equivale a una innovación de la clase política y ya no es solamente una reproducción a nivel nacional. Pero, no he encontrado ninguna investigación comparativa seria que responda a la pregunta que si el proceso de descentralización tiene un efecto positivo o negativo para el rendimiento económico o la eficiencia. Pero es algo que deberíamos saber para seguir con el debate sobre los beneficios de la descentralización.

Los trabajos de investigación no son muy concluyentes. Constatan que hay un incremento paulatino de recursos fiscales pero a menudo los mayores recursos fiscales siguen siendo insuficientes para cubrir las tareas encomendadas a las regiones y los municipios. Esto se puede comparar con el caso español. La configuración fiscal es muy errática y abierta a frecuentes negociaciones. Las provincias y los municipios pobres a menudo no se benefician de la descentralización porque no tienen la capacidad administrativa. Es algo que vemos en la UE con frecuencia también: Los Estados mejor organizados captan la mayor parte de recursos de los fondos regionales y estructurales de la Unión.

Robert Putnam compara en su libro, "Making democracy work" (1993) el sur y el norte de Italia. Muestra claramente que debido a una mayor capacidad de captación de recursos y ejecución de políticas, las regiones norteañas de Italia captan más recursos del Estado central aunque no los necesiten.

Esto nos debe hacer reflexionar sobre cómo ejecutar las reformas y asegurar que las regiones más pobres puedan beneficiarse de la descentralización. Hay importantes diferencias, pero se puede observar un aumento del endeudamiento de algunas unidades nacionales. Lo que temen algunos neoliberales es que el control presupuestario no puede ser tan rígido como en el sistema centralizado. Tenemos el ya mencionado incentivo institucional para que los partidos se descentralicen y se vuelvan regionales. Esto abarca el riesgo que aumenten las desigualdades regionales y hay un peligro para la implementación de políticas coherentes a nivel nacional que también se requieren para las políticas macroeconómicas. Por lo tanto, un Estado que hasta cierto punto sea eficiente es una condición indispensable para una descentralización exitosa.

Conclusión:

¿Acaso podrá aprender América Latina algo de otras experiencias?

Tengo mucho recelo en recomendarles el modelo alemán. Pero quisiera argumentar que este sistema es el que mejor ha institucionalizado la solidaridad social y fiscal en todas las regiones a nivel nacional. Pero, también

he mencionado que Alemania pagó un precio muy alto con una cámara anacrónica, que representa un obstáculo en cuanto a políticas de reforma decisivas y una desventaja en los últimos quince años, por ejemplo, en comparación con Gran Bretaña. La segunda cámara es instrumentalizada con demasiada frecuencia como jugador de veto (veto player) frente al gobierno federal.

El aspecto positivo del caso suizo es que hay una clara separación de competencias entre los niveles del gobierno federal y los cantones. No hay competencias confusas que implican que se tengan que tomar las decisiones de forma conjunta. Por lo tanto, creo que ciertos asuntos se deciden más rápido que en el federalismo cooperativo. Pero los cantones suizos actúan muchas veces de forma conservadora. Por ejemplo, cuando se trata de unirse a organizaciones subnacionales, los cantones pueden vetar el ingreso lo cual puede llevar a una “provincialización” de ciertas políticas.

Del caso español, desde mi punto de vista, se derivan muy pocos elementos positivos. Incluso el problema de los movimientos independentistas no se ha resuelto dándoles cada vez más competencias. Al contrario, aprovechan las competencias para el siguiente paso hacia la secesión. No hay pacificación con esta estrategia.

Los modelos no deben viajar muy lejos. Se pueden importar o exportar elementos aislados. Pero lo que es extremadamente importante es que hay que adaptarlas al contexto institucional del país, a las tradiciones políticas y a las demandas de la ciudadanía. Los diferentes países de América Latina tienen que encontrar su propio modelo adecuado a su realidad. Pueden aprender de las experiencias positivas y negativas de los países de la OCDE. Pero no deberían tratar de importar uno de estos modelos.

Bibliografía citada

- Keman, Hans (2000). "Federalism and Policy Performance: A Conceptual and Empirical Inquiry", in: Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.): *Federalism and Political Performance*, London: Routledge: 196-227.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy* (9)3: 112-126.

Bibliografía consultada

- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Merkel, Wolfgang (2004). "Embedded and Defective Democracies", in: Aurel Croissant / Wolfgang Merkel (Hg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* 11/5: 33-58.

Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria

Manuel Dammert Ego Aguirre*

Suramérica, como territorio singular en escala global, requiere asumir su condición espaciotemporal para re-posicionarse y lograr su desarrollo integral.

Nos dan señas al respecto las novelas emblemáticas que muestran nuestra condición cultural al mundo. En “Cien Años de Soledad”, García Márquez, desde el realismo mágico, nos cuenta de Macondo y la Familia de los Buendía, presentando la vida cotidiana de Suramérica al universo. Para este fin construye un espacio sin localización pero con designio, en el cual transcurre el tiempo cíclico, se superponen formas simultáneas, y reiterados se traspasan para vivirlo en su gran heterogeneidad. Los difuntos saludan en la calle; los vivos ascienden a los cielos; las genealogías se entrecruzan reiteradas; los barcos están enclavados en el desierto. El tiempo consume y reitera el espacio, que inubicable está escrito desde siempre en todas las existencias. Por su parte José María Arguedas, desde el neoin-digenismo nacional, en “El Zorro de Arriba y el Zorro de Abajo”, con los zorros míticos del relato andino fundacional de una civilización, muestra recorriendo el auge de la industria pesquera capitalista la heterogeneidad socio-territorial e inter-textual. En nuestras sociedades el empresario pesquero danza como zorro, expresa la quema industrial de los peces para fabricar harinas. Los pobladores resignifican en huaca sagrada la chime-

* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSM (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Consultor especializado en desarrollo territorial, reforma del Estado, descentralización y planamiento.

nea siderúrgica, pues expresa nuevos ordenes simultáneos de vida en el universo. El espacio se apropia como señas estratigráficas del tiempo heterogéneo y simultáneo. Estas son las fuerzas civilizatorias de una Suramérica que pugna por re-posicionarse.

Suramérica no es sólo un bloque económico que se agrega a la multipolaridad de un mundo global pero fragmentado. Suramérica irrumpe como un poder civilizatorio, con sabidurías, recursos, potencialidades y desafíos, que arraigan desde su condición de espacio-tiempo múltiples, heterogéneos y simultáneos. Su riqueza fundamental está en este singular espacio-tiempo, desde el cual pugna por labrarse un camino al desarrollo, con mayor libertad, justicia y solidaridad.

Existen procesos decisivos en curso para la configuración y potencialidades de las mega regiones del continente. Entre ellos, el de las carreteras inter-oceánicas y sus sistemas de transporte multimodal articulados, que ya están en curso, como las rutas que atraviesan los andes y la amazonia. También el reposicionamiento continental en la cuenca del Pacífico y que ha dado inicio a la competencia inter-portuaria en el Pacífico sur entre los megapuestos continentales en construcción de Callao, Mejillones y Manta. Otro aspecto es la nueva geografía del gas, petróleo, y petroquímica, con dos polos productores proveedores: Venezuela en el norte de Suramérica y Bolivia-Perú en el centro y sur continental. También lo son los circuitos de comercio y plataformas logísticas con Asia y Medio Oriente-África, para minerales, alimentos y otros insumos, que interrelacionan los territorios con recursos naturales y con industrias del continente, como son los circuitos que se van rearticulando para el intercambio con las potencias emergentes de China e India.

Apreciándolo con sentido largo del tiempo, y sin dejar de reconocer los agudos y complejos procesos actuales, no hay duda que estamos asistiendo a un momento histórico decisivo de integración continental con la compleja formación de la Unión de Naciones del Sur. Desde la Independencia del Imperio Colonial Español entre 1810 y 1821, viviendo cerca al bicentenario de lo que será su larga celebración entre 2010 y 2021, Suramérica, todavía subordinada y fragmentada, tiene ahora su mayor grado de autonomía, como naciones, como grupos sociales, como ciudadanos, como proceso integracionista. Está abierta una nueva posibilidad de futuro.

Desde esta perspectiva es que formularé algunas reflexiones respecto a la progresiva y difícil constitución de sus mega regiones continentales, territorios fértiles para la integración, presentando los desafíos de su re-territorialización en la nueva geografía del poder mundial.

Suramérica en la nueva división territorial del mundo: más allá de la prosperidad falaz, la urgencia de las sinergias de valor territoriales

Los territorios en el mundo global, como espaciotiempos construidos socialmente, se pueden apreciar en sus diversas escalas y jerarquías de la división territorial del trabajo: naciones-continentes, megaregiones, naciones, regiones subnacionales, ciudades, y localidades.¹ En la era global, con los cambios de paradigma tecnoproductivo, asistimos a la compresión del mundo, acortándose las distancias sociales y sistémicas, intensificándose la fluidez del tiempo, y concentrándose sistémicamente el capital y las infraestructuras técnicas universales para valorar y desvalorizar los usos de los diversos territorios.

En la nueva era del conocimiento, el mundo se transforma con una nueva división del trabajo y de los territorios a escala planetaria. Los Estados Unidos, en sus áreas globalizadas, constituyen el centro de las tecnologías y saberes científico-técnicos avanzados; mientras que China se afianza como la fábrica mundial. Los procesos de intercambio principales se han trasladado del Atlántico al Océano Pacífico, constituyendo la Cuenca del Asia Pacífico, la de mayor dinamismo e importancia en el siglo XXI. Es creciente la multipolaridad económica de agrupamientos continentales, que compiten entre sí y comprometen a otras áreas del planeta. USA y China no son autosuficientes en energía, insumos industriales y alimentos, los que son abastecidos desde otras zonas del mundo, y suben estructuralmente de precio, como el petróleo y algunos alimentos. Los países mas poblados del planeta empiezan a emerger como potencias económicas, como lo muestra el empuje conjunto de China, Brasil, India,

1 Ver Dammert (2007a) para una ampliación de las ideas al respecto.

Sudáfrica, que abren cambios de perspectiva global para otra forma general de organizar la vida en el planeta.

La nueva división mundial del trabajo expresa y acentúa los cambios de las sociedades de información-conocimiento. Con el nuevo medio científico-técnico-informacional, de acuerdo a Milton Santos² (2000), se intensifica el nuevo rol suramericano y se redefinen sus desafíos nacionales. Se han modificado globalmente las relaciones entre el fabricante y el usuario, por lo que los sistemas de producción y transporte definen sus usos según el nuevo paradigma tecno-productivo y sus funciones en complejos sistemas logísticos, y tienen que adecuarse al “justo al tiempo”. Se afianza la intermodalidad en el transporte, vial-ferroviario-aéreo-fluvial, en el cual se homogeniza en contenedores el desplazamiento de las mercaderías, y se transforman las infraestructuras en nexos territoriales de amplia relación, mas allá de sus ámbitos locales-regionales y con indudable impacto en sus desarrollos. Un inmenso sistema telemático global inter-activa y supervisa todo el proceso de la producción, el comercio y las finanzas, en sus diversas modalidades de vinculaciones al interior del continente y con los otros continentes del mundo

El mundo global, al borde de una crisis ecológica general, manifestada en el calentamiento global, sufre los embates de la unipolaridad homogenizante. Como alternativa de futuro, se valorizan, reconocen y emergen las diversidades. La heterogeneidad espacio temporal es apreciada en sus recursos, en sus culturas, en sus sabidurías, en sus vías de desarrollo. Ante estas condiciones, Suramérica, desde sus territorios y unidad continental, como poder emergente civilizatorio, tiene inmensos desafíos.

El proceso de integración continental avanza con la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en marcha hacia la Unión de Naciones del Sur. Es un proceso de integración continental, complejo en sus dimensiones económicas, políticas, culturales, sociales. Tiene varios instrumentos políticos (cumbres presidenciales, parlamentos), económicos (CAN, Mercosur, BID, CAF), y de Integración de Infraestructuras Físicas (IIRSA).

2 Ver Santos (2000). La tesis de la actual período técnico-científico-informacional la desarrolla en este libro.

Uno de los instrumentos claves, en especial por su impacto en la configuración y dinámica de los territorios, es la denominada “Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Sudamericana” (IIRSA). Esta IIRSA es dirigida por un Directorio integrado por los Ministros de Infraestructura de América del Sur, con el apoyo del BID y la CAF. La IIRSA se sustenta en 3 componentes fundamentales: transporte multimodal (carretera, puerto, ferrovía, hidrovial); energía; y conectividad y telecomunicaciones. En unos 10 años, Suramérica deberá estar físicamente integrada. Las mega regiones que en ese proceso se formen unirán áreas de países, estarán articuladas como una respuesta al proceso de globalización, en base al rediseño de sus potencialidades productivas y de servicios.

El reposicionamiento de Suramérica es un asunto complejo. Está marcado por las condiciones favorables del actual ciclo expansivo de la economía mundial, que le significa una prosperidad en los ingresos económicos por un cierto y decisivo periodo de tiempo. Como lo señala CEPAL (2007)³, la actual situación es la oportunidad del despegue al desarrollo: se pueden sentar las bases de un crecimiento sostenido de mediano plazo, con estabilidad y equidad.

Existen al respecto cuestiones que deben ser señaladas. En el mundo global, las nuevas condiciones de producción posibilitan el desmembramiento de los procesos de producción, su relocalización en varios continentes distantes, y su conexión sistémica inter-industrial en redes-cadenas, que forman sinergias de valor. Al tiempo que se acrecienta la concentración de la producción y el uso de infraestructuras de mayores volúmenes sistémicos, también se incrementan los intercambios y la circulación de diversos bienes, los que pueden formar redes-cadenas de valor. Suramérica, en su reposicionamiento actual, puede y debe modificar las formas de inserción en este aspecto, que sustenta la configuración de los territorios. La nueva ubicación tiene desventajas de partida, derivadas de la anterior inserción bajo hegemonía USA de productor de materias primas, y existen oportunidades y riesgos en las nuevas relaciones con el Asia Pacífico que se están labrando.

3 Los estudios de CEPAL amplían esta perspectiva de la integración sistémica internacional en cadenas productivas de valor. Tomo como referencia el estudio del Panorama de Inserción Internacional para el 2007, realizado el 2006.

CEPAL, en el Informe señalado, llama la atención que el patrón de inserción de las empresas estadounidenses y europeas en Asia, ha tomado en cuenta y promovido estas circunstancias de relocalización de sus procesos de producción, mientras que en América del Sur no se adopta dicho patrón de inserción pues no hay creación de redes-cadenas de producción y comercialización, regionales y extra-regionales, salvo parcialmente en México.

Estos problemas adquieren gran relevancia, pues Asia y el Pacífico se han convertido en los principales socios comerciales, influyendo en la configuración y valorización de los usos y recursos de sus territorios. En este intercambio, son más las importaciones que las exportaciones, originándose en Suramérica un creciente déficit comercial a partir de 1992, que llegó a 48 000 millones de dólares en 2005.

Esta asimetría, remarca el Informe, muestra que nuestras exportaciones al Asia Pacífico se caracterizan por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en esos recursos (India, Japón y, en menor medida, China, los integrantes de la ASEAN (10) y la República de Corea). Diferente es el perfil de las importaciones con grandes diferencias entre países y sub-regiones. Indica CEPAL, que en el caso de Japón y, en menor medida, de China, la República de Corea y los países de la ASEAN, el componente más importante son las manufacturas fabricadas con uso intensivo de tecnología alta y media, en tanto que en el caso de India destacan las manufacturas basadas en recursos naturales. Los países de la ASEAN presentan el coeficiente más alto de manufacturas de alta tecnología, en tanto que la canasta de exportaciones de los países de Oceanía se concentra en los productos primarios.

Se puede estudiar también este patrón de inserción analizando los ámbitos según la relación con las densidades de los procesos productivos de integración. Esta es la óptica que utiliza Edgar Moncayo en su estudio sobre la Comunidad Andina⁴. Identifica cuatro tipos de regiones según su relación con el proceso productivo de integración: activas, *commodities*, agroindustriales, fronteras. Sobre esa base propone políticas de cooperación. Es muy

4 Moncayo, E. (2005). Sus referencias de las diversas ámbitos económicos localizados, las hemos tomado en consideración en el capítulo relativo a las mega regiones.

interesante este acercamiento de la dimensión productiva, pero insuficiente, pues es necesario apreciar la articulación del conjunto sinérgico del territorio. De todos modos, su análisis confirma la importancia de las redes-cadenas de valor en el reposicionamiento en el mundo global, y son útiles en el acercamiento a las densidades que configuran los territorios mega regionales.

En la nueva división internacional del trabajo y los territorios, Suramérica debe responder a este desafío. Se puede consolidar el actual patrón de inserción global de Suramérica, basado en exportar materias primas e importar bienes manufacturados y de alta tecnología, tanto con USA y Europa como también con Asia Pacífico. Se organizaría desde este patrón las configuraciones y dinámicas de las economías nacionales y de los territorios continentales, con una especialización en exportaciones basada en productos básicos, lo que las hace vulnerable al ciclo económico y con escaso contenido tecnológico.

Pero también existen las condiciones en Suramérica, como señala CEPAL, un despegue al desarrollo de mediano plazo, con crecimiento, valor agregado y equidad, que requiere inversiones en infraestructura, innovación y capital humano. Este desafío requiere configurar desde los territorios las redes-cadenas como sinergias de valor, articuladas con los recursos naturales, pero con efectiva industrialización integrada competitiva, haciendo del conocimiento el elemento principal de las sinergias de valor en los diversos territorios.

Limitaciones del enfoque estratégico de corredores: los ejes de desarrollo territorial reducidos a puentes entre islas y mercados

El ascenso de Suramérica como poder emergente en la escena global, obliga a repensar las condiciones y roles de sus territorios, pues constituyen el fundamento de su nueva geografía de poder en la cual se va a definir si el crecimiento es parte integrante del desarrollo nacional-continental, o si la esquizofrenia impuesta a los lugares, al desdoblarse sus decidores y hacerlos ajenos a si mismos, acentúa el archipiélago fragmentado de territorios sociedades y personas, en naciones subordinadas, cuyo patrón de inserción es el de abastecedores de materias primas, reducido a ser consumidores de bienes manufacturados importados.

La IIRSA ha ido definiendo la Visión Estratégica de sus políticas. El año 2003, en la Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, debatió y concordó una Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de IIRSA⁵. Este documento es importante tomarlo como referencia, por sus virtudes y también por sus limitaciones. Resumo sus ideas principales.

- Islas económicas con barreras geográficas

La apreciación territorial de esta iniciativa parte de identificar las “islas económicas” del continente en las que se concentra la presencia humana, a las que busca conectar a través de las infraestructuras, venciendo las “formidables barreras” que enumera: Cordillera de los Andes, selva amazónica, pantanal, grandes y caudalosos ríos, problemas de orden público

Estas cinco “islas” las identifica:

- Plataforma Caribe, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte del territorio de Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana francesa.
- Cornisa Andina que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia chilena.
- Plataforma Atlántica, territorio contiguo más amplio de Suramérica, desde el Noreste brasileño hasta la Patagonia argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay y la Pampa argentina hasta la Cordillera Andina.
- Enclave Amazónico Central, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus, que ha sido posible gracias a las conexiones fluviales con Porto Velho (hacia el sur por el río Madeira) y el Océano Atlántico (hacia el este por el río Amazonas).

5 Este Documento es el fundamento más importante que explica los criterios de las configuraciones regionales territoriales que el proyecto IIRSA está ejecutando. Se lo analiza extensamente.

- Enclave Amazónico del Sur que comprende el territorio “atrapado” entre la Cordillera Andina por el oeste y el sur, la Selva Amazónica por el norte y el Pantanal por el este, perteneciente a Perú (Departamento de Madre de Dios), Brasil (Estados de Acre y Rondonia) y Bolivia (Departamentos de Beni, Pando, Norte de La Paz y Santa Cruz).
- Los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) como puentes globales

Los criterios para superar las barreras están formulados de la siguiente forma:

- América del Sur articulada como un espacio neoeconómico funcional plenamente integrado, en el cual se hayan reducido al mínimo o eliminado las barreras internas al comercio, y la infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte se desarrolle de acuerdo a los requerimientos de las actividades productivas a escala regional.
- La concentración de esfuerzos regionales para la construcción de los “puentes” más eficientes (económica, ambiental y socialmente) para vincular estas cinco islas y construir así la integración física suramericana.
- El espacio suramericano ha sido organizado en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales, que convergen gradualmente hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes, en apoyo a las actividades productivas específicas de cada franja.
- Estos Ejes de Integración y Desarrollo EID son “las grandes regiones de América del Sur” en que las oportunidades de negocios intrarregionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes. Los servicios de infraestructura se diseñan en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el

consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Así, los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur.

- Ordenamiento de territorios

El ordenamiento y desarrollo real del espacio suramericano se ha venido promoviendo en torno a estos ejes territoriales. Esta dinámica facilitaría el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveería mecanismos para la distribución racional y justa de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.

Los criterios técnicos utilizados en esta estrategia para el análisis del territorio son los siguientes:

- Cobertura geográfica de países y regiones. Se ha buscado agrupar territorios en un arreglo de EID que permita la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física, al igual que la inclusión de las regiones con las principales concentraciones de población. Para esto, también se ha tomado en cuenta la distribución espacial de las redes de infraestructura de transporte y energía existentes y los grandes proyectos de inversión en infraestructura actualmente en ejecución o en estudio.
- Flujos existentes. Se ha buscado agrupar los territorios multinacionales que contienen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio.
- Flujos potenciales. Se ha buscado incorporar aquellos territorios cuyo nivel actual de desarrollo combinado con su dotación conocida de recursos naturales permite pensar que existe un alto potencial para la generación de producciones exportables dentro o fuera de la región. Para esta definición se ha dado atención especial a las expresiones de inte-

rés ya manifiestas en torno a proyectos productivos importantes de naturaleza privada.

- Sostenibilidad ambiental y social. Se ha dado especial consideración al adecuado tratamiento de las regiones de megadiversidad de la región, así como a zonas de características ecológicas especiales, incluyendo las áreas protegidas, las reservas forestales y las áreas de alta fragilidad ecológica. Se ha buscado identificar los corredores de transporte intermodales más lógicos en términos de conectividad y eficiencia que minimicen los impactos ambientales y sociales, optimicen las sinergias de abrir sólo un corredor por donde pasen las líneas energéticas, gasíferas, petroleras y de telecomunicaciones, manteniendo la eficiencia económica (eco-eficiencia).

-Los ejes definidos

Los EID constituyen el instrumento fundamental para que la Iniciativa IIRSA cumpla sus objetivos. Los diversos ejes de desarrollo buscan unir las entre sí y con el mundo global, a través de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones.

Se adoptó una primera definición inicial de doce ejes. Luego de un trabajo de validación se ha reducido los EID a nueve. La propuesta del 2003 plantea la organización de los esfuerzos de integración física suramericana en torno a los siguientes ejes:

- En primer lugar, se definen dos EID en torno a dinámicas de integración ya establecidas, que muestran altas concentraciones de asentamientos humanos y patrones claros de comercio regional e integración física, y que cuentan con referentes institucionales para sus procesos de integración. Estos son: Eje Mercosur-Chile; y Eje Andino.
- Un segundo grupo de seis ejes emergentes, que muestran un potencial de crecimiento con base en negocios regionales si se resuelven ciertas restricciones físicas. Estos ejes constituyen las principales articulaciones entre los dos ejes establecidos, así como la incorporación de Guyana y

Surinam a la dinámica de la integración suramericana. Estos ejes son, recorriendo el territorio de Norte a Sur: Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana); Eje Central del Amazonas (Colombia-Ecuador-Perú-Brasil); Eje Amazónico del Sur (Perú-Brasil-Bolivia); Eje Interoceánico Central (Perú-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil); Eje Interoceánico de Capricornio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Asunción/Paraguay-Porto Alegre/Brasil); Eje Interoceánico Meridional (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Bahía Blanca/Argentina); y Eje de la Cuenca del Plata.

A la fecha, 2007, se ha agregado otro eje: el “Andino del Sur”, desdoblado el Eje Andino, es decir, separando la parte costera de Chile. No existe fundamento al respecto.

Los procesos continentales de usos del territorios

El esquema de Islas conectadas mediante corredores-puente con el mundo global, tiene serias limitaciones, que la encuadran a mitad de camino en el patrón de reposicionamiento primario exportador que se ha señalado.

El territorio es un espacio socialmente construido, y el mundo global esta organizado en una nueva división territorial del trabajo.⁶ Desde este enfoque territorial, podemos apreciar las serias limitaciones de un análisis de corredores-puentes, si tomamos en cuenta diversas dimensiones sustantivas de los usos y las configuraciones de los territorios.

¿Espacios físico geográficos: barreras o recursos?

Una visión parcial redujo el territorio de Suramérica a un obstáculo, a una barrera, que trababa el desarrollo, entendido como acceso primario de sus recursos al mercado mundial. El mundo global, y la emergencia de la di-

6 Para un mayor desarrollo del tema, ver Santos (2000) .

versidad, ha terminado por corregir esa endeble perspectiva. Los recursos, configuraciones y usos de los territorios de Suramérica, ahora, mas bien, se re-valorizan, se re-descubren, se re-posicionan. No son obstáculos a vencer; son recursos a repositonar en la nueva configuración del mundo, haciendo de sus adecuados usos el sustento de sinergias de valor. Hay que re-territorializar el desarrollo para lograr estas sinergias.

Son recursos del desarrollo la configuración de sus espacios físicos geográficos integrados en configuraciones territoriales, así como las dinámicas de sus sistemas.

Los espacios físico geográficos del continente, desde la dinámica básica de sus grandes cuencas, como organizadoras territoriales, se pueden delimitar en los siguientes:

- Los Andes
- La Hoya amazónica
- El pantanal
- El escudo guayanés
- El Litoral atlántico

Los Andes son más que una cadena de montañas. Son un territorio, que incluye sus costas y sus vertientes amazónicas. Tienen que ser apreciados territorialmente tomando en cuenta sus tres grandes divisiones⁷. En ellas debe apreciarse sus interrelaciones con la costa, marcada en el Océano Pacífico por la corriente fría de Humboldt, que separa la costa fértil norteña con la costa sur árida. También es necesario distinguir en su relación con la vertiente amazónica oriental, sus valles mas amplios y bosques de nubes perennes con reservas biológicas en el norte y el centro, y de valles abruptos en el sur.

7 Para este análisis las informaciones que indica refieren al libro "Amanecer en los Andes" de 1996 elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

- Los Andes del Norte. Verdes, húmedos y muy fértiles. Desde el mar caribe hasta unos 6° al sur del equinoccio. En su primer tramo articula las costas caribeñas con los llanos del Orinoco y una parte de la Amazonía septentrional. En los núcleos serranos se asentaron las poblaciones en estrecha conexión con las de las partes bajas. En su segundo tramo, el poblamiento también es en las sierras altas pero se invierte la relación al formarse importantes núcleos en valles fértiles y en las cuencas de los ríos, que en su mayoría van al Amazonas, con una dinámica propia para sus producciones, intercambios y desplazamientos.

- Los Andes Centrales: tropicales, secos, áridos y quebrados. Entre los 5° y 6° de latitud sur, la vertiente occidental se desertiza y la cordillera se ensancha. Se forman dos nudos (Pasco y Vilcanota), con los altiplanos de Junín y Titicaca, entre los que corren tres tramos diferentes. El Norte, fértil, con las cuencas del Marañón y el Huallaga, vinculados con la costa de valles fértiles y un mar abundante de recursos. El central, quebrado, estepario, en archipiélago de cumbres altas, con múltiples pisos ecológicos. Es eje de andenerías, ganaderías y saberes andinos, cuna de los Waris y el Tawantisuyo, zona de amplia población indígena. El Sur, en torno al altiplano, con bajadas abruptas a la amazonía y al desierto costero, que dieron origen a la modalidad de manejos verticales de pisos altitudinales en territorios discontinuos.

- Los Andes del Sur: más allá del trópico de capricornio, templados y fríos, cada vez más angostos y de cumbre, con una costa larga, desértica, y una vertiente oriental que desciende hacia la amplia llanura de las pampas.

Con la Amazonia existe similar problemática. Este territorio ya no es visto como un espacio vacío a ocupar, hacer transitable y extraer sus riquezas. Es asumido ahora como un ecosistema vital para la humanidad: en sus recursos, en sus usos, en sus sabidurías. No es un obstáculo, sino una riqueza. Por eso mismo, su desarrollo sustentable requiere configuraciones territoriales que se afirmen desde los bancos genéticos de la vertiente occidental; la inmensidad genética y maderable del bosque amazónicos llano; y su rol global en los recursos que almacena (agua, petróleo-gas, minerales) y que produce (oxígeno); la fuente de nuevos materiales e insumos.

Estas configuraciones territoriales de valor en el saber-hacer, son las que deben ser articuladas en los procesos de integración para promocionar las sinergias. Se pierden estos recursos, si el territorio se reduce a corredores-puente que conectan algunas de sus localidades y recuso extraído para el uso parcial del mundo global. La integración a procesos globales de producción relocalizada, debe asumir la variedad y el conjunto articulando sus territorios, posibilitando los flujos entre ellos y con el mundo global. Es necesario relacionar entre sí las mega regiones y sus recursos y usos, como ocurre entre la mega región del Amazonas y la de la Soya; o debe darse entre las amazónicas, y la del centro-oeste y la industrial continental. Estas redes-cadenas de valor, en una malla de potencialidades en la amazonía, permiten labrar otra perspectiva de su re-territorialización.

Petróleo y gas

Los actuales Ejes IIRSA están desconectados de la geografía energética básica del continente. La incorporan como recurso primario, pero no forman encadenamientos de valor debilitando su rol en formar una estructura de integración energética regional.

El incremento estructural del precio del barril de petróleo, bordeando los cien dólares, ha puesto en primer plano de la agenda continental la integración energética, para lo cual no estaban preparados los ejes diseñados con criterios de islas-corredores. Existen nuevos proyectos, mayores inversiones, renegociación de términos contractuales, y un marcado interés en aumentar las reservas y en fortalecer la refinación, especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Existen políticas de cambio de matriz energética, ampliación de exploraciones, explotación de yacimientos que ahora sí tiene valor comercial. Y crece el desarrollo petroquímico, usando como insumos los hidrocarburos, en un uso más racional y sustentable de los recursos escasos. Entre los países y territorios, entre productores y consumidores, se producen cambios de importancia. La geografía energética está cambiando de manera muy importante y rápida, sin que se resuelvan los procesos de integración al respecto. El Impacto se va a sentir directamente en las relaciones.

Se están rediseñando los equilibrios de producción de hidrocarburos. En la producción petrolera, Venezuela mantiene su predominio, pero no está sola. Se ha sumado Brasil, el que acaba de descubrir petróleo en el mar, frente a Sao Paulo. Estas dos potencias productoras, se acompañan de Ecuador, que mantiene y requiere ampliar su producción petrolera; Perú, que ha ampliado la explotación de crudo pesado para ser exportador, y amplía las exploraciones de gas en Camisea; y Bolivia, que mantiene su importante reserva de gas, con los mejores precios obtenidos de su venta a Brasil y a Argentina.

El cambio de mayor repercusión es el de Brasil, con las reservas petroleras en Tupí, descubiertas en Noviembre 2007 por Petrobras en la cuenca de Santos. Tupí es un campo con una reserva probada recuperable estimada de 5 000 a 8 000 millones de barriles de petróleo equivalente (5-8 billones de boe) de petróleo con 29° API con un 15 por ciento de gas asociado. El campo está costa afuera a 2 140 metros de profundidad, 286 Km. al sudeste de Río, y a más de 5 000 metros del fondo del océano, debajo de un gran macizo de sal de aproximadamente 2 000 metros de espesor. El campo está en un bloque exploratorio conferido, 65 por ciento a Petrobras, 25 por ciento a British Gas (BG) y 10 por ciento a la portuguesa GALP Energy. Petrobras es la operadora del consorcio.

Estas reservas de Tupí duplican las actuales de Brasil. La información oficial señala que se ampliarán aun más. Se han perforado 15 pozos corroborando una zona de 800 Km. de largo y 400 Km. de ancho en el lecho del mar. La información oficial del gobierno brasileño estima que se encontrarán 60 a 85 mil millones de barriles de petróleo, acompañados de 60 a 100 TCF (trillones de pies cúbicos) de gas. Una singularidad importante es que los descubrimientos brasileños no son gasíferos, están asociados al petróleo, del cual debe extraerse amplios volúmenes para extraer gas. De ahí que Petrobras mantendrá su política de crecer en los países de América del Sur, en especial en las relaciones con Bolivia, Perú y Argentina.

El otro cambio tiene que ver con el gas. El 31.4 por ciento de la matriz primaria energética en América Latina es en base al Gas, comparado al 10.8 por ciento para la región de Asia y Pacífico o de 21.0 por ciento en África. Existen serios problemas en las reservas probadas y en el abastecimiento, como se aprecia desde el 2006.

En Bolivia la producción se ha estancado en aproximadamente 41 a 42 MMMCD, con un déficit de producción de aproximada 4 a 5 MMMCD. La demanda interna está en 7 MMMCD. Los compromisos con Brasil, son de 30 MMMCD para el GSA y de 2 MMMCD para Cuiaba. Para Argentina son de 7.7 MMMCD.

El Cono Sur está con un déficit próximo a los 16 a 18 MMMCD, especialmente en Chile y Argentina.

Los países con problemas de consumo están recurriendo a generar una demanda importadora y a instalar plantas de regasificación. Brasil ha contratado dos plantas flotantes de regasificación para traer LNG de fuera de la región, con capacidad cercana a los 12 MMMCD y de 8 MMMCD. Chile está construyendo una planta regasificadora en Quinteros para recibir LNG y está avanzado otra en el norte. Se estudian dos regasificadoras en Bahía Blanca, Argentina y otra en Uruguay. Hay que tener en cuenta la existencia de una amplia red regional de ductos gasíferos en el Cono Sur, subutilizada, la que puede hacer intercambios en diversos puntos de instalación de estas plantas regasificadoras.

En Perú, se debate entre ser exportador o transformar su matriz energética (incluyendo la petroquímica). En la actualidad se ha comprometido la exportación del gas de Camisea a México, y quizá al norte de Chile, faltado 1,4 TCB de los campos de Hunt-Repsol a cargo de la producción de exportación. Existen trabajos de exploración, pero no se han incrementado todavía las reservas probadas. Esta prioridad inexplicable en la exportación, es lo que ha llevado al Gobierno peruano ha dejar de lado, por el momento, la oferta de Petrobras para instalar en el sur del Perú el primer polo petroquímico del Pacífico invirtiendo tres mil millones de dólares. Pero no anula el tema.

Con la dinámica del Asia Pacífico, una de las actividades pendientes es la petroquímica en el Pacífico sur, y siguen vigentes diversas iniciativas al respecto, lo que irá cambiando también esta geografía del poder energético en Suramérica.

*Competencia interportuaria, cadenas logísticas
y transporte intermodal*

Con la globalización, los puertos públicos dejan de ser sólo zonas de embarque y desembarque, y se transforman en nexos territoriales de valor agregado logístico y plataformas de desarrollo descentralizado⁸. Al mismo tiempo que acentúan su condición de públicos, a los cuales los usuarios tienen derecho a tener acceso universal y sin monopolios, requieren elevar su productividad y valor agregado logístico incorporando las tecnologías más avanzadas y modernos sistemas de gestión competitiva. La dinámica de los puertos asumen la logística del “justo a tiempo”, el tratamiento personalizado de la carga, el transporte de contenedores en naves Post-Panamax, la concentración naviero-portuaria, la integración multimodal del transporte. Los puertos en el mundo han avanzado hasta de cuarta generación, como centros logísticos de valor agregado en el transporte mundial. Son parte de un sistema global, en el que existe una aguda disputa para redefinir y revalorizar sus funciones territoriales, en el acelerado incremento de los flujos. La nueva geoestrategia del transporte marítimo mundial, hace que junto con las rutas este-oeste, tengan perspectiva la ruta sur-norte y una relación directa desde América del sur con el Asia Pacífico.

Para afrontar esos retos, en América Latina se han realizado reformas portuarias en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En el Perú la reforma portuaria se ha iniciado con la Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobada el 2003. Durante los últimos 20 años, el Pacífico Sur estaba en pugna. El 2006 ha sido el punto de inicio de la competencia interportuaria en el Pacífico sur. Parte en el Puerto Público del Callao, Perú, que busca transformarse en un megapuerto continental de contenedores, con las inversiones publicas de Enapu y las privadas de la empresa árabe Dubai Ports.

La competencia interportuaria en el Pacífico Sur comprende tres niveles: el de posicionar megapuertos regional-continetales, el de posicionar los puertos interoceánicos en sus respectivas áreas de influencia logística,

8 La ampliación de estos conceptos en Dammert (2007b).

y el de construir una marina mercante y cluster industriales navieros vinculados a este incremento del tráfico marítimo. Están en camino por lo menos tres megapuertos continentales. En ellos existen contratos de inversión de largo plazo, e importantes montos ya iniciados en la operación de los mismos.

- Callao. Megapuerto especializado en contenedores. Proyecto de Largo plazo: Tres Terminales de Contenedores: Sur, Norte y Centro. Mediano plazo iniciado: De 800,000 TEUs /año a 2 millones TEUS /año. De 14 mts. profundidad. Muelle sur: concesión integración vertical por 30 años. I Etapa: 650 mts, 6 Grúas Gantry, II Etapa: 960 mts, 9 Grúas Gantry. Inversión \$ 617 millones: I Etapa (3 años): \$256 millones; II Etapa: \$217 millones. Adicional para inversiones en Callao: \$144 millones. Muelle Norte (5): ENAPU en sistema multioperador. Inversión: \$120 millones. I Etapa: 4 Grúas Portico; II Etapa De 4 Grúas Pórtico. Muelles 1 al 4 carga a granel: Terminal especializado en carga a Granel. Futuro terminal de contenedores. Minerales: incremento de 2 a 4 millones TM Anuales. Reubicación de terminal minero en Chancay, Ventanilla o Conchán. Ampliación de Areas Portuarias: uso de areas administrativas (que se reubican)para superar limitaciones de patio de contenedores, Zona de Actividades Logísticas, e infraestructura vial
- Manta. Dos Fases: De puerto de aguas profundas (I: 4 años, IA+IB: 5 a 11 años) a Megapuerto de Transferencias Interoceánicas. De 80,000 TEUS a 2,200,000 TEUS/año. 30 años concesión. Inversión \$523: \$468 millones (HP) +\$55 millones APM (préstamo bancario). I Etapa: \$55 millones. Concesionario: Hutchinson (China) vía Panamá Port Company, principal operador mundial de puertos. Decisiva promoción estatal inicial. Desarrollo vinculado a ruta Manta-Manaos, oleoducto Venezuela-Colombia a China, ampliación canal Panamá, transbordo de Panamá al Pacífico Sur.
- Mejillones. Es un complejo portuario a futuro, sobre la base de la producción de cobre de CODELCO y las conexiones Suramérica-Asia

(soya, importación de bienes). Se proyecta inversión total de \$2,200 millones. En primera etapa: inversión \$121 millones. Reemplazará a Valparaíso en la movilización de cargas en contenedores. Cuatro sitios de atraque, capacidad de 2 millones TN. Concesión a cargo de Cosmos-Ultramar. Pendiente: ferrocarril para soya. Vinculado con Iquique y su Zona Franca. En forma vinculada se está invirtiendo casi mil millones de dólares para planta desalinizadora de agua, y para planta regasificadora.

Además, varios disputan el rol de los puertos interoceánicos en áreas de influencia logística en las que están zonas de diversos países. Es la competencia que existe entre los puertos de Ilo y Arica, entre Paita y Guayaquil y Posorja, y entre Yurimaguas e Iquitos, los puertos ecuatorianos y brasileños en relación a la cadena logística con Manaos y el Amazonas.

Este inicio de la competencia interportuaria, no se expresa todavía directamente en los diseños de rutas y funciones del transporte intermodal interoceánico ni en las cadenas logísticas articuladas como plataformas de grandes espacios continentales. Es un serio y grave problema, que expresa la desconexión de valor entre infraestructura diseñada en función del sistema global, y los recursos y los conocimientos articulados en sistemas de innovación endógenos.

En el Perú, el megapuerto del Callao en crecimiento, no está asociado a las carreteras interoceánicas del Norte y del Sur en construcción. Más aún. En el Norte del país, la cadena logística con Manaos está trabada en la relación Perú-Brasil, afectando a los puertos de Paita, Yurimaguas e Iquitos. Incluso la iniciada producción de fosfatos de Bayovar, en Piura, no se formula para exportar a la amazonía brasileña, en los que deberían ser previsible intercambios acrecentados con sus productos exportables al Asia (soya, etc.). En el Sur, la interoceánica en construcción, está aislada del corredor económico Cusco-La Paz y de la ruta que conecta esa parte de América del Sur con los grandes centros industriales, de tecnologías avanzadas y de consumo del continente. Al bloquearse por el momento el polo petroquímico en el Sur, se ha atrasado las funciones posibles y competitivas del Puerto de Ilo como puerto interoceánico y petroquímico.

Reterritorialización con las megaregiones integracionistas

Si se consideran los complejos procesos de cada uno de los países es posible apreciar el indudable impacto de estos procesos de IIRSA en los territorios. Con dinámicas propias y singulares, y asumiendo la necesidad de un nuevo enfoque territorial entre crecimiento y desarrollo, es posible identificar por lo menos hasta cinco mega regiones de escala continental:

- La transversal del Eje del Amazonas en el norte de Suramérica;
- La transfronteriza centroeste: Perú-Bolivia-Chile-Brasil;
- La mediterránea del enclave de la Soya;
- La de mayor desarrollo industrial (SaoPaulo-Río-Buenos Aires);
- La del Sur de Suramérica (Chile centro-sur y Argentina Sur).

El ascenso de Suramérica como poder emergente en la escena global, obliga a repensar las condiciones y roles de sus territorios, pues constituyen el fundamento de su nueva geografía de poder en la cual se va a definir si el crecimiento es parte integrante del desarrollo nacional-continental, o si la esquizofrenia impuesta a los lugares acentúa el archipiélago fragmentado de territorios sociedades y personas, en naciones subordinadas. Comentaremos dinámicas de estas mega regiones, contrastando con las previstas en los ejes de puentes-corredores de la visión estratégica propuesta a IIRSA, cuyas referencias geográficas son las que reseñamos.

Megaregión del Amazonas

En la propuesta de puente-corredores se consideran separados tres Ejes: el Andino, el del Amazonas y el del Escudo Guayanés. Parto de las delimitaciones que señala IIRSA.

El Eje Andino se encuentra integrado por los principales nodos de articulación (redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Articula las principales ciudades de estos países a través de dos grandes corredores viales norte-sur: la carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú, y la carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.

El Eje del Amazonas (Brasil, Perú, Ecuador, Colombia), está a lo largo del sistema multimodal de transporte que interconecta determinados puertos del Pacífico, tales como Tumaco en Colombia, Esmeraldas en el Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belén y Macapá. Busca la unión bioceánica a través de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas en Perú, Putumayo y Napo en Ecuador, Putumayo en Colombia e Iça, Solimões y Amazonas en Brasil, con sus más de 6 000 km. de vías navegables, y los puertos fluviales de El Carmen, en la frontera entre Ecuador y Colombia, Gueppi en Colombia y Sarameriza y Yurimaguas en Perú. De tal forma su área de influencia por jurisdicción abarca una superficie estimada de 4 499 152 km².

El Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam) toma su nombre de la formación geológica más antigua y estable del planeta, que cubre la mayor parte del área del Eje. Abarca la Región Oriental de Venezuela (estados Sucre, Anzoátegui, Monagas, Delta Amacuro y Bolívar), el arco norte de Brasil (estados de Amapá y Roraima) y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Está vinculado estrechamente a la influencia de la zona franca de Manaus.

Una visión territorial, hace imprescindible que estos ejes se consideren integrantes de una sola mega región continental, en la cual sus dinámicas básicas deben vincularse y reorientarse.

Esta mega región es la de mayor superficie de tierra firme en el ecuador terrestre. Posee la mayor reserva de agua dulce del mundo, 15 al 20 por ciento. Tiene en sus bosques de nubes perennes y del llano amazónico la mayor diversidad biológica del planeta, una cuarta parte de la mundial.

La línea fluvial del Río Amazonas tenía dificultades de formar un territorio habitable, de ser formadora de estatalidad al constituir una zona de extendida pobreza y aislamiento, por la función que le asignaba el mundo antes del actual período técnico-científico-informacional. Esta situación ha cambiado sustantivamente.

El continente suramericano tiende a constituir en la mega región del Amazonas una de sus centralidades básicas del futuro. Es la respuesta al desafío de la globalización, que ha revalorizado sus recursos, sabidurías y perspectivas. Mientras algunos quisieran “internacionalizarla”, lo que se pugna es por afirmarla como mega región suramericana, expresión del acuerdo de las naciones de esta parte del mundo. El desarrollo sustentable de la amazonia, con sus poblaciones ribereñas y nativas, es la forma de organizar el territorio de un eco sistema frágil bosque-agua, pero abundante de biodiversidad y otros recursos naturales, como el del Amazonas.

Es necesario rediseñar sus dinámicas. El bosque amazónico, con sus variados recursos, debe integrarse como producción sustentable en la economía mundial, organizando sus redes-cadenas de valor, superando definitivamente la etapa extractivista. Su flora y fauna constituyen, por sí solas, más de la mitad de la biota mundial. Los principales potenciales son los servicios y productos amazónicos sustentables, especialmente los servicios ambientales, recursos genéticos, ecoturismo, productos madereros y no madereros certificados y sistemas de control y vigilancia ambiental. Para esta organización de la producción, dispone de más de 20 000 km. de vías fluviales navegables que permiten esquemas de articulación del territorio con bajo impacto ambiental y asociadas a sus entornos.

La mega región es posible sobre la base de un sólido acuerdo de plataforma logística integrada. Debe construirse la complementariedad entre las producciones alimentarias de costa, sierra y selva alta con las poblaciones del Amazonas, en Brasil, Perú, Colombia y Venezuela. Es factible organizar la cadena logística mega regional incluyendo el polo industrial de Manaus (electrónico, relojero, ópticas, vehículos de dos ruedas), que abarca el 25 por ciento del territorio brasileño. Manaus factura más de 12 mil millones de dólares e importa por 3 mil millones desde el Asia por USA, pudiendo hacerlo por y con la mega región. Deben construirse las salidas de exportación de la soya amazónica por intermodal fluvial-ferrocarril, y

el intercambio con fosfatos, alimentos y otros bienes desde las otras producciones e importaciones de la mega región. Debe articularse las cadenas productivas y de comercio, desde la madera-muebles, hasta la más avanzada biotecnología, el turismo, la farmacéutica, los alimentos. Debe ampliarse el intercambio de producción manufacturera, que como países de la CAN es uno de los principales rubros de comercio interregional en el continente.

Mega región transfronteriza cuatrinacional centroeste

La Visión de Corredor-puente, superpone en esta mega región a los siguientes ejes: Eje Perú-Brasil-Bolivia; Eje de Capricornio; Eje Interoceánico Central. La apreciación de los trazos de los ejes nos señalan claramente sus problemas:

- Eje Perú-Brasil-Bolivia. Este eje transversal abarca siete departamentos de la Macroregión Sur Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados nor-oeste de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso). Posee una superficie estimada de 3,5 millones de km², de los cuales el 82 por ciento corresponde a territorio brasileño, 10 por ciento al peruano y el 8 por ciento restante al boliviano. Tiene una población de 12,3 millones de habitantes, con una densidad poblacional media de 3,53 hab/km²; donde el 68 por ciento de su población es urbana. El IIRSA lo trata más bien como un “enclave” que como un eje interoceánico.

- Eje de Capricornio. El eje se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio, ubicado aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud sur. En este caso sí señala carácter interoceánico y sus puertos, cuyo trazo intermodal y el del recorrido del Gas de Tarija, es el fundamento agregado para la constitución como “eje territorial”. Está conformado por cuatro regiones homogéneas aunque diferenciadas entre sí: Región A: los estados de Rio Grande do Sul y Paraná de Brasil; Región B: noreste (NEA) de Ar-

gentina (provincias de Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco) junto con la región sur de Paraguay; Región C: noroeste (NOA) de Argentina (Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy) y sur de Bolivia (Tarija); y Región D: norte de Chile (Antofagasta y Atacama).

- El Eje Interoceánico Central es un eje transversal, del cual hacen parte, cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Su composición es abigarrada y densa. Se superpone sin explicación a dinámicas de otros ejes. Abarca ocho de los nueve departamentos de Bolivia, con la excepción de Pando; cinco estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo; la primera región de Chile; todo Paraguay y las provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna de Perú. Su superficie ronda los 3,3 millones de km², lo que equivale al 28 por ciento de la superficie de los cinco países que hacen parte del eje y al 19 por ciento de la superficie total de América del Sur. Incluye entre sus principales centros urbanos a São Paulo y Río de Janeiro.

Se está configurando equivocadamente los ejes, asilando y contraponiendo dinámicas territoriales que entran en conflicto. Se están confundiendo dos espacios mega regionales que tienen claramente dinámicas diferentes, separando las dinámicas del sur del Perú y los estados limítrofes brasileños, con la dinámica del norte de Chile, Tarija en Bolivia, y regiones de Argentina y Brasil. Históricamente y más aún en la actual globalización, estas dinámicas territoriales de gran centro redistribuidor de “territorios discontinuos”, más bien estrechan y vinculan estos espacios transfronterizos.

Es nítida la mega región centro-oeste transfronteriza, formada por el Sur del Perú, el Norte de Chile, Bolivia y los Estados limítrofes de Brasil. Podrían incluirse algunas regiones de la sierra andina de Argentina, y de Paraguay. Este territorio es la parte más ancha de los Andes, en donde se ubican los pasos transversales este-oeste más importantes en el continente. Esta ha sido su característica territorial desde las sociedades andinas autónomas, durante los Virreinos, y a lo largo de las Repúblicas.

En esta mega región el altiplano y la cuenca del Titicaca son dominantes, así como el desierto de Atacama y su costa mineralizada, y la pendiente de los valles amazónicos. El crecimiento de Brasil hacia la amazonía, con una agresiva agroindustria afirmó los estados limítrofes, que son esta-

dos de mediano desarrollo en el Brasil, y ahora se interrelacionan. En esta mega región son complementarios, y escasos, los recursos básicos de agua, suelo agrícola, y energía, así como es abundante la riqueza minera, que requiere un adecuado equilibrio con los anteriores, lo que es clave estratégica de su desarrollo.

La globalización, acentúa esta característica territorial fundamental de área de redistribución más amplia. La constituye en el área más importante de redistribución y nexos de diverso flujos en todo el continente. Esta antigua nota, adquiere ahora mayor relevancia al constituir el centro de redistribución de transportes y de intercambios entre la mega región más industrializada y la de mayor producción alimentaria con el resto del continente y con el Asia-Pacífico. No tiene fundamento separarla y reducir una parte a un casi “enclave”. También es un grave error reducirla a paso comercial, y no promover la localización de procesos productivos que formen cadena en los intercambios entre la mega región más industrial del continente y el Asia Pacífico, como debería ser con las petroquímicas y otras industrias.

Sus transportes intermodales no deben aislarse sino asumirse complementarios, interrelacionados y en competencia, como ocurre con el corredor económico Cusco-La Paz, y las rutas que van y vienen desde los puertos en la costa, pasando los valles y mesetas andinas, recorren diversas zonas amazónicas y de las pampas, hasta los grandes centros industriales y alimentarios de Suramérica.

Una consideración que debe no olvidarse, es que es una de las mega regiones más sensibles del continente, que requiere adecuada estabilidad, institucionalidad y atención para su desarrollo, pues contiene algunos de los temas pendientes continentales, como la salida al mar de Bolivia, y la delimitación de la frontera marítima de Perú con Chile.

Mega región agroindustrial de la soya

Otra es la mega región agropecuaria industrial, confundida en el Eje Interoceánico Central. Su dinámica está en torno a la producción de soya, carne y otros productos agropecuarios en las tierras amplias de Brasil y Argentina.

Esta es una mega región mediterránea, no tiene salida al mar. En ello reside su gran desafío. Pues por su producción agroindustrial mecanizada es uno de los territorios que requieren conectarse en forma adecuada con los grandes mercados de exportación, sobre todo de Asia Pacífico, lo que realizan actualmente por vía fluvial y por ferrocarril a través del Atlántico.

Es una región agroindustrial, que incluye soja y oleaginosas, caña de azúcar, papayas y productos forrajeros, cítricos. Utiliza las avanzadas tecnologías del mundo global para su producción, lo que le permite una significativa inserción comercial en el plano internacional. Entre ellas, las semillas transgénicas, y otras tecnologías que hacen de la agricultura mecanizada una rama extendida de la industria. De ahí su importancia y posibilidad para integrarse en cadenas de producción y comercio entre los grandes espacios mega regionales del continente, en la conquista de los mercados mundiales.

Mega región industrial-continental

La otra mega región es la Industrial continental. Esta mega región está sustentada en las dinámicas industriales y de alta tecnología. La visión del corredor-puente le agrega el centro de Chile y constituye con ella un eje: Mercosur-Chile. Como veremos, es más un deseo de prioridad de “corredor”, que una dinámica territorial continental.

Debería abarcar realmente lo siguiente: la República Oriental del Uruguay; el centro y noreste de Argentina; el sur de Brasil; y el sudeste del Paraguay.

Está concentrada en las ciudades, que expresan la alta división territorial del trabajo. Las principales son Sao Paulo, Río y Buenos Aires. La actividad industrial está diversificada, destacándose el polo productivo de Belo Horizonte-Río de Janeiro-São Paulo. Tiene la mayor concentración industrial de América del Sur: São Paulo y Río de Janeiro. En Brasil es la cabeza de la llamada “Región Concentrada”. Es la de mayor desarrollo técnico-científico, como cabeza de los servicios avanzados a la producción general.

9 Santos (2002) analiza la región concentrada y su relación con las otras regiones de Brasil.

Tiene industrias extractivas; agroindustria; industria; servicios. Tomada aisladamente, es la quinta o sexta potencial industrial del mundo. Lo que evidencia su peso en el continente.

Es también una mega región de más alto consumo y urbanización del continente. Consumo de insumos para la industria y la energía. Y consumo personales y culturales. Están en ella las ciudades más grandes, con la complejidad de sus actividades y servicios ligados al mundo global. De ahí la importancia de sus circuitos de intercambio, comercio y finanzas, así como de los servicios tecnológicos y científicos avanzados.

No es, por lo dicho, una mega región cerrada sobre sí misma, o mirando atada exclusivamente al exterior a través de “un corredor” sobre el cual supuestamente descansaría su vinculación con Asia Pacífico. Es, más bien, desde un enfoque territorial sinérgico, una mega región que se proyecta ramificada en múltiples vínculos, hacia las otras mega regiones del continente, y con ellas hacia el mundo global.

Su gran desafío es que su crecimiento se articule con cadenas de producción, comercialización, servicios y financiamiento, articuladas con las otras mega regiones del continente.

Mega región sur

Esta Mega región ha sido distribuida en el esquema de la visión que comentamos entre varios ejes aislados y superpuestos:

- en el proyectado Eje andino sur, sólo la parte costera de Chile
- en el Eje interoceánico central
- en el Eje Chile-Mercosur.

Su dinámica territorial debería proyectarla como el gran espacio del sur de Suramérica.

Debería integrar el centro de Chile, con la Región Metropolitana de Santiago, y el Sur de Chile. Esta perspectiva supone su adecuada relación

con Cuyo-Mendoza y sus territorios vinculados en Argentina. El eje dinámico es la relación entre Santiago en Chile y Mendoza en Argentina, sin ser el único punto de referencia para los posibles pasos de frontera y conexión de transporte bioceánicos.

Su dinamismo principal está asociado a las actividades productivas y comerciales, que amplían mercados transfronterizos y se proyectan a escala global. Existe un crecimiento de los intercambios combustibles, gas licuado, cal agraria, cemento, yeso, materiales para la construcción y productos forestales. Pero también la expansión de la frontera agrícola, la producción industrial y la minería e hidrocarburos, señalan una vocación exportadora.

Sus ciudades y la relación transversal con la mega región continental industrializada, que es una de la más importantes, amplía sus roles como uno de los territorios de conexión del continente con Asia Pacífico.

Con esta perspectiva productiva y de urbanismo, asuntos claves estratégicos de su configuración territorial son los de la integración energética y del transporte trans-fronterizo. En relación a la integración energética, existe pendiente una malla de producción, abastecimientos e interconexiones, que oscilan entre la integración para resolverlo o las soluciones unilaterales de cada parte. En relación al transporte, existe el tema del paso de los andes, y los diversos pasos de frontera que amplíen sus perspectivas continentales y de vinculación con Asia-Pacífico.

Bibliografía

- CEPAL (2006). *Panorama de Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2007*, CEPAL- NNUU.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (2002). *Amanecer en los Andes* (Informe a la Cumbre de las Américas realizada en Santa Cruz, Bolivia, en 1996), CAF-PNUD-BID.
- Dammert E., Manuel (2007a). “Desafíos del emergente poder civilizatorio suramericano en el siglo XXI”, Ponencia en el III Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, Mendoza-República de Argentina 3 al 5 de octubre 2007.

- (2007b). “Perú País-puerto Soberano”. Ponencia en el Foro Portuario Interoceánico, Paita, Perú. 21 Octubre 2007.
- IIIRSA, Comité de Coordinación Técnica (2003). *Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Suramericana*, trabajo de la Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, Caras, Venezuela, 2003, CAF-BID-FONPLATA.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2005). “*Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*”. Comunidad Andina, Secretaría General, Documentos de Trabajo.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio* Barcelona: Ariel.
- (2002). *El Brasil: territorio y sociedad al inicio del Siglo XXI*. Brasil: Record.

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible

Ricardo Jordán F.*

Maximiliano Carbonetti**

Antecedentes y alcances

Uno de los principales elementos que impulsa y da espíritu a la gestión de políticas públicas al nivel de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, lo constituye el reconocimiento de que los procesos de desarrollo nacional se encuentran influidos por diversos procesos de desarrollo subnacionales ya sea en términos de gravitación económico-productiva, peso demográfico, tendencias de urbanización y/o influencia política y/o electoral.

La realidad de algunos países de la región¹, ha puesto en evidencia distintas facetas e implicancias en lo que respecta al devenir de los niveles de gobierno subnacionales y sus perspectivas futuras en materia de desarrollo económico, equidad social y protección al medio ambiente.

En efecto, algunos territorios subnacionales en diferentes países han experimentado distintas circunstancias alentadoras en lo que respecta al crecimiento económico. Por ejemplo, en lo que respecta a la explotación de recursos naturales y su puesta en valor; al aprovechamiento de ventajas asociadas al desarrollo de sectores primarios y la industria manufactureras asociadas y así mismo en forma relevante el crecimiento y diversifi-

*/** División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. UN-CEPAL.

1 En este artículo los vocablos "región" y "regional" refieren a todo el territorio de América Latina y el Caribe.

cación del sector terciario. Es posible citar algunos ejemplos como las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama en Chile en cuanto al desarrollo de la minería; las provincias de Oruro, Tarija y Potosí en Bolivia y su crecimiento vinculado a los hidrocarburos, electricidad, gas y agua; a Nuevo León y su papel en el desarrollo de la agricultura mexicana, la industria manufacturera, transporte y comunicaciones. Respecto de las áreas urbanas en la región, las cuales han concentrado tradicionalmente una fuerte actividad económica transformándose en centros financieros y capitales de servicios se pueden citar los cambios experimentados en Sao Paulo en Brasil; Bogotá en Colombia, la Región Metropolitana de Santiago en Chile, a México D.F. y Lima Metropolitana en Perú.

Una hipótesis de trayectoria sugiere que ciertos territorios subnacionales tuvieron en diversos países de la región, un rol clave en momentos de la configuración nacional definitiva a principios del siglo antepasado. En efecto, en algunos casos “dieron origen”, mientras que en otros jugaron un papel de importancia en la configuración de la organización político-administrativa². Más recientemente, se observa la gravitación que detentan ciertos territorios para los países en particular —en términos económico-productivos, socio-culturales, ambientales y político- institucionales—, como parte de los procesos de globalización a nivel mundial y regional.

Sin embargo, otros territorios no sólo han visto estancar sus niveles de calidad de vida sino incluso, han experimentado un deterioro en estas mismas variables de desarrollo humano y crecimiento económico. Dentro de esta categoría, y a modo de ejemplo, entre otros en la región se encuentran, por el moderado crecimiento de actividades industriales y sectores terciarios, los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca en México y las provincias de Beni y La Paz en Bolivia; por ser territorios en gran parte dependientes de actividades primarias en de escasa productividad se encuentra Amazonas, Apurímac y Puno en Perú y la Región de la Araucanía

2 En el caso de los territorios subnacionales que “dieron origen” vale recordar la historia de las provincias en la República Argentina, territorios subnacionales que determinaron la configuración actual de este país al transferir ciertas potestades a una organización político-administrativa superior en pos de un objetivo de integración nacional. En el caso de los territorios subnacionales que influyeron decisivamente en la actual organización político-administrativa y la gravitación económica productiva del país, conviene citar las ciudades de Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil con sus correspondientes regiones circundantes.

en Chile, Cauca y Córdoba en Colombia; por la crisis en el sector minero Uyalcali en Perú, el Chocó en Colombia y Chuquisaca en Bolivia entre otros.

Sobre la base de estos antecedentes, el objetivo del presente artículo es contribuir al debate acerca de las tensiones y oportunidades que existen para la gestión del desarrollo territorial sostenible de gobiernos subnacionales; para ello se presentan algunas reflexiones en relación a estos territorios subnacionales y los procesos de integración y descentralización que los afectan; a continuación se realiza un análisis sobre avances y retrocesos en la gestión del desarrollo territorial en la región, y por último, se concluye a modo de propuesta, con una serie de elementos estratégicos, que sirven de “guía” para el fortalecimiento de la gestión del desarrollo territorial en estos niveles de gobiernos; considerando factores decisivos de viabilidad tales como el financiamiento, la institucionalidad y la gobernabilidad y participación. Esta propuesta se asienta en una serie de supuestos, principios de política y en una agenda estratégica que se orienta al logro de mejores condiciones de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración en los territorios subnacionales en la región.

Algunas reflexiones en torno a los procesos de integración y descentralización en la región

Se observan al menos, dos dinámicas simultáneas que dicen relación con la integración y la descentralización y que involucran a los territorios subnacionales:

- Por un lado, se aprecia cómo territorios subnacionales cumplen un papel relevante dentro de una dinámica mayor propia de los procesos de integración económica, comercial y política. Como en el caso del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones o la Comunidad del Caribe. En estas “institucionalidades económico-territoriales” detentan un rol decisivo por sus mejores condiciones de crecimiento económico-productivo y de dotación de infraestructura. A modo de ejemplo, como existen otros en la región, es posible mencionar la gravitación que mantiene dentro del Mer-

cosur, la Región Centro en la República Argentina conformada por tres de las provincias más prósperas de este país o la importancia de los municipios de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en Colombia dentro del proceso de conformación del Corredor Urbano Regional del Caribe y la institucionalización del Área Metropolitana del Litoral Caribe.

En otras palabras, los territorios subnacionales de América Latina y el Caribe han sido y son actualmente protagonistas fundamentales en distintos procesos de integración política, institucional, económica y comercial. En consideración a una dimensión de integración político-institucional, un momento de inflexión en materia de institucionalidad, lo constituye la conformación de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios de América Latina y el Caribe (OLAGI) en el año 2004³. Esta institución tiene como objetivo principal el promover la integración latinoamericana desde el ámbito subnacional, fomentando la cooperación, la comunicación y la solidaridad. Su función de fortalecimiento a los gobiernos subnacionales se encuentra estructurada en torno a la cooperación técnica y la capacitación a los gobiernos intermedios en materia de buen gobierno, democracia y desarrollo territorial. El proceso tiende a la integración de los diversos territorios subnacionales en la región, a modo de lograr cohesión, inclusión y representatividad.

Por otro lado, se observa también que los territorios subnacionales en la región han formado y forman actualmente parte, de una tendencia hacia la descentralización y desconcentración política e institucional, como instancias “receptoras” de funciones y recursos desde niveles de gobierno nacionales, lo cual se enmarca dentro de los procesos de modernización y redefinición de los Estado-Nación en América Latina y el Caribe desde la década de los años ochenta.

Esta tendencia hacia la descentralización política e institucional se caracteriza, al igual que los procesos de integración antes mencionados, por un modo de gestión basado en la centralización ya que la mayoría de estos procesos son “iniciados” e implementados desde los niveles gubernamentales centrales o nacionales hacia los subnacionales. Aquí el modo de lograr cohesión, inclusión y representatividad de estos territorios a un único

3 <http://www.olagi.org/sitio.html>

proceso, es a través de la centralización de estrategias, programas y orientaciones. Un ejemplo actual es el caso de Chile, el cual se encuentra profundizando el proceso de descentralización a través de la implementación de actividades de traspaso de funciones desde los niveles ministeriales hacia los gobiernos regionales. El organismo del gobierno central encargado de desarrollar y consolidar dicho proceso es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.

Según dicho organismo, las regiones podrán efectuar nuevas funciones en materia de planificación, ordenamiento territorial, desarrollo económico productivo entre otras, manteniendo en sus competencias la posibilidad de desarrollar planes y proyectos de inversión regional para beneficio de la población de su territorio. Son claros y positivos los “beneficios” que tendrán las regiones chilenas, ya que aparece como una reforma programática concreta la preocupación actual, en los medios y no exclusivamente en los fines de un proceso de este tipo. La experiencia chilena tradicional muestra un ejemplo de delegación de funciones esencialmente desde “arriba hacia abajo” pero hasta el momento, habían sido escasas las señales de un tipo de gestión donde hay más protagonismo e involucramiento de los territorios subnacionales en una tendencia que podríamos calificar de “abajo hacia arriba”.

En resumen, es posible considerar que las acciones y procesos de los cuales son protagonistas en mayor o menor medida los territorios subnacionales en la región, condicionan el papel que cada país detenta en el grupo de naciones latinoamericanas y caribeñas en cuanto a la inserción global y nivel de desarrollo relativo a nivel región. La idea que subyace detrás de los procesos de regionalización es profundizar el desarrollo humano de los países a través de los particulares procesos de desarrollo subnacionales.

Conviene no olvidar que estas acciones y procesos se enmarcan dentro de una redefinición del rol del Estado y su relación con el sector privado. En efecto, este rol ha abierto en la región al menos dos matices diferentes:

- Por un lado, el sector público ha ido asumiendo en la región cada vez más funciones de dirección general, regulación y fiscalización, después de haber disminuido su rol como proveedor directo de bienes y servicios considerando la escala urbana y territorial. Los procesos de descentralización refuerzan la presencia y el desempeño de los gobiernos e instituciones subnacionales en las esferas urbana y territorial; el sector privado, asume más importancia en materia de inversiones en la ciudad no sólo de tipo inmobiliaria sino en varios casos el rol de proveedor de bienes y servicios urbanos y territoriales que el Estado ya no ejerce directamente. En este caso cabe destacar la fuerte inversión en proyectos de infraestructura en diversos países de la región a nivel urbano como territorial como elemento-función clave para las demandas en la economía globalizada⁴.

- Por el otro lado, se destaca en el caso de algunos países andinos, particularmente Venezuela, Bolivia y Ecuador, un Estado que ha vuelto a reorientar el grado de ejecutividad de algunas actividades de tradicional competencia pública que antes habían sido asignadas al sector privado.

La gestión del desarrollo territorial en la región

Tres son los niveles donde se aprecia la articulación entre los procesos de globalización y los procesos de urbanización en la región:

- Los grados y formas de enlaces-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global. Estos enlaces son de varios tipos: económicos, tecnológicos, culturales, financieros, políticos y de comunicación.

4 Para profundizar el tema del posicionamiento de cada uno de los países de la región en materia de disponibilidad de cantidad y calidad de infraestructuras se puede consultar la evaluación general de infraestructura para países de América Latina y el Caribe desarrollada por la *Global Infrastructure Leadership Forum*. Esta evaluación consideró cuatro tipos de infraestructuras básicas (electricidad, transportes, telecomunicaciones y agua) y dos criterios de análisis (monto de las inversiones y calidad en la ejecución (tiempo y presupuesto)). Un resumen de esta evaluación puede consultarse en la Revista *AméricaEconomía* enero 2007 que presenta un análisis sobre la base de datos de <http://www.cg-la.com/>.

- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto de varios tipos de articulaciones. Es el nivel donde se verifica una nueva economía urbana (basada principalmente en los servicios) y una nueva gestión urbana (estratégica y participativa) a partir de efectos y transformaciones específicas a cada ciudad o territorio.
- Las razones y las causas, principalmente endógenas y políticas, que explican los grados de reproducción y traslación o no, de los efectos exógenos a nivel territorial y determinan el reperfilamiento de las políticas urbano-territoriales orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización.

Estos niveles dan cuenta de variadas y posibles tipologías emergentes de territorios nacionales y subnacionales en la región dentro de un verdadero sistema de territorios globalizados. Sin embargo, también permiten esbozar un análisis de las actuales condiciones en las cuales se encuentran los distintos países de la región identificando algunos elementos característicos a modo obstáculos-desafíos como de potencialidades en la gestión del desarrollo territorial sostenible. A continuación se exponen ambos elementos característicos.

Por el lado de los obstáculos–desafíos es posible identificar los siguientes hitos:

- Descentralización fiscal. Es posible considerarlo como uno de los principales desafíos que actualmente deben enfrentar los territorios subnacionales y que de alguna forma, forman parte del “núcleo duro” de las disparidades entre distintos territorios subnacionales. La descentralización como proceso refiere, como se indicó anteriormente, a la distribución adecuada de responsabilidades del sector público entre los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus propias ventajas en la provisión de bienes y servicios y en la ejecución de actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, también alcanza a la asignación de fuentes estables de financiamiento que

permitan a las localidades y territorios subnacionales asumir los roles que traían consigo junto a las nuevas tareas que comienzan a asumir. Indica la posibilidad real de incrementar la efectividad del sector público en el conjunto total del territorio. Si bien la descentralización plantea expectativas y potencialidades para el fortalecimiento del desarrollo subnacional, también plantea importantes desafíos y retos comunes a la mayoría de los países de la región tales como la necesidad de promover una mayor eficacia y transparencia de los gobiernos subnacionales, avanzar en la equidad del gasto público descentralizado, garantizar una mayor autonomía y responsabilidad fiscal local y regional entre otros⁵. Según el BID⁶, la tarea de encarar el financiamiento del desarrollo al nivel de los gobiernos subnacionales constituye una empresa vasta y compleja, que requiere acciones coordinadas en las arenas política, fiscal, institucional y financiera. Es clave en este sentido, lograr una estructura de relaciones intergubernamentales que brinde a los gobiernos subnacionales incentivos para asignar eficientemente los recursos a los usos de mayor rendimiento e impacto social.

- Disparidades entre los distintos territorios subnacionales, especialmente en materia de acceso a condiciones de habitabilidad, funcionalidad, entramado institucional, condiciones regulatorias y legales, socio-culturales, condiciones económico-productivo y de prestaciones en materia de infraestructuras, de sostenibilidad financiera, condiciones medio-ambientales, entre otras.

Algunas características constituyen verdaderos obstáculos-desafíos en los procesos de regionalización ya que afectan directamente al posicionamiento competitivo de las regiones y ciudades. En efecto, y como lo puso en evidencia un estudio reciente de la CEPAL (2008) que parte de la consideración de que aproximadamente un 76 por ciento de la población en la región es de carácter urbano, distintos países de Amé-

5 Se puede profundizar en el tema a través del documento del Sr. Gabriel Aghón: http://www.femica.org/archivos/aghon_retos.pdf#search=%22Descentralizaci%C3%B3n%20Fiscal%20CEPAL%20FGTZ%22

6 Puede descargar el texto desde este link: <http://www.iadb.org/sds/doc/Urban%20English%202%2D19%2D04final.pdf>

rica Latina y el Caribe con sus correspondientes territorios subnacionales atraviesan complejas condiciones en asuntos propios de habitabilidad y funcionalidad urbano-territorial, tales como el acceso a vivienda, la materialidad de las mismas, el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, alcantarillado, electricidad entre otros, condiciones de infraestructura en general, equipamiento y calidad de espacios públicos.

Estos diferentes niveles de acceso condicionan el clima óptimo para el desarrollo económico territorial de las áreas urbanas y territorios; complejizan tanto la atracción de inversiones de capital como el desarrollo y ejecución de proyectos urbano regionales. Estas diferencias y disparidades en materia de coberturas de varios tipos de servicios entre distintos territorios urbanos y regionales, han conducido a orientar cada día más la atención y la reflexión teórica al diseño y ejecución de mega proyectos integrales (suma de ejes programáticos) con el fin de contribuir así a un mejor conocimiento analítico y propositivo y favorecer de esta forma un desarrollo territorial eficiente.

- El proceso de globalización y sus impactos. Entre otros efectos, se encuentran la expansión de las actividades terciarias (comercial y financiera) de los principales centros urbanos, la profundización de las condiciones de precariedad laboral, la creciente demanda de recursos humanos profesionalizados, la incorporación a la vida doméstica y profesional de las tecnologías de la información, la mayor imbricación funcional de recursos humanos altamente profesionalizados con otros de bajo nivel en ciudades y territorios de fuerte dinamismo económico productivo a nivel de países. La inserción de regiones al interior de algunos países en los mercados internacionales se ve condicionada, en parte, por este tipo de impactos.

Por el lado de las potencialidades es posible identificar las siguientes:

- La perspectiva del desarrollo regional endógeno. Sustentada en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo sobre la base de los recur-

sos endógenos, tales como los recursos naturales, el tejido infraestructural, el empresariado, la mano de obra, la tradición manufacturera, los niveles de desarrollo social y técnico, la proximidad física a los mercados metropolitanos, entre otros.

La postura que favorece el desarrollo endógeno, sostiene que existe una cierta flexibilidad a la hora de evaluar las ventajas competitivas y comparativas que detentan los territorios subnacionales. Estos podrían “incorporarse” a la dinámica socio-económica actual siempre y cuando sean capaces de “ofrecer”, no sólo un vector de precios en el mercado internacional que valore los distintos elementos de la oferta para que la producción regional se posicione en el mercado, sino ciertos estándares en materia de habitabilidad⁷ y funcionalidad⁸ con las consecuentes capacidades en materia de competitividad e integración territorial.

Es así como el desarrollo regional endógeno, incursiona en aspectos sociales, políticos, ambientales e institucionales de los procesos de desarrollo subnacional. De esta forma, la actual gestión estratégica del desarrollo local y regional alcanza varias temáticas, entre las que se destacan: fomento a los procesos de descentralización y de financiamiento de las entidades territoriales, desarrollo de economías de mercado abiertas y descentralizadas, profundización de procesos de cambio estructural productivo y ajuste con sus correspondientes impactos territoriales, aumento de la competitividad internacional de los territorios, fomento al desarrollo tecnológico, aplicación de estrategias locales para la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, gene-

7 La habitabilidad hace referencia a los niveles de calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principal aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrecen los territorios. Un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad refiere a diversos temas, entre otros: accesibilidad a servicios básicos; disminución de la violencia y gobernabilidad; dotación de vivienda y tenencia segura; medio ambiente construido saludable y seguro; equidad social; regulación del uso del suelo; mecanismos de participación y de gestión entre otros.

8 La funcionalidad comprende niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros que aseguren economías de aglomeración como asimismo la valoración creciente de sus activos físicos (equipamientos, infraestructura) para el desarrollo económico y humano. Desde la óptica de la gestión de políticas públicas, interesa potenciar y capitalizar las “economías” o “externalidades positivas” que surgen de la dinámica urbano regional, en relación a la optimización de los recursos (eficiencia) y en vistas a la equidad territorial.

ración de empleo, prospectiva territorial, conservación y desarrollo sustentable.

- Reformas institucionales y regulación; urbanas y territoriales. Al nivel de gestión del desarrollo territorial, existen experiencias concretas de redefiniciones institucionales en materias de gestión y regulación. Por ejemplo, en el ámbito urbano, las iniciativas en Chile con la “Reforma Urbana” y en Brasil con el “Estatuto de la Ciudad” y el Ministerio de las ciudades respectivamente, evidencian un contexto institucional “atento” a los requerimientos de adaptación y modernización de la regulación y de gestión en materia de desarrollo urbano y territorial.
- El rol de las megaciudades o ciudades-región. Estas aglomeraciones constituyen el mecanismo de inserción de los países en el mundo globalizado, que cada día requiere más servicios específicos. Ello ha generado un debate en torno al desarrollo local y regional en el mundo globalizado por sus implicancias al nivel de “construcción” de territorios competitivos e innovadores. Estas megaciudades y ciudades-regiones se caracterizan por combinar niveles de crecimiento económico con desigualdad en los accesos a bienes y servicios esenciales de gran parte de los territorios y de su población.
El crecimiento urbano se está concentrando en áreas urbanizadas de escala metropolitana. Aglomeraciones que están experimentando progresivamente un incremento en su dimensión territorial y una complejización en sus funciones y dinámicas propias. El carácter del comportamiento urbano latinoamericano le asigna una especial particularidad y prioridad al nivel de discusión y gestión de políticas públicas al ámbito de los gobiernos subnacionales especialmente en estas ciudades.
- La importancia de los vínculos urbano-rurales. La emergencia de nuevas dinámicas globales implica también, y de forma concomitante, una valorización especial de los espacios rurales, cada vez más reconocidos como multifuncionales. La existencia de un contingente de población rural en los países latinoamericanos acompañada por una ma-

yor incidencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria en dichas áreas indica la existencia de otro tipo de disparidad, que merece la atención de los tomadores de decisión. De hecho, la Estrategia de Desarrollo Rural del BID para América Latina, proyectos con enfoque en los territorios rurales como el proyecto LEADER en Europa, estudios y estrategias recientes de la FAO, muestran claramente la relevancia del mundo rural para el desarrollo de las economías nacionales y subnacionales, lo que justifica la emergencia del enfoque territorial del desarrollo rural. En este sentido es que cobran relevancia los vínculos entre lo rural y lo urbano, el fortalecimiento de las actividades no-agrícolas en las zonas rurales (agroindustrialización y servicios ambientales) y la consolidación de sistemas productivos que tengan en la identidad territorial su principal ventaja comparativa.

En síntesis, un análisis de las condiciones por la cual atraviesan los territorios subnacionales en la región permite identificar y listar los siguientes elementos de diagnóstico:

- Respecto de la globalización, la transformación productiva y su impacto en el territorio; conformación de “nuevos” territorios para el desarrollo sustentable. Las “plataformas” infraestructurales y de equipamiento como eje del crecimiento globalizado.
- La conformación de nuevas formas de asentamiento y la consolidación de la ciudad-región.
- La reconversión de la base productiva urbana, principalmente la metropolitana.
- Los procesos de contra-desregulación y su impacto en la estructura y dinámica de crecimiento en los territorios subnacionales.
- Los diferenciales territoriales de crecimiento intra e interurbanos y regionales.

- Las nuevas formas de acumulación del capital y el “negocio” urbano de bienes y servicios.
- Los patrones de demanda y uso del suelo y su vinculación con el aumento de externalidades tanto negativas como positivas.
- La “reterritorialización” del capital en los sectores de servicios.
- La gestión pública y la consolidación de las economías urbanas y territoriales de aglomeración.
- La redistribución de “ganancias” y beneficios del crecimiento y desarrollo urbano y territorial y la gestión de plusvalías.
- La pobreza urbana en el marco de la dualización social. La equidad y el desempleo estructural.
- Las instituciones, mecanismos, instrumentos y experiencias de gestión urbana y territorial. Los “atrasos” significativos y la inflexibilidad de los marcos normativos y regulatorios.

Hipótesis, conceptos y enfoques a la luz de la realidad regional: una relectura

“Creo que la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”.

(Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*).

De acuerdo al panorama antes descrito, la dinámica política institucional en América Latina y el Caribe se caracteriza actualmente por dos megatendencias que se desarrollan en forma simultánea de manera bidireccional:

- Procesos de descentralización y desconcentración político-administrativos efectuados verticalmente desde “arriba hacia abajo” o sea desde los niveles gubernamentales nacionales centrales y ministeriales hacia los niveles subnacionales ya sean regionales o municipales, bajo los principios de subsidiaridad y de proximidad territorial.
- Procesos de integración efectuados horizontalmente ya sea entre diferentes países a través de la integración económica y comercial como entre diferentes territorios y gobiernos subnacionales entre sí.

Merece destacarse que para ambos casos el factor de cohesión (de mezcla-unión) a nivel de gestión política es la centralización. En efecto, respecto a este factor, se advierte la necesidad de redefinir el concepto de centralización con un contenido distinto del que se le ha asignado tradicionalmente. En efecto, se advierte la necesidad de dialogar sobre la base de un concepto y práctica de centralización programática que se desarrolle en función de la descentralización y no en contra de ella ni indiferente de ella. Siendo de esta forma, procedimientos mutuamente necesarios y complementarios para que fructifiquen políticamente procesos de desarrollo territorial sostenibles. En resumen se los entiende como dos caras de una misma moneda: la de la gestión del desarrollo territorial sostenible.

Establece Work (2001:30) que “la descentralización no es una alternativa a la centralización”; en este sentido la dupla centralización-descentralización no configuran estrictamente un par antitéticos sino más bien extremos de un abanico de posibilidades dentro del cual es posible identificar procesos intermedios resultados de la combinación de uno y otro extremos en función de contextos históricos, políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales.

Respecto al rol de los territorios subnacionales en la región y sobre la base de las actuales exigencias del mundo globalizado y sus impactos en la región, se advierte la necesidad de redefinir conceptos, enfoques, estrategias que permitan a dichos territorios impulsar una gestión eficiente y sostenible desde el ámbito político-institucional, financiero, económico-productivo, social y cultural y ambiental.

La redefinición de conceptos, enfoques, estrategias para la gestión del desarrollo urbano y territorial sostenible al nivel de gobiernos subnacionales en la región, su actualización en la realidad de estos territorios especialmente en temas de institucionalidad, financiamiento y de gobernabilidad y participación, a la postre determinarán una impronta directa en materia de impactos en la calidad de vida de la población de estas áreas y las capacidades de sostenibilidad del desarrollo económico y social

Respecto al proceso de gestión en sí, es posible considerar la gestión del desarrollo urbano y territorial como un proceso dinámico donde las políticas permiten, al menos dos impactos a saber:

- intervenir, con objetivos de sostenibilidad, en el comportamiento de las fuerzas económicas y sociales de los territorios subnacionales;
- asegurar que agentes públicos y privados utilicen en forma racional y armónica los distintos recursos territoriales y aprovechen sus potencialidades y;
- orientar dichas fuerzas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de habitabilidad, funcionalidad, competitividad e integración.

Conviene que dicho proceso dinámico incluya no sólo planes urbanos y regionales tradicionales, sino también –y principalmente– el componente de gestión que asegure cuotas de confianza y eficiencia a la búsqueda de sostenibilidad en sus distintas dimensiones (social, político–institucional, ambiental y financiera). En gran medida la gestión se entiende aquí como un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales en el diseño, la ejecución y seguimiento de proyectos urbano-territoriales.

Dentro del marco de las estrategias de comercio, intercambio y cooperación internacional establecidas por los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales adquieren un papel relevante en la posibilidad de asegurar la sostenibilidad de su desarrollo, siempre y cuando aseguren simultáneamente la satisfacción de distintas necesidades de la población y de su territorio. Estas necesidades de la población y del territorio hacia las

cuales se orientan en la teoría y en la práctica, tanto implícita como explícitamente las políticas públicas para el desarrollo territorial sostenible, pueden ser consideradas los valores-objetivos marco de este proceso de gestión.

En este sentido, el rol de los gobiernos intermedios, puede ser analizado, monitoreado y hasta evaluado en la medida que las decisiones gubernamentales que se implementen en dichos niveles territoriales permitan alcanzar al menos cuatro valores-objetivos marco del desarrollo territorial sostenible: que los territorios puedan funcionar eficientemente (funcionalidad); que puedan asegurar buenos estándares de habitabilidad; que brinden posibilidades y capacidades de inserción internacional (competitividad territorial⁹) y, que tengan la capacidad efectiva de aspirar a mejores niveles de integración y cooperación territorial¹⁰.

En esta labor de los gobiernos en la región, surge como prioritario asegurar y fortalecer sus capacidades operativas y programáticas para que sus ciudades y territorios mantengan una alta competitividad y productividad. Sin embargo, es imprescindible que también puedan responder a las demandas por mejores niveles en el acceso a los servicios públicos, a las oportunidades de empleo e ingresos, a los servicios de educación, salud, transporte, seguridad, espacios públicos, infraestructuras entre otros. Asimismo es necesario que la gestión del desarrollo territorial sea capaz de responder con una adecuada oferta de infraestructura y equipamiento a las demandas del aparato económico productivo en un contexto de orde-

- 9 La competitividad puede ser entendida desde la dimensión urbano regional por lo menos, tres ópticas: la primera, vincula a la competitividad a un conjunto de condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios de soporte que creen un “clima” proclive a las actividades económico productivas, con lo cual es posible llegar a un esquema de “territorios ganadores” y de “territorios perdedores” de acuerdo a las ventajas que los mismos detenten; la segunda propone la conciliación de la anterior perspectiva junto a la capacidad de competir no sólo con variables físicas sino además, competir con variables intangibles, “competir con la gente”, incluye, por lo tanto, niveles de educación, capacitación laboral, educación ciudadana, entre otras variables. La tercera perspectiva, refiere a una competitividad urbano regional que presente estándares de rentabilidad tanto de tipo económico – productivo, como también grados de rentabilidad social y ambiental, logrando de esta manera una competitividad sostenible de las unidades territoriales.
- 10 La integración y cooperación territorial más que un objetivo de desarrollo a alcanzar por los procesos y proyectos implican principalmente, medidas de acompañamiento eficientes de los procesos y proyectos con alcance urbano regional. En efecto, se sugiere el desarrollo de actividades de vinculación interinstitucional y de difusión de información y conocimiento.

namiento territorial. En otras palabras, constituye un rol el de la gestión del desarrollo territorial en estos niveles gubernamentales, lo que se refiere a la capacidad de articular una oferta (recursos, servicios ambientales y potencialidades latentes), con unas determinadas demandas (sociales y económico-productivas).

De esta manera, los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe adquieren en la actualidad una oportunidad para perfeccionar la dinámica de la gestión pública nacional de tipo sectorial, orientándola a una dinámica integral en las políticas y procesos que tienda a superar las disparidades territoriales antes mencionadas.

De acuerdo a lo delineado anteriormente, es posible sostener que el principal “capital” de los gobiernos y de las áreas subnacionales es la conjunción integral e inteligente de cuatro elementos: su propio territorio, la información y el conocimiento, los recursos humanos y la gestión y desarrollo institucional. A su vez dentro de cada uno de estos “capitales”, conviene actualmente enfocar los procesos y proyectos hacia determinados ejes prioritarios. Por ejemplo dentro de información y conocimiento, procesos orientados especialmente hacia la promoción y valoración de la ciencia y la tecnología y la transparencia de la gestión y rendición de cuentas; dentro del eje recursos humanos, o sea el sustrato poblacional, enfocar los esfuerzos hacia procesos y proyectos que se centren en la promoción de cultura, de educación primaria universal y de salud¹¹. Dentro del eje gestión y desarrollo institucional, la propuesta se centra en el diseño e implementación de mecanismos de regulación, gestión y financiamiento adecuados y sostenibles, desarrollo, ejecución y monitoreo de esquemas de asociación público–privada y la descentralización¹²

11 Además considera recursos humanos ciudadanos y equidad social: educación, regional y ciudadana, derechos y deberes ciudadanos, capital social, evaluación de impactos, programas de acceso a condiciones que aseguren empleo, ingresos estables (subutilización de “activos” humanos) entre otros.

12 Además considera el diseño e implementación procesos de control y evaluación de la calidad de la gestión (uso de indicadores de gestión), lucha contra la corrupción, aprendizaje institucional, estructuras organizativas (mesas de planificación regional), análisis de replicabilidad de experiencias emblemáticas, integración y cooperación (red de cooperación descentralizada e integración horizontal).

Ahora bien sobre el eje territorio se ha propuesto difundir y consolidar para los gobiernos de la región, una propuesta y enfoque que vincule a este eje con los antes mencionados bajo el esquema de una agenda urbano-territorial, la cual será definida y ampliada más adelante. Por lo pronto, es conveniente indicar que el eje territorio para la región estaría orientado desde una perspectiva de inversión y gestión en los temas de desarrollo de infraestructura sostenible (en calidad y cantidad), profundización de corredores bioceánicos, optimización de puertos, desarrollo económico productivo en los niveles locales, sostenibilidad del medio ambiente, integración de áreas fronterizas, consolidación de sistemas regionales de ciudades y zonas rurales, gestión de los flujos migratorios, entre otros.

Así, sobre estos “capitales” antes enunciados, conviene focalizar la atención para definir e implementar una estrategia ampliada que trabaje sobre dichos ámbitos orientada hacia el logro de los cuatro objetivos antes mencionados de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración.

Elementos estratégicos en forma de propuesta

Una modalidad posible y conveniente para que impulsen los gobiernos y los territorios subnacionales, con el objetivo de fortalecer el conjunto de sus “capitales” bajo una modalidad integral, lo constituye el diseño, implementación y seguimiento de una agenda urbano-territorial, la cual se asienta en tres pilares a saber: los principios marco de política, los ejes temáticos y los ejes operativos y de viabilidad.

En este sentido, la mencionada agenda estratégica de intervención urbano-territorial conviene que esté formulada y diseñada sobre la base de unos principios marco de política compartidos que den sustento lógico y operativo al entramado de gestión e inversión que debe acompañar a dicha estrategia de desarrollo para cada uno de los países. Estos principios marco de política que hacen de “lineamientos-fuerza” a la estrategia son:

- Estado promotor: Que garantice el funcionamiento eficiente de los mercados y organizaciones comunitarias, que lidere y oriente de forma integral, ejecutiva y eficiente el desarrollo urbano-territorial mediante

la profundización de la descentralización política y fiscal a los gobiernos de los territorios subnacionales.

- Calidad de la oferta de infraestructura y de equipamiento: Oferta competitiva y diversificada de infraestructura con equipamiento para diferentes segmentos sociales bajo una regulación adecuada.
- Integración social: Promoción de inversión en infraestructura pública social y programas de protección e inclusión que no profundicen la segregación o fragmentación social.
- Gobernanza urbano-regional: Orientación de los gobiernos subnacionales hacia una mayor y eficiente participación, equilibrio y cooperación entre los diferentes agentes territoriales en el proceso de gestión y desarrollo de megaproyectos urbanos y regionales debido a los impactos y externalidades que de ello devienen.
- Oferta estratégica y sostenible de factores: Refiere a la oferta de tierra y capital (financiamiento) consistentes a mediano plazo, con el logro de mayor coherencia y adecuación entre los procesos de expansión urbana, uso del suelo y dotación de mejores redes de infraestructura y equipamiento sostenibles.
- Diferenciación regional/territorial: Una gestión subnacional promovida desde el nivel central nacional que capitalice positivamente la diversidad de los distintos territorios que componen el país a través de una mayor descentralización política-administrativa y la promoción de instrumentos más flexibles.
- Cooperación público-privada: Vinculación estratégica entre los gobiernos subnacionales y los diferentes agentes del sector privado del territorio buscando ejes en común en las metas de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración territorial.

Por su parte, los ejes temáticos de dicha agenda y que aquí se proponen reconocen aquellas áreas de desarrollo urbano-territorial prioritarias para la región. Los cinco ejes temáticos con sus correspondientes objetivos de política son:

- Provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura dentro de un marco de ordenamiento territorial sostenible. Proporcionar servicios, en especial de agua potable, saneamiento, alcantarillado, equipamiento educacional y sanitario a los territorios donde viven los hogares más vulnerables. Interesa no sólo la perspectiva del déficit al nivel de redes como al nivel de calidad en la prestación del servicio, sino además desde la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y el empresariado involucrado. Asimismo interesa potenciar un enfoque de ordenamiento territorial sostenible en tanto cada proyecto o megaproyecto de infraestructura sea no sólo ejecutado con medición y monitoreo de impactos sino con esquemas de gestión capaces de captar e internalizar las externalidades que provoca. Se concibe esta modalidad de ordenamiento territorial sostenible como una forma explícita y precisa de contribuir positiva y de una forma prospectiva al impulso efectivo de los corredores bioceánicos identificados para la región.
- Producción y mejoramiento del acceso al suelo. Ampliar las posibilidades que hoy tiene la población, especialmente los sectores pobres, para acceder al suelo urbano, analizando alternativas innovadoras en materia de acceso, habilitación y titularización jurídica efectiva a la vez analizar y activar mecanismos de gestión para evitar la ociosidad de este recurso urbano. Se incluye el ordenamiento territorial como instrumento de uso y zonificación en provincias y territorios de países de la región.
- Mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda. Perfeccionar los mecanismos de la gestión habitacional para que la población que carece de viviendas o habita de manera precaria pueda acceder a alojamientos que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad; busca promover formas de interven-

ción para mejorar los estándares al nivel de calidad y cantidad no sólo a través de la dotación de unidades nuevas sino de otras modalidades de gestión habitacional como la del mejoramiento urbano, mejoramiento integral en zonas de tugurios, entre otras. En este caso parece oportunos y necesarios programas para regiones, estados y provincias subnacional considerando los sistemas subnacionales de asentamientos humanos.

- Dotación y mejoramiento del espacio público. Contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala nacional, subnacional y local al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración, favoreciendo la acumulación de capital social.
- Desarrollo de estrategias que impliquen actividades productivas y generación de empleo e ingresos a nivel local. La promoción de políticas de generación de empleo y de aumento o estabilización de rentas, permite hacer frente a los niveles de desempleo reconociendo el rol de los gobiernos subnacionales, especialmente el nivel municipal, en la dimensión económica productiva local. Asimismo desarrollar mecanismos sostenibles y eficaces de acceso a fuentes de financiamiento a la población de escasos recursos económicos como por ejemplo el acceso a créditos y a micro-finanzas para el desarrollo de micro-emprendimientos familiares.

Una simple mirada a los ejes temáticos de intervención urbano-territorial, da cuenta del potencial de los territorios subnacionales como “plataforma” al momento de la definición de políticas públicas nacionales desde una perspectiva integral y no sectorializada del desarrollo territorial sostenible.

Los ejes operativos y de viabilidad para la gestión del desarrollo territorial en los gobiernos subnacionales son principalmente tres: financiamiento, institucionalidad, y gobernabilidad y participación. Ellos surgen en el transcurso del ciclo de vida de los planes, programas y proyectos. Influyen positiva o negativamente en dicha dinámica de proyectos y reve-

lan o dejan entrever, ciertos impactos previsibles de las actividades e iniciativas. En resumen, cada uno de ellos participa en la forma de “movilizar” o implementar una agenda urbano-territorial concreta.

El *financiamiento* se vincula específicamente con la profundización de los procesos de descentralización fiscal como uno de los obstáculos-desafíos de la gestión de territorios subnacionales en la región. Asimismo el deterioro o estancamiento de los porcentajes y niveles de coparticipación desde los niveles superiores de gobierno a las entidades públicas subnacionales conspira negativamente contra la capacidad de autogestión y la sostenibilidad financiera de estos territorios y a la postre, en su capacidad de inversión en los ejes temáticos o objetivos de política mencionados. En otras palabras, indirectamente contra la vocación común de estos gobiernos de aspirar con su gestión a un desarrollo y seguridad humana más sostenible en el tiempo.

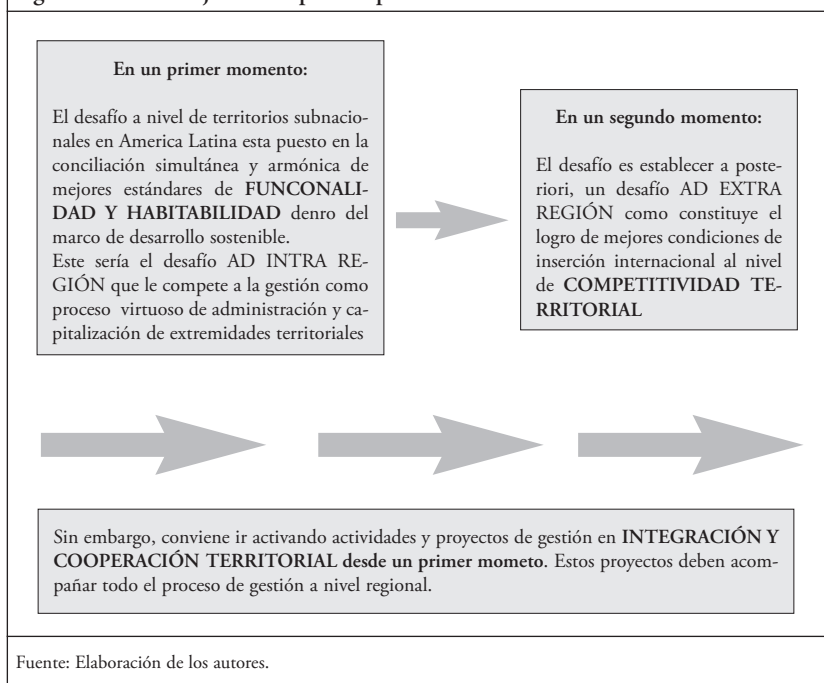
La *institucionalidad* incluye la dimensión legal y regulatoria. Se advierte para los gobiernos de la región, la necesidad de implementar procesos y activar proyectos que en temas tales como: control y evaluación de la calidad de la gestión pública (potenciando el uso de indicadores de gestión, la certificación de buen gobierno); capacitación permanente de recursos humanos institucionales (formación en valores y virtudes dentro de la promoción de una cultura del servicio, rendición de cuentas y la transparencia); lucha contra la corrupción, d) aprendizaje institucional a través de estructuras organizativas (mesas de planificación regional), experiencias emblemáticas, integración y cooperación (red de cooperación descentralizada), e integración horizontal.

La *governabilidad y participación*, se orienta a fortalecer las capacidades reales para la administración, control y fiscalización de los emprendimientos programáticos y los de carácter económico productivo del sector privado. También se refiere al mejoramiento de las condiciones de inserción y participación de la comunidad territorial en los procesos de toma de decisión y determinación de prioridades. Particularmente, prometedoros resultan las opciones de programas de co-gobierno entre el sector público y la comunidad organizada en materia de movilización de capacidades y activos de trabajo en los casos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población de menores recursos.

Un enfoque así implica una gestión del desarrollo territorial de tipo transversal, integral y ampliada no sólo por la diversidad y tipo de objetivos a alcanzar sino, además por la diversidad y tipo de instituciones a involucrar para lograr mejores niveles de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración territorial. Integral ya que contiene tres conjuntos inseparables y necesarios en la gestión del desarrollo sostenible a nivel territorial: principios marco de política, ejes temáticos y ejes operativos.

Ahora bien, dentro de este esquema cabe precisar el factor programático temporal para una adecuada “instalación” de la agenda urbano-territorial en los gobiernos de los territorios subnacionales, ya no al nivel de sus ejes temáticos ya que los cinco indicados se consideran prioritarios para toda la región pero sí a nivel de los valores-objetivos marco.

Figura 1- Gestión del desarrollo urbano-territorial en América Latina y el Caribe a nivel de gobiernos subnacionales: “encadenamiento” lógico de valores-objetivos de política pública



En este sentido, los objetivos de política pública de desarrollo territorial sostenible se “encadenan” dentro de una lógica propia de acuerdo a distintos momentos del proceso de gestión y que es posible comprenderla gráficamente (Figura 1).

Ahora bien en términos de estrategia y programación, es imprescindible “traducir” estas ideas, conceptos y propuestas de abordaje, en una propuesta específica de agenda estratégica de trabajo. Esta operacionalización es un punto central en el camino de la institucionalización y legitimación de los organismos internacionales y regionales que se orientan a la integración de los diferentes territorios subnacionales en América Latina y el Caribe. Con un instrumento de este tipo, se llega a plantear la forma, tipo y alcances del desarrollo urbano-regional a comienzos de siglo. En efecto, dicha agenda de trabajo convendría que tuviese entre otros, al menos el siguiente contenido:

- Panorama regional: Sobre el estado, experiencias emblemáticas, desafíos y tendencias de las regiones de América Latina y el Caribe en distintos contextos nacionales. En este sentido resulta importante identificar los factores de “éxito” de experiencias emblemáticas como insumo para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.
- Implicancias en materia de financiamiento del desarrollo de los gobiernos subnacionales: Actualmente se ha podido apreciar un importante número de gobiernos subnacionales de la región en sus esfuerzos por convertirse en instituciones eficientes y democráticas capaces de promover el desarrollo económico y social, proveyendo los servicios requeridos por la población y las actividades económicas en el territorio bajo su jurisdicción. Asimismo, se ha advertido el surgimiento de enfoques recientes en materia de gestión de políticas públicas que buscan mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios esenciales para la población y las actividades económicas, privatizando su operación y financiándolas, en la medida de lo posible, con cargos directos a los beneficiarios. El tema del financiamiento del desarrollo a nivel de los gobiernos subnacionales se vincula con estructuras de gobernabilidad, mecanismos de representación y fiscalización ciuda-

dana, instrumentos de focalización de la población-objetivo, mecanismos de recuperación de costos y desarrollos en materias de capacidad institucional, entre otros ejes temáticos. Es clave asimismo ir perfeccionando a lo largo del tiempo, la capacidad institucional de las entidades latinoamericanas involucradas en la integración de los territorios subnacionales para que logren cierta posibilidad efectiva de contribuir eficientemente al logro de negocios y acuerdos internacionales al nivel de dichos territorios y gobiernos.

- Propuestas de operativización: Las actividades de capacitación continuas constituyen un conveniente mecanismo de difusión y fortalecimiento de capacidades institucionales en los gobiernos. Mecanismos concretos de capacitación, orientados a la capacitación de instancias de este tipo de gobierno y abordar ejes temáticos específicos. El objetivo de estos mecanismos es presentar diferentes enfoques para comprender mejor las posibilidades de “construir regiones” en espacios geográficos con estructuras o objetivos específicos en términos de pertenencia o de coherencia. Siguiendo la misma línea, se podrían formar profesionales de gobiernos subnacionales en “temas cruzados” tales como: territorio y descentralización fiscal, recursos humanos y ordenamiento territorial, entre otros temas.

Por último, es deseable que estas propuestas en torno a principios marco de política, ejes temáticos, ejes operativos y agenda de trabajo se consoliden en los territorios subnacionales de la región acompañados de un conjunto de “nuevos” patrones de condición tales como:

- “Recaptura” del territorio como eje para la estructuración de políticas.
- Ventajas para la eficiencia y equidad desde un enfoque sectorial con énfasis en la articulación y coordinación a nivel de territorio.
- Gestación de la competitividad y la cooperación en los territorios “más allá” y “más acá” de los límites y fronteras tradicionales.

- Nuevas estrategias territoriales para la movilización de recursos de variado y complejo tipo.
- Programas de inversión como eje para el reposicionamiento económico de regiones rezagadas. La importancia de la gestión y del financiamiento.
- La acumulación de capital social y la estructuración de territorios.
- Viabilidad de una política urbana y territorial de desarrollo sostenible.
- Formas de gestión para garantizar la consolidación de economías y la disminución de las deseconomías territoriales.
- Mecanismos complementarios entre la cooperación internacional, el sector público y el sector privado en el mejoramiento de las condiciones de crecimiento y desarrollo en los asentamientos humanos.

Bibliografía citada

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). “América Latina tras una década de reformas”. Progreso económico y social en América Latina, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) “Estrategia de Desarrollo Subnacional”, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social. Washington.
- CEPAL (2008). “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas”. CEPAL-Corporación Andina de Fomento (CAF). División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago (Documento borrador de circulación restringida)
- Work, R. (2001). “Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development”. En: Walter B. Stohr, Josefa Edralin, and Devyani Mani (eds.). *Decentralization, Governance, and the New*

Planning for Local-Level Development, New Regional Development Paradigms, vol. 3. Westport, CT: Greenwood Publishers.

Bibliografía consultada

- Boisier, Sergio (2006). *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Editorial Puerto de Palos.
- CEPAL (2005). *Planificación y Gestión del Desarrollo Local y Regional y de los Asentamientos Humanos: Panorama para América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos-ILPES. Presentado en la II Cumbre de Gobernadores, Prefectos, Intendentes y Presidentes de Territorios Subnacionales de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) en Florianópolis, Brasil. Santiago de Chile, 2001.
- Cetrángolo, Oscar (2007). *Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Documento interno preliminar para comentarios
- CEPAL-GTZ-MINVU (2006). “Informe final. Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial. Cooperación GTZ-CEPAL al MINVU-DDU”. Documento para discusión de circulación restringida. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaitán P. (1992) “Los equívocos de la descentralización”, en P. Gaitán y C. Moreno. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Jordán, Ricardo (2003). “Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe”. En: Jordán y Simioni (comp.) (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL- Cooperazione Italiana.
- Jordán, Ricardo y M. Carbonetti (2007). “Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria”. En: Carrión, Fernando (ed.). *El financiamiento de*

- los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy – Innovar.uio.
- Jordán, R. Plaut, J. y M. Carbonetti (2007). “Desarrollo urbano y habitacional en América Latina y el Caribe”. En: Castillo, M. e Hidalgo, R. *1906-2006: Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello-Pontificia Universidad Católica de Chile-Universidad Central de Venezuela.
- Machinea, J., Bárcena, A. y León, A. Coord. (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Observatorio Europeo Leader (1999). “La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”. Cuaderno 6. Fascículo 1.
- Rondinelli. D. A. (1983). *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: SAGE.
- Sassen, Saskia (2007) *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Conocimiento. Serie Discusiones.
- Silva Lira, Iván (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. *Serie Gestión Pública* N 33. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

II. Modelo de Estado y Sistema Político

Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional

Franz Thedieck*

Modelo y estructura del Estado: el Gobierno regional en su contexto

Introducción

¿Qué pueden aportar experiencias alemanas o europeas al desarrollo del Estado en América Latina?

Nosotros, los expertos extranjeros de los EEUU o de Europa, muchas veces presentamos experiencias de nuestras realidades a los colegas en los países del Sur. Son experiencias que surgen de casos específicos, representan soluciones para problemas en situaciones distintas con relación a su contexto histórico, económico-social y político. ¿Es posible transferir estas soluciones a otros países?

Pienso que no. Fue un supuesto equivocado de una corriente de la teoría del desarrollo que los problemas de los países del Sur se puedan resolver imitando el modelo del “primer mundo”, llegando al mismo nivel, pero en menos tiempo. De tal forma que el objetivo de la cooperación internacional se hubiera cumplido rápido.

Ya sabemos que no ha funcionado. La historia no se repite y los modelos del Norte no se pueden copiar simplemente. Wolfgang Merkel¹ indi-

* Universidad de Ciencias Administrativas. Kehl.

1 Ver su artículo “Descentralización e integración” en esta publicación.

ca claramente que los modelos europeos no son transferibles como tales a la realidad latinoamericana. ¿Cuál sería, entonces, la justificación para mi intervención y la presencia de los expertos de la cooperación internacional en esta y otras regiones del mundo?

Mi respuesta breve es la siguiente: cambios y reformas practicables requieren conocimientos y análisis internos. Para salir de la rutina puede ser útil aportar insumos que alimenten la creatividad. Las experiencias europeas, en este sentido, pueden ayudar para ver el problema de un ángulo distinto, con una idea inesperada se puede ampliar la vista y cambiar de perspectiva. De esta manera se puede llegar a una adecuada solución de un problema que parte de condiciones que ciertamente son distintas a las experiencias extranjeras.

La historia del regionalismo en Alemania

El regionalismo tiene una larga tradición en Alemania. Desde la fundación del “Sacro Imperio Romano Germánico” y de los juramentos de Estrasburgo (*sacramenta argentariae*) del 14 de febrero del año 842 que marca el origen de la lengua y de la nación alemana, el elemento regional era fundamental para Alemania. El federalismo no es producto de una voluntad política de los gobernadores, sino característica de nuestro orden político que nació de la naturaleza de su construcción. El imperio era compuesto por varias tribus germanas que hablaban un idioma común y que se distinguía por distintos dialectos. De tal forma, el idioma común fue un elemento clave de la unión ya que no era necesario el establecimiento de una lengua y cultura obligatoria por decisión del gobernador, como fue el caso en Francia.

Historia de las regiones en Alemania hasta inicios del siglo XX

Alemania se ha desarrollado en un territorio y en una cultura bastante homogénea con un idioma común. Regiones y municipalidades aumentaron su influencia y autonomía durante los siglos XIII hasta XVIII.

Cuando Cristóbal Colón descubrió América Latina, los ciudadanos de las municipalidades alemanas estaban comprando a los nobles, que antes gozaban de todo el poder político-económico-social, sus derechos económicos (p.e. el derecho de organizar un mercado) y los derechos políticos (p.e. la autonomía municipal con la institucionalización de los consejos municipales y la elección del alcalde). Las ciudades más grandes en Alemania en ese momento fueron Colonia, Hamburgo, Bremen y Lübeck, que hasta el día de hoy juegan un papel importante en Alemania y Europa.

Las municipalidades se agrupaban en asociaciones como la “Hanse” (Hansa o liga hanseática) que dominaba el comercio hasta fines del siglo XVI en el norte de Europa. La Hansa se puede considerar como antecesora de la Unión Europea. Este desarrollo urbano no se limitó a Alemania sino se dio también en Italia –con municipalidades importantes como Venecia, Roma, Florencia, Bologna– o en Inglaterra y Escandinavia.

Conjuntamente a otros logros –como la creación de las universidades y los avances en las ciencias y en el arte– el desarrollo urbano dio luz al mundo moderno en Europa. En el ámbito de la medicina la razón permitió superar creencias supersticiosas medievales e investigar el cuerpo humano. Algo parecido ocurrió en la jurisprudencia que se abrió a las normas de la lógica.

Entonces al contrario del desarrollo en Francia, Alemania evolucionó de un Estado bastante homogéneo hacia un Estado federal muy diversificado. Su estructura era y todavía es bastante compleja y tiene fuertes raíces regionales y municipalidades importantes. En estos centros urbanos se desarrolló la clase burguesa que facilitó el progreso científico, económico y cultural. Las municipalidades participaban de manera significativa en el desarrollo económico y político de Alemania.

En la edad media nació una norma que con el tiempo se convirtió en tan solo un famoso dicho: “Stadtluft macht frei!” Significa “el aire municipal promueve la emancipación de los ciudadanos.”² O dicho en otras palabras: Sin fuertes municipalidades no habrá desarrollo.

2 Esto se debe al hecho que los siervos se convertían en hombres y mujeres libres si lograban escapar del fundo a la ciudad y vivir ahí sin que el patrón los encontrara en un determinado tiempo.

El orden federal de la Constitución alemana (Ley fundamental)

Los principios del orden federal de la Ley fundamental o de la República Federal fueron generados ya con la constitución del imperio alemán de 1871 y se afinaron con la constitución de 1919 de “Weimar” después de la Primera Guerra Mundial: se formaron las regiones (Länder) como Baviera, Prusia y Wurtemberg que hoy en día siguen siendo Estados soberanos y tienen amplias competencias legislativas y financieras.

Además, las regiones han ejecutado y siguen ejecutando leyes federales, porque en un principio no existían entidades administrativas nacionales ni regionales que interfirieran directamente con los ciudadanos. La administración en Alemania se realiza primordialmente al nivel local, por ejemplo en la alcaldía. Pero también en el siguiente nivel superior a lo municipal, en el “Landratsamt” (la mancomunidad) se encuentran grandes entidades de gestión. Al contrario, el nivel federal cuenta sólo con pocos recursos humanos: en todos los ministerios federales en su conjunto trabajan menos funcionarios que en una sola de las grandes municipalidades mencionadas como Colonia o Munich.

Esta organización descentralizada del sistema político-administrativo se entiende como realización del principio de subsidiariedad que tiene una importancia inestimable en Alemania. Desarrollado por la iglesia católica al fines del siglo XIX,³ este principio ético permite una ayuda pública solamente si el individuo no es capaz de resolver sus problemas de manera autónoma. En la economía y la política, la subsidiariedad reparte las competencias entre los sectores privados y públicos y también entre el individuo, los grupos sociales y el Estado. Una competencia específica queda siempre con el nivel más bajo que es capaz de cumplirla. Debido a la influencia alemana, dicho principio se ha plasmado también en las normas europeas. Los cinco elementos básicos de la subsidiariedad son las siguientes:

- El nivel superior no debe contar con una competencia que puede ser cumplida también por un nivel inferior de una organización.

3 Encíclica “Rerum novarum” del Papa Leo XIII (1891).

- El nivel superior no debe pasar una competencia a un nivel inferior si este último no puede cumplir con esta misión.
- El nivel superior de una organización tiene el deber de apoyar el desarrollo de las capacidades de los niveles inferiores para permitir que la mayoría de las competencias estén radicados en los niveles más cercanos al ciudadano.
- Lo local tiene prioridad sobre lo central.
- El sector privado tiene prioridad sobre el sector público.

Resumiendo en latín: *In dubio pro individuo et contra societatem*.

La subsidiariedad ejerce una influencia determinante sobre otros elementos para la organización del Estado y de la sociedad:

- La separación de poderes.
- La descentralización.
- La proporcionalidad.
- La democracia.
- La privatización.
- La deregularización.
- El auto-desarrollo.

Respetando el principio de subsidiariedad es indispensable definir la competencias regionales. Tarea primordial del nivel intermedio del Gobierno, de la administración regional, es la planificación de programas y de obras tal como la supervisión y el control de la ejecución de estos programas por

la administración local. Muy pocas veces, el nivel superior interviene de manera directa. Por ejemplo, un programa nacional o regional para estimular la reducción de combustible de las calefacciones privadas en invierno es gestionado por las municipalidades, y las administraciones regionales supervisan la forma correcta de su ejecución.

A través del Consejo Federal –entre 1871 y 1932 denominado “Reichsrat”– los gobiernos regionales participaron en la legislación federal, como se hace todavía bajo la vigencia de la Constitución actual.

Las regiones o estados federados –los “Länder”– son sólo en parte resultados de la historia. Al fundar la República Federal de Alemania en el año 1949 después de la Segunda Guerra Mundial, los aliados querían destruir a Prusia⁴. Por eso formaron nuevas entidades artificiales como Renania del Norte-Westfalia (Nordrhein-Westfalen) y Baja Sajonia (Niedersachsen). Actualmente existen dieciséis gobiernos regionales de tamaño e importancia muy diversos. Las regiones fueron considerablemente fuertes al inicio de la república federal con una legislación bastante desarrollada y distinta y con mucha influencia política; pero con el paso del tiempo perdieron continuamente influencia política a nivel federal.

Se pueden hacer tres constataciones básicas para describir la realidad actual en Alemania:

- La federación tiene mucho peso en la legislación con excepción de los sectores educación y seguridad interna
- Las regiones ejercen su poder a través de la administración pública que ejecuta las normas federales.
- Los gobiernos regionales participan fuertemente en la legislación federal (sino correrían el riesgo de perder una parte de sus competencias legislativas).

Es notable la invención del “federalismo cooperativo”. Implica por ejemplo que las regiones en sus áreas de competencia actúen de forma conjun-

4 En realidad Prusia formó el último núcleo de resistencia regional en contra de los nazis.

ta. Las regiones no elaboran independientemente dieciséis leyes de policía distintas sino generan un consenso sobre esta materia. Y al final todas las regiones cuentan con el mismo modelo de ley. Además, los gobiernos regionales cuentan con entidades administrativas compartidas y el personal respectivo. De esta forma las regiones inventaron un nivel supra-regional que no ha sido previsto en la Constitución.

El resultado de este desarrollo no sorprende: Alemania por ser el modelo de un Estado Federal es un Estado muy homogéneo. Se habla de un “Estado Federal Unitario”, lo cual parece una contradicción en sí mismo. Las características son la forma de un Estado altamente federal, pero un contenido de un Estado unitario debido a diversos esfuerzos de homogenización.

Trabajar en Alemania y vivir en Francia me permite una primera conclusión: con todas sus diferencias en la teoría el Estado alemán, en la práctica se parece bastante al Estado centralizado francés.

La extensión del Estado Federal Unitario

En 1969, el Gobierno federal de la “primera gran coalición”⁵ amplió las características del Estado Federal Unitario.

La reforma de 1969 marca el fin de la separación clara de las competencias de legislación entre la federación y las regiones. Al mismo tiempo la clara distinción de las responsabilidades fiscales entre la federación y los gobiernos regionales fue abolida. Por medio de subsidios la federación incide en todas las tareas públicas y rige en las regiones con su dinero.

Las reformas de 1969 se concentraron en:

- Introducción de tareas comunes entre la federación y las regiones para la modernización del Estado: universidades, ciencia e investigación, economía y protección de la zona costera. La separación clara y estricta

5 Se refiere a la coalición de los dos grandes partidos del sistema alemán: el de la democracia cristiana y de la socialdemocracia.

ta de las tareas entre la federación por un lado y las regiones por el otro fue destruida.

- Las últimas competencias autónomas de imposición que conservaban las regiones fueron abolidas.

Sin embargo, este Estado en su tiempo fue considerado como el modelo de un Estado federal moderno. El desarrollo descrito en contra del principio de subsidiariedad fue acompañado de manera activa, positiva y significativa por el mundo académico y por la Corte Constitucional Federal. Todos se felicitaban de vivir en un Estado federal ejemplar. Hoy en día esta reforma es considerada como “pecado original” en contra de los principios federales.

La repartición de las finanzas en Alemania

Repartición de los impuestos

Contrario a lo que se recomienda en teoría para llegar a competencias claras y transparentes que permitan distinguir entre responsabilidades federales y regionales como condición para fiscalizar a los gobiernos, Alemania no cuenta actualmente con un sistema de separación de impuestos entre los tres niveles del Estado.

Los impuestos importantes son:

- IVA.
- Impuesto sobre los ingresos.
- Impuesto para empresas.

Para estos impuestos existe un sistema compartido entre federación, regiones y municipalidades. La llave de la repartición entre los tres nive-

les del Estado es distinta para cada impuesto; pero al final las fuentes de los ingresos son compartidos de tal forma que un 30 por ciento le corresponde al Estado federal, un 40 por ciento a los Estados federados y un 30 por ciento a las municipalidades.

Los fondos de compensación

La capacidad económica de las regiones es bastante desigual en Alemania. Los “Länder” en el sur son mucho más fuertes que las regiones en el norte y el este. Por lo tanto fue instalado un sistema de solidaridad para compensar la situación financiera entre las regiones.

La federación apoya considerablemente el financiamiento de la regiones “pobres”. Desde 1990 –año de la reunificación alemana– fluyen anualmente 100 mil millones de US \$ a las nuevas regiones de la antigua república democrática alemana. Existen sistemas de compensación o de solidaridad verticales y horizontales. El más importante es el sistema vertical entre la federación y las regiones. Su resultado son las subvenciones federales destinadas a las regiones que cuentan con menor ingreso público que el promedio de todas las regiones.

Existen, además, fondos de compensación a nivel regional y local. El principio es que los “ricos” aportan la parte de sus ingresos que supera el promedio de todos para ayudar a las regiones o ciudades “pobres”.

La tarea de solidaridad entre las regiones de una federación es elemental, no se puede coexistir sin este espíritu positivo. Solidaridad establece obligaciones para los que aportan con su dinero a las regiones pobres. Pero las responsabilidades son compartidas, las regiones “pobres” por su parte tienen la obligación de mejorar su situación económica para reducir su dependencia de las subvenciones. Si no se respeta esta responsabilidad compartida el sistema de solidaridad beneficia el más flojo y frena todo esfuerzo de reforma. El Gobierno regional de Bremen, por ejemplo, recibe subsidios del sistema de solidaridad desde el inicio de la República Federal y se encuentra en una situación fiscal muy confortable. Pero infelizmente no existen estímulos para facilitar las reformas necesarias y de esta manera mejorar sus propios ingresos públicos. Sin dudas una refor-

ma en los principios para la distribución de estos fondos es necesaria para estimular la voluntad política para generar reformas.

Cuadro 1 La repartición de los impuestos en Alemania	
Impuestos federales <i>Impuestos sobre el consumo</i> <i>Impuestos sobre petróleo o tabaco</i>	Nivel federal <i>Sistema de solidaridad federal</i>
Impuestos compartidos <i>I.V.A.</i> <i>Impuesto sobre ingresos</i> <i>Impuesto para empresas</i>	
Impuestos regionales <i>Impuesto sobre vehículos</i> <i>Impuesto sobre la cerveza</i>	Nivel regional Sistema de solidaridad regional
Impuestos comunales <i>Impuesto predial</i> <i>Impuesto profesional</i>	Nivel comunal Sistema de solidaridad comunal

Análisis crítico del federalismo alemán e identificación de sus debilidades

Hasta el año 1989 –año de la caída del muro de Berlín– Alemania fue reconocida como modelo exitoso de un Estado federal. Después de esta fecha se percibían más críticas:

- La “interdependencia de las políticas” (*Politikverflechtung*, Fritz Scharpf).
El Estado Federal Unitario con sus competencias e ingresos mezclados no sólo dificulta la transparencia en las competencias y responsabilidades, sino también reformas necesarias. El Estado pierde su capacidad de reformarse debido a la multitud de compromisos necesarios.

Además, las tareas comunes y compartidas destruyen paulatinamente la autonomía regional, así como la fiscalización por el ciudadano porque parece imposible identificar el nivel responsable para una tarea, una acción o un resultado fracasado.

- Falta de transparencia y responsabilidad. Por su influencia en el consejo federal (Bundesrat) los gobiernos regionales coparticipan en las decisiones importantes para la federación. Entre el 60 y el 70 por ciento de las leyes federales requieren del visto bueno del Consejo federal. La comisión mixta entre el parlamento y el Consejo federal opera sin sesiones públicas. Esto dificulta tener claridad sobre la responsabilidad de las soluciones legislativas.
- Pérdida de influencia de los parlamentos en los Estados federados. Los gobiernos regionales aprovechan la situación, quedando los parlamentos regionales marginalizados. No deciden sobre importantes materias, como los impuestos regionales y la seguridad pública. Lo que queda es la educación, una materia que requeriría más homogeneidad nacional.
- El sistema centralista de los partidos políticos. Los partidos políticos son formados con vocación y organización nacional. De esta manera diferencias regionales pueden ser pulidas y suprimidas. La vida política regional pierde peso e influencia. Reflexiones nacionales influyen fuertemente en la política regional.
- Fondos de compensación contra-productivos. Las reglas de los fondos de compensación debilitan las capacidades de reforma y modernización en las nuevas regiones del este y en las regiones del norte. La autonomía financiera de estas regiones parece una ilusión, pero los esfuerzos de reformas son escasos.
- Tamaño desigual de las regiones. El tamaño de las regiones no es homogéneo ni lo son sus capacidades financieras o de gestión. Las regiones tienen entre dos y dieciocho millones de habitantes. Las pequeñas regiones son al mismo tiempo las más débiles. Una reestructuración

regional que reduciría las, ahora dieciséis a diez regiones, podría ser una solución. Un tamaño más comparable de las regiones adecua su potencial económico y reduce la disparidad entre ellos. Por consecuencia los flujos de compensación entre regiones ricas y pobres se reducirían. Pero viendo las experiencias del pasado esta idea no parece ser muy viable.

Una reforma realizada en el año 1994 aportó a restituir parcialmente la autonomía regional. La “legislación marco” ahora depende de condiciones más estrictas. A los parlamentos regionales se les devolvió una pequeña parte de sus competencias anteriormente perdidas.

El Gobierno del Canciller Gerhard Schröder elaboró entre 2001 y 2004 un catálogo amplio de propuestas de reforma. Pero por falta de consenso entre el Gobierno federal y los regionales nunca se llegó a ejecutar.

Otros modelos de gobiernos intermedios

De manera muy breve y poco exhaustiva se mencionan dos alternativas para el diseño del nivel intermedio del Estado (modelo suizo y francés).

Federalismo competitivo (Suiza)

En Suiza los cantones se quedan con largas competencias en las siguientes materias:

- legislación
- autonomía administrativa
- competencias de imposición

Se nota que las diferencias considerables del tamaño de los cantones no frena al desarrollo dinámico de Suiza. Ya los pequeños cantones son capaces de defender su autonomía y su independencia financiera.

De esta manera existe una competencia regional para atraer ciudadanos y empresas. Este modelo es considerado muy exitoso. Los proyectos de reforma en Alemania se orientan hacia el modelo suizo.

El regionalismo en Francia

Desde 1981, el Estado modelo centralista de Francia está introduciendo la descentralización. Se han creado 22 regiones con representación democrática, consejos regionales y consejos departamentales. También a nivel local la posición de la municipalidades fue mejorada.

Sin duda, estos cambios son fundamentales y han puesto fin al Estado tradicionalmente considerado como modelo centralista. Pero la descentralización todavía no se ha terminado.

Dos debilidades fundamentales obstaculizan esta reforma. La primera existe en la mentalidad de los administradores del nivel nacional: ellos se entienden como superiores a sus colegas en los niveles inferiores y tienen baja confianza en la capacidad administrativa local y regional. Las consecuencias no sorprenden: las competencias descentralizadas no tienen suficiente peso y las regiones disponen sólo de un 5 por ciento de los fondos públicos.

Existe un dualismo entre la administración descentralizada de los consejos regionales y departamentales y la administración desconcentrada del prefecto. El prefecto controla gran parte de los fondos financieros en los niveles regionales y departamentales. Este dualismo no ayuda a clarificar la estructura del Estado. Existe confusión en la repartición de las competencias. Un Estado no puede ser al mismo tiempo descentralizado y desconcentrado, se necesita una decisión política clara para su estructura. Una descentralización no anda sin confianza en las entidades descentralizadas por el Estado central.

La reforma actual del federalismo en Alemania

Entre 2005 y 2007, el Gobierno federal en Alemania realizó una reforma sustancial del federalismo partiendo del programa de reforma fracasado

durante el Gobierno anterior de Gerhard Schröder. Son los elementos de la primera etapa de la reforma que intentan reducir la mezcla de tareas entre federación y regiones:

- Abolición de la competencia legislativa “marco” (Rahmengesetzgebung).
- Cambio de las competencias legislativas concorrentes. Materias legislativas son trasladadas de la federación a las regiones. Por ejemplo:
 - Leyes referentes a universidades.⁶
 - Ley sobre restaurantes.
 - Ley sobre el horario de apertura del comercio.
 - La ley sobre armas de fuego.
- La competencia federal para arreglar procedimientos administrativos fue reducida.
- El sistema del financiamiento mezclado entre federación y regiones fue reducido.
- La federación actualmente tiene que comprobar la necesidad de una ley federal para respetar mejor el principio de subsidiaridad.
- Las regiones reciben el derecho de cambiar leyes federales en las siguientes materias: asuntos que se refieren a las universidades: el acceso a los estudios y la titulación; en la materia de protección de la naturaleza; en ordenamiento territorial.
- En cambio la federación recibe largas competencias legislativas en medio ambiente.

⁶ Sólo ese primer punto tiene peso considerable; los otros son marginales.

Está prevista una segunda etapa de la reforma que ya se ha puesto en marcha: la reforma del sistema de financiamiento entre regiones y Estado federal. El objetivo es la transformación hacia un federalismo competitivo parecido al modelo suizo y el control sobre el endeudamiento regional y local.

Conclusiones

Parte de los expertos califican la reforma actual del federalismo en Alemania como un cambio hacia un “Estado federal experimental”. No comparto esta interpretación. Más puede ser un fortalecimiento del “Estado federal solidario”. Esta parte de la reforma se dirige a las regiones “pobres” y les obliga a realizar su parte de la solidaridad a través de reformas adecuadas para mejorar su situación económica y de esta forma reducir el volumen de las subvenciones. Así también se aumentaría el nivel de la autonomía regional.

Queda una gran necesidad para continuar con la segunda etapa de la reforma. El aspecto que se refiere a las finanzas en el Estado federado incluido el sistema de solidaridad, me parece primordial en este sentido. La tarea, aparte de cambiar hacia un federalismo competitivo, será reducir el endeudamiento y aumentar el control sobre esta materia. Se necesita mucho optimismo para creer en el éxito de este ejercicio.

En este momento es demasiado temprano para juzgar los resultados de la reforma, ya que la segunda etapa todavía no se ha realizado. Pero juzgando la primera parte de la reforma surgen algunas inquietudes. Por ejemplo en el campo de la educación, los maestros y los parientes dudan si la reforma no establece una multitud de sistemas escolares que dificulta la mudanza de las familias de una región a la otra.

Las regiones pobres creen que sus mejores funcionarios ya se cambiaron hacia las regiones ricas en el sur del país que pagan sueldos más altos.

De todas maneras, es cierto que un Estado federal está continuamente en una situación de cambio. Ni el federalismo, ni la descentralización pueden ser “cumplidos” por la misma naturaleza del Estado. La corriente normal es la centralización de las competencias públicas y de sus fuentes

de ingreso. Este corriente está avanzando. Contra este movimiento se necesitan esfuerzos y medidas específicas para mantener la estructura descentralizada del Estado.

Por último hay que recordar en el principio de la subsidiaridad; todo orden social debe respetar este principio para asegurar el espacio necesario para la libertad individual.

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador

Simón Pachano*

Introducción

El tratamiento del componente político de la descentralización es uno de los que menos atención ha recibido dentro del abundante número de estudios producido en las últimas dos décadas. Resulta paradójico y contradictorio que ocurra esto si se considera que se trata de un proceso en el que la dimensión política está por encima de aspectos como el económico, el financiero y el administrativo. De manera especial, es casi inexistente la reflexión sobre la representación política y, dentro de ese campo, acerca del papel de los partidos políticos en los procesos de descentralización.

Por lo general, cuando se han abordado los aspectos políticos se lo ha hecho principalmente en su dimensión de formulación y gestión políticas públicas, relegando a un segundo plano el juego político local o, con mayor precisión, sub-nacional. Usualmente se le ha dado escasa atención a la diferenciación territorial de la política, con lo que se ha perdido un campo de estudio que puede ofrecer aportes significativos especialmente en sociedades diversas y plurales.

Llama la atención, sobre todo, el incipiente interés asignado a las manifestaciones locales y regionales de los partidos políticos y de los sistemas

* Profesor-Investigador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.

de partidos en los países latinoamericanos¹. La mayor parte de estudios los abordan como grandes agregados en el nivel nacional, lo que de manera implícita lleva a suponer que se trata de unidades homogéneas. Sin embargo, un acercamiento a las especificidades de la organización y el desempeño de los partidos en los ámbitos sub-nacionales demuestra la necesidad de realizar estudios en este nivel, no sólo por la importancia que tiene la comprensión de esas particularidades sino incluso para complementar las visiones de conjunto.

Con el presente texto pretendo contribuir a llenar ese vacío. Para ello abordo la conformación de sistemas de partidos sub-nacionales (provinciales) en el Ecuador en torno a dos objetivos. En primer lugar, me interesa demostrar la importancia de este tipo de estudios para la comprensión de procesos de amplio alcance, entre los que se destaca el de la descentralización, pero también para un mejor análisis del sistema nacional de partidos. En segundo lugar, intento ofrecer algunos instrumentos de análisis para el estudio de los sistemas de partidos sub-nacionales, lo que debe ser visto como algo tentativo y exploratorio, esto es, como una propuesta a ser debatida y contrapuesta por medio de otras investigaciones.

Estos dos objetivos establecen un corte y definen el alcance del trabajo, ya que me concentro exclusivamente en los sistemas de partidos sin entrar en otros ámbitos de enorme importancia que se relacionan con el estudio de los partidos en sí mismos y con los procesos de descentralización. Esto quiere decir que dejo de lado temas como la organización interna de los partidos, su definición ideológica y programática, su trayectoria electoral, las relaciones con la sociedad, la selección de dirigentes y de candidatos, entre otros (Alcántara, 2004; Freidenberg, 2005; Roncagliolo, 2007; Meléndez, 2007). Así mismo, dejo de lado no solamente todos los aspectos administrativos, económicos, financieros, etc., de los procesos de descentralización, sino incluso muchos temas que forman

1 Algunos estudios que abordan el tema subnacional tratan sobre la distribución territorial de la votación de los partidos (Jones y Maiwaring, 2003; Pachano, 2004b), sobre la relación entre el número de electores y el número de escaños, bajo el concepto de *malapportionment* (Snyder y Samuels, 2001), sobre la incidencia de los componentes del sistema electoral en el desempeño de los partidos en el nivel local (Morgenstern y Swindle, 2005) y sobre la relación entre el nivel nacional y el local en el desempeño de los partidos (Freidenberg y Alcántara, 2001; Anckar, 2000; Park, 2003).

parte de la esfera política. Por otra parte, he limitado el análisis a las elecciones legislativas de los años 2002 y 2006 y a la de asambleístas del año 2007, lo que obedece al carácter exploratorio del trabajo, pero también a que en ellas se hizo evidente el cambio sustancial del sistema de partidos nacional.

Distribución territorial y *malapportionment*

El estudio de los partidos y de los sistemas de partidos es uno de los campos en que mayores avances se han producido dentro de la ciencia política (Duverger, 1951; Sartori, 1992; Ware, 2004; Mainwaring y Scully, 1995; Lipset, 2000; Jones, 1994; Taagepera, 1999, 2003; Coppedge, 1997; Lijphart, 1994). Desde su fase inicial, la mayor parte de ellos se ha orientado hacia la visión de conjunto en el nivel nacional, en tanto que la visión hacia el interior de los países se ha limitado, en primer lugar, a los temas de la desproporción (*malapportionment*) entre la proporción de población (o de votantes) y la proporción de puestos que le corresponden a cada circunscripción electoral (Snyder y Samuels, 2001) y, en segundo lugar, a la distribución territorial de la votación de los partidos (Jones y Mainwaring, 2003; Pachano, 2004a). El primer tipo de estudios se concentra en los efectos que se desprenden de la diferente magnitud de las circunscripciones electorales, por tanto atiende a un tema propio del diseño institucional. El segundo tipo de estudios hace referencia al desempeño de los partidos y a las preferencias de los electores.

Las dos perspectivas resultan sumamente útiles para analizar los temas relacionados con la descentralización, especialmente si a esta se la entiende como la distribución territorial del poder. Por ello, cabe mirar brevemente la realidad ecuatoriana a través de esos prismas y extraer algunas conclusiones que pueden ser útiles en función no solamente del conocimiento académico sino también de los procesos que se impulsan en ese sentido.

En cuanto a la primera perspectiva, la del *malapportionment*, cabe señalar que cuando se utilizan circunscripciones de diversa magnitud resulta prácticamente imposible establecer una proporción única y equitativa

entre votantes y puestos para todas las circunscripciones (Nohlen, 1995). Por lo general, en las circunscripciones grandes se requiere un promedio más alto de votos que en las pequeñas para elegir a cada representante. Esto se traduce finalmente en diferencias en el peso del voto, según la ubicación territorial, lo que incluso viola el principio de la igualdad del voto (Snyder y Samuels, 2001: 147).

En efecto, los votos necesarios para la elección de un representante varían considerablemente entre las diversas circunscripciones, de manera que en una grande puede requerirse de una cifra varias veces mayor que la requerida en una pequeña. Esto se hace evidente en el Ecuador, ya que se presentan grandes brechas en la magnitud de sus circunscripciones electorales, como se puede apreciar en el cuadro número 1. De esta manera, la distorsión se presenta en el caso de la conformación del Congreso y de organismos similares como la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas y a la subrepresentación de las grandes. Así, en el año 2006 en Galápagos se eligió a un asambleísta por cada 6 069 electores, en tanto que en Guayas se lo hizo por cada 131 258 electores. El promedio nacional fue de un diputado por cada 68 237 en el mismo año, pero la brecha entre los extremos llevó a una desviación estándar de 36 097. Por ello, el promedio de Guayas (131 258) equivalió a 21,6 veces el promedio de Galápagos (6 069)². Por consiguiente, no se puede lograr equilibrio en la representación de las provincias en el Congreso (o en la Asamblea Constituyente). Aunque en estricto sentido los diputados (o los asambleístas) no representan a las provincias de elección, esto constituye un desequilibrio en términos de la proporción de población representada³. Dicho de otra manera, la población de unas provincias está mejor representada que la que se asienta en otras provincias, lo que puede derivar en diferencias sustanciales en el momento de aprobar leyes o reformas de impacto territorial diferenciado.

2 Esto quiere decir que el voto de una persona de Galápagos tiene más peso que el de una persona de Guayas, a la vez que un diputado o asambleísta de esta última representa a más personas que uno de la primera. Todo ello da lugar a problemas de densidad y de magnitud de la representación. Así mismo, se establecen profundas diferencias en el esfuerzo que se debe realizar en la campaña (que puede ser visto en una relación costo-beneficio) y en la relación del representante con los electores.

3 La Constitución expedida en 1998 señala claramente que los "diputados actuarán con sentido nacional" (artículo 135), es decir que representan a la nación y no a un territorio específico.

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador

Cuadro No. 1 Proporción de votos y de puestos por provincias (elecciones legislativas 2006)						
Provincia	Electores (a)	Electores % (b)	Esaños (c)	Esaños % (d)	Proporción (d/b)	Electores por escaño (a/c)
Galápagos	12.137	0,13	2	2	14,87	6.069
Pastaza	42.451	0,47	2	2	4,25	21.226
Napo	52.407	0,58	2	2	3,44	26.204
Zamora	52.472	0,58	2	2	3,44	26.236
Orellana	54.595	0,61	2	2	3,30	27.298
Morona	77.176	0,86	2	2	2,34	38.588
Sucumbíos	84.802	0,94	2	2	2,13	42.401
Carchi	118.474	1,31	3	3	2,28	39.491
Bolívar	136.842	1,52	3	3	1,98	45.614
Cañar	176.975	1,96	3	3	1,53	58.992
Cotopaxi	264.830	2,94	4	4	1,36	66.208
Imbabura	265.706	2,95	3	3	1,02	88.569
Esmeraldas	281.062	3,12	4	4	1,28	70.266
Loja	305.391	3,39	4	4	1,18	76.348
Chimborazo	327.601	3,63	4	4	1,10	81.900
Tungurahua	351.330	3,89	4	4	1,03	87.833
El Oro	384.376	4,26	4	4	0,94	96.094
Los Ríos	476.615	5,28	5	5	0,95	95.323
Azuay	480.309	5,32	5	5	0,94	96.062
Manabí	942.573	10,45	8	8	0,77	117.822
Pichincha	1.771.003	19,63	14	14	0,71	126.500
Guayas	2.362.652	26,19	18	18	0,69	131.258
Total	9.021.779	100,00	100	100		Media 68.237

La desproporción se manifiesta de manera más clara en la relación entre la proporción de votantes y la proporción de puestos de cada provincia. Como se puede ver en el cuadro número 1, la proporción de escaños de las provincias pequeñas supera en varias veces a la proporción de sus electores sobre el total nacional. El caso extremo es el de Galápagos, cuya proporción de escaños significa 14,9 veces la proporción de votantes. Las excepciones se encuentran en diez provincias intermedias, que eligen en-

tre 4 y cinco diputados (y una que elige a tres), en las que la relación entre las proporciones de escaños y de votantes se mueve alrededor del punto de equilibrio (que es 1,00). La relación entre ambas proporciones en esas provincias se encuentran entre 0,94 y 1,53, esto es, aproximadamente medio punto por debajo y medio punto por encima de la relación que expresaría el equilibrio exacto.

El segundo aspecto, la distribución de la votación de los partidos en las diversas circunscripciones electorales, tiene importancia en la medida en que esas diferencias pueden llevar a la conformación de bastiones electorales. Esto quiere decir que se conforman espacios en donde predominan o son fuertes determinados partidos y que a la vez resultan de difícil acceso o incluso inexpugnables para otros⁴. A su vez, esto, puede derivar en la creación de lazos de dependencia de los partidos con respecto a intereses delimitados localmente, con el consecuente sacrificio de la perspectiva nacional. Por consiguiente, mientras más pronunciados sean los sesgos en la distribución de la votación, menos posibilidades existirán de contar con organizaciones de alcance nacional, no solamente en términos de su votación sino sobre todo en lo que se refiere a sus posiciones y propuestas políticas.

Los partidos políticos ecuatorianos presentan grandes distorsiones territoriales en su votación, que se aprecian cuando se confronta la distribución de esta con la distribución del padrón electoral. En efecto, si se considera que la votación de cada partido debería distribuirse de manera relativamente similar a la del padrón, se podría esperar que en una provincia que contiene a un determinado porcentaje de la votación nacional cada partido debiera obtener allí alrededor de esa misma proporción del total de su votación nacional.

A manera de ejemplo, si en el año 2006 en la provincia de Guayas se encontraba el 26,19 por ciento del electorado nacional y en la de Pichincha el 19,63 por ciento, entonces para contar con una votación uniformemente distribuida cada partido debió haber obtenido alrededor del 26 por ciento de su votación nacional en la primera y *alrededor* del 19 por ciento en la se-

4 Un espacio que se constituye en el bastión de un partido puede convertirse en su *coto privado*, esto es, en un ámbito al que otros no pueden entrar. Pero, ello no ocurre siempre, lo que quiere decir que la existencia de un bastión no es causa suficiente para la exclusión de otros partidos en este espacio.

gunda⁵. Las diferencias que se producen en ese aspecto permiten apreciar las características y particularidades de la distribución de la votación de cada partido. Incluso, es posible llegar a cuantificar las brechas que existen entre la distribución territorial del padrón y la de cada partido, de manera que se puede contar con un indicador bastante confiable al respecto⁶.

La aplicación de este índice permite apreciar la manera en que los partidos distribuyen su votación en el territorio nacional. Como se puede observar en el cuadro número 2, en las elecciones legislativas de 2002, al haber obtenido muy altas proporciones de su votación en una sola provincia, buena parte de los partidos obtuvieron un IDT relativamente alto (lo que expresa una distribución muy alejada del perfil del padrón o de la distribución de los votantes en el territorio nacional). Esto cambió en la elección de 2006, en la que se produjo una mejor distribución de nueve de los diez partidos considerados (los que aparecen con una variación de signo negativo). Todos ellos tuvieron niveles más bajos del IDT, lo que significa que distribuyeron su votación nacional de manera más cercana a la distribución territorial de la población. Cabe destacar, sin embargo, que en todos esos procesos electorales existió un alto número de listas que solamente se presentaron en una provincia y que, por tanto, concentraron el total de su votación exclusivamente en ella⁷.

5 *Alrededor* quiere decir dentro de un margen que no produzca distorsiones significativas, lo que depende en buena medida del tamaño de la circunscripción expresado en el número de votantes. Es poco factible que se pueda producir una correspondencia exacta entre la distribución del padrón y la distribución de la votación de un partido.

6 Este indicador, al que he denominado Índice de Distribución Territorial (IDT), expresa “el agregado de las diferencias que existen entre la proporción que cada provincia representa en el padrón y la proporción de votos que cada una de ellas aporta a la votación total del partido” (Pachano, 2004a: 86). Formalmente se presenta como $IDT = (S |P_n - V_{pn}|) / 2$, donde P_n son los valores del padrón en cada provincia y V_{pn} son los valores de la votación del partido también cada provincia. Por tanto, se trata de la diferencia –en términos absolutos– de los puntajes provinciales del padrón y los de la votación del partido. El indicador se mueve entre 0 y 100, siendo 0 la mejor distribución (ya que no existiría brecha en ninguna provincia) y 100 la peor distribución (que expresaría la concentración de toda la votación nacional del partido en una sola provincia).

7 Cuarenta y dos listas, de un total de sesenta y dos que se presentaron para las elecciones de diputados en el año 2006 (es decir, el 67,7 por ciento), lo hicieron en una sola provincia. El 64,3 por ciento de esas listas estuvo conformado por alianzas de partidos que se presentaron también en otras provincias, de modo que no constituyen propiamente agrupaciones provinciales (pero que en estricto sentido deben ser consideradas como listas diferentes). El restante 35,7 por ciento sí correspondió a movimientos conformados en una sola provincia.

En la elección de asambleístas del año 2007, por el contrario, la distribución territorial de la mayoría de partidos estuvo levemente más alejada de la distribución de la población electoral. Esto se aprecia en el incremento de la media del IDT (de 32,4 a 36,2) y en los incrementos de signo positivo de seis de los diez partidos considerados. Por otra parte, llama la atención en esta última elección el índice significativamente bajo de MPAIS, que expresa una distribución muy bien repartida en todo el territorio nacional. Como se verá más adelante, esta distribución está directamente asociada a la alta votación que este movimiento obtuvo en casi todas las provincias del país⁸.

Cuadro No. 2 - Índice de distribución territorial de los partidos más votados. Elecciones de diputados de 2002 y 2006 y de asambleístas de 2007					
Índice de distribución territorial					
Partidos	2002	2006	Variación 2002-2006	2007	Variación 2006-2007
PSP	90,1	20,55	-69,55	23,3	2,7
UDC	41,0	42,3	1,3	28,2	-14,1
PSC	52,4	30,6	-21,8	40,1	9,5
PRIAN	38,5	22,5	-16	25,0	2,5
PRE	37,2	35,7	-1,5	29,4	-6,3
ID	48,1	39,5	-8,6	37,6	-1,9
MPD	34,2	18,8	-15,4	30,0	11,2
PS-FA	42,5	35,2	-7,3	55,7	20,5
MUPP-NP	69,4	46,1	-23,3	83,9	37,8
MPAIS				9,07	
Media	50,4	32,4	-15,8	36,2	3,9

En síntesis, son dos las formas de desproporción de la distribución territorial de la votación o de *malapportionment*. La primera es la que se expresa por el desbalance entre la proporción de puestos y la proporción de esca-

8 Cabe destacar que la media se incrementa a 39,2 cuando se deja de lado al MPAIS y se considera solamente a los que ya habían participado en elecciones anteriores.

ños. La segunda es la que se observa cuando se analiza la distribución territorial de cada partido. Ambas tienen efectos, tanto hacia el interior, como hacia afuera de las provincias en términos de la representación y del procesamiento de la política tanto en el nivel nacional como en los subnacionales. Las posibilidades de que los partidos, o en general las agrupaciones políticas puedan abordar temas de alcance nacional y presentar propuestas en ese nivel se ven seriamente restringidas por los efectos que se derivan de esa desproporción. Pero, el análisis resulta muy limitado si se presta atención solamente a este aspecto ya que no permite observar lo que sucede en el interior de las unidades subnacionales. Para ello es necesario adoptar una perspectiva diferente, que ponga atención al desempeño de los partidos dentro de aquellas unidades, lo que es posible por medio de la identificación de los sistemas específicos de partidos que se conforman en ellas.

Sistemas de partidos subnacionales

Los estudios sobre sistemas de partidos se han concentrado fundamentalmente en el nivel nacional. Desde los inicios de los estudios contemporáneos sobre partidos y sistemas de partidos (Duverger, 1951) hasta los que en la actualidad pueden considerarse como clásicos y constituyen referencia obligada (Sartori, 1992; Ware, 2004; Panebianco, 1990), han prestado poca atención a la conformación de sistemas en los niveles subnacionales. Incluso los conceptos desarrollados al respecto (como los de Sartori, que han tenido gran influencia en estudios posteriores) se mantienen en ese nivel sin atender a las particularidades de los espacios subnacionales. Las escasas excepciones (Morgenstern y Swindle, 2005) confirman esa tendencia, pero aún en esos casos no tratan el tema de los sistemas de partidos que se conforman en los niveles locales. De esta manera, se considera a los sistemas nacionales de partidos como un todo único y –de modo más implícito que explícito– como algo homogéneo. No se atiende a las diferencias y particularidades internas, esto es, a la conformación de verdaderos sistemas subnacionales, con lo que se sacrifica una gran parte de la información y por consiguiente se pierde una valiosa fuente de información así como las consecuentes explicaciones.

En países que muestran una gran diversidad territorial, como el Ecuador, en los que incluso se conforman sociedades regionales claramente diferenciadas, es necesario acompañar el análisis del nivel nacional con el de los niveles subnacionales. Dicho de otra manera, la cabal comprensión de las especificidades de situaciones de alta heterogeneidad hace imprescindible desplazarse en términos espaciales desde el ámbito nacional hacia los espacios más pequeños que lo conforman. Es un desplazamiento que se puede efectuar con los conceptos elaborados para el nivel nacional, lo que en este caso concreto quiere decir que así como se ha trasladado el concepto de partido hacia el nivel subnacional (por ejemplo al hablar de partidos locales), es también posible aplicar el concepto de sistema de partidos en estos ámbitos. Ese es precisamente el objetivo de esta sección.

Desde esa perspectiva, considero apropiado utilizar la clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Sartori, que ha sido objeto de amplia difusión y que es sin duda la más apropiada para el análisis. En una superación de la formulación original de Duverger, que clasificaba a los sistemas de partidos en unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas, Sartori identifica siete clases al desagregar los unipartidistas en tres categorías y a los pluripartidistas también en tres (Sartori, 1992: 158). De esta manera, los sistemas de partidos se clasifican de la siguiente manera: a) de partido único; b) de partido hegemónico; c) de partido predominante; d) bipartidista; e) de pluralismo limitado; f) de pluralismo extremo; g) de atomización. Como lo señala el propio autor, la primera clase (que corresponde al universo del unipartidismo) se constituye cuando un solo partido monopoliza el poder político y no se permite la existencia de otros (Sartori, 1992: 160). La segunda (que también forma parte del mismo universo) aparece cuando se permite la existencia de otros solamente como “satélites” o subordinados del partido hegemónico (Sartori, 1992: 161). Por consiguiente, son dos clases que no interesan en el presente análisis ya que las normas vigentes en el Ecuador no pueden dar lugar a esas condiciones. Por tanto, para un caso como el ecuatoriano la clasificación se reduce a los otros cinco.

Un desafío de la investigación empírica es hacer operativa esa clasificación, lo que significa establecer puntajes adecuados para la identifica-

ción de cada una de esas clases de sistemas. Partiendo de los criterios que establece Sartori es posible establecer los límites superiores e inferiores para cada una de las clases, de manera que sea posible identificarlas con claridad y que no se superpongan entre ellas. Una propuesta es la que se encuentra en el cuadro número 3, que constituye un primer acercamiento en este sentido.

Cuadro No. 3 Criterios de clasificación de los sistemas de partidos	
Tipo de sistema	Criterios (según porcentaje de votación)
De partido predominante	Primer partido más del 40 por ciento
Bipartidista	Dos primeros partidos más del 50 por ciento
Pluralismo limitado	Tres primeros partidos menos del 66 por ciento
Pluralismo extremo	Cuatro primeros partidos menos del 75 por ciento
De atomización	Cinco primeros partidos menos del 66 por ciento

Los criterios adoptados para la clasificación provienen de las definiciones que Sartori hace de cada una de las clases. Por tanto, antes que una determinación arbitraria de límites, es una manera de hacer operativos a los conceptos. Obviamente, pueden ponerse en cuestión los límites establecidos para cada una de ellas, aunque es muy probable que una propuesta alternativa se mantenga dentro de unos rangos relativamente cercanos a los propuestos. Lo importante de esta demarcación entre las clases es que permite asignar un criterio excluyente para cada una de ellas, lo que quiere decir que resulta improbable que un caso se encuentre en dos clases a la vez. Finalmente, cabe señalar que esta clasificación solamente considera la dimensión numérica del sistema de partidos y no su dimensión ideológica. Por tanto, no resulta útil para analizar la polarización ni para comprender algunos aspectos que están estrechamente relacionados con ésta, como la formación (o la imposibilidad) de alianzas.

Dado que esta clasificación depende de los resultados electorales, es de esperar que los resultados sean cambiantes con el tiempo, especialmente en el caso de países con alta volatilidad, como es el caso del Ecuador. Por consiguiente, así como los sistemas nacionales de partidos pueden cam-

biar a lo largo de los diversos resultados electorales, es altamente probable que suceda lo mismo con los sistemas subnacionales. Incluso, se puede esperar que en estos se encuentren cambios más frecuentes y más drásticos a causa de varios factores, entre los que cabe destacar el efecto de leyes extremadamente permisivas como las ecuatorianas que apenas ponen condiciones mínimas para la presentación de candidaturas. Esas normas hacen posible la estructuración de listas uniprovinciales, ya sea por la aceptación de movimientos o agrupaciones políticas que existen solamente en una provincia (o incluso en espacios más reducidos) o por la constitución de alianzas o coaliciones que se conforman en uno de esos ámbitos independientemente de lo que hagan los partidos correspondientes en el nivel nacional. Obviamente, esto incrementa el número de candidaturas, lo que a su vez tiene efectos en la fragmentación de la votación y en la conformación de sistemas de partidos diferenciados en esos niveles subnacionales.

También incide en esto la volatilidad de la votación, que es mucho más alta en los niveles subnacionales que en el nivel nacional, ya que se ve influida por un conjunto de factores que tienen más fuerza en ellos, como la presencia de liderazgos fuertes o caciques locales que logran manejar electorados cautivos.

Es un hecho que esos cambios se producen de una elección a otra, como se puede ver en el cuadro número 4. Las provincias de la Sierra, que en la elección de 2002 mostraron altos niveles de fragmentación (expresados en la conformación de sistemas de pluralismo extremo y de atomización en todas ellas), en la elección de 2006 hubo una mayor concentración de la votación al conformarse sistemas de partido predominante en el 10 por ciento de sus provincias, bipartidistas en otro 10 por ciento y al reducirse los sistemas atomizados del 40 por ciento al 10 por ciento. En la Costa se presenta un movimiento diferente, aunque no exactamente opuesto, ya que se incrementa la proporción de provincias con sistemas de partido predominante, que pasan del 20 por ciento al 40 por ciento del total de esa región, pero a la vez se reduce la proporción de provincias con sistemas bipartidistas, mientras desaparecen las provincias con sistemas de pluralismo extremo y aparecen las que contienen a sistemas de pluralismo limitado. Por tanto, en esta región se dibujó una tendencia

más heterogénea que la que se marcó en la Sierra, con un leve sesgo hacia la concentración de la votación en pocos partidos. En la Amazonía y Galápagos se observa con mayor claridad la misma tendencia a la concentración que se manifestó en la Sierra cuando aparecen provincias con sistemas de partido predominante y de pluralismo limitado a la vez que se reducen significativamente (del 57,1 por ciento al 14,3 por ciento) las de pluralismo extremo y desaparecen las de atomización.

Sistemas	Sierra		Costa		Amazonía y Galápagos		Total	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
De partido predominante		10.0	20.0	40.0		28.6	4.5	22.7
Bipartidista		10.0	40.0	20.0	28.6	28.6	18.2	18.2
Pluralismo limitado				40.0		28.6		18.2
Pluralismo extremo	60.0	70.0	40.0		57.1	14.3	54.5	36.4
De atomización	40.0	10.0			14.3		22.7	4.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Esta tendencia a la concentración, expresada con relativa claridad en la Sierra y en la Amazonía y Galápagos pero también de alguna manera en la Costa, no se corresponde con el efecto esperado de la erosión de los partidos tradicionales que tuvo lugar durante esos años. Las elecciones del año 2002 marcan el punto de inflexión del sistema nacional de partidos conformado en torno a cuatro partidos (PSC, PRE, ID Y DP-UDC), por tanto se podría esperar que a partir de ese momento se incrementara la fragmentación también los niveles subnacionales y que, en consecuencia, tomen mayor impulso los sistemas de partidos de pluralismo extremo y de polarización. Como se ha visto, ello no ocurre y más bien en el agregado nacional se observa una reducción de estos (de 54,5 por ciento a 36,4 por ciento y de 22,7 por ciento a 4,5 por ciento, respectivamente).

Es posible que una parte de la explicación se encuentre precisamente en la dinámica propia de los subsistemas nacionales, que no reflejarían

directamente lo que sucede en el nivel nacional ni este último se configuraría por la simple agregación de sus componentes.

Otra parte de la explicación se puede encontrar en las propias estrategias de los partidos, que tenderían a fortalecerse en los niveles locales, especialmente en los que se han venido constituyendo como sus bastiones electorales. Con ello pueden sacrificar su carácter de organizaciones de alcance nacional, pero pueden asegurar un considerable número de escaños legislativos por medio del predominio en provincias específicas. De esta manera, la propia crisis de los partidos en el nivel nacional habría sido un impulsor de la conformación de sistemas de partidos más concentrados en los niveles subnacionales.

Sin embargo, esta tendencia apenas duró el lapso que medió entre las dos elecciones mencionadas, ya que a elección de asambleístas del año 2007 hizo evidente no sólo el fin del sistema nacional de partidos que había perdurado prácticamente desde la transición a la democracia, sino también las posibilidades de su permanencia por medio de la renovación. Este fue el cambio más significativo en términos de resultados electorales en los veintiocho años de vigencia del régimen constitucional, ya que además de reducirse considerablemente la presencia de los partidos predominantes –casi hasta el punto de desaparecer–, se conformó un sistema nacional de partido predominante (en torno al recientemente creado MPAIS), desconocido en la historia reciente.

Por consiguiente, la crisis de los partidos denominados tradicionales no desembocó –como se pudo suponer a partir de los resultados de las elecciones del año 2006– en la conformación de un sistema de pluralismo (ya sea limitado o extremo) estructurado en torno a los dos partidos que triunfaron en esas elecciones (PRIAN y PSP), sino que arrasó también a estos e impuso un nuevo sistema radicalmente diferente. Dada la magnitud del triunfo del partido predominante (69,5 por ciento en asambleístas nacionales y 38,5 por ciento en asambleístas provinciales) era casi imposible que no ocurriera lo mismo en las provincias. Esto llevó a la conformación de sistemas de partido predominante en 17 provincias (de las que solamente una no tuvo a MPAIS como el partido central) y de sistemas bipartidistas en las cinco restantes.

Conclusión

El análisis de la conformación de sistemas de partidos subnacionales ofrece sin duda una perspectiva que no se puede lograr cuando el estudio se mantiene en el nivel nacional. Al proceder de esta manera se hace posible identificar las especificidades propias de las sociedades plurales y se puede comprender de mejor manera la complejidad de los procesos políticos. Estudios de esta naturaleza pueden arrojar luces sobre las características del juego político en aquellos espacios, que generalmente está determinado por factores propios, diferentes a los que inciden en el nivel nacional. Fenómenos como el caciquismo, el clientelismo y el corporativismo pueden encontrar un fuerte complemento y un excelente apoyo en este tipo de acercamiento. Pero, sobre todo, este puede ser un poderoso instrumento para el análisis y el diseño de los procesos de descentralización.

Cabe destacar, en este sentido, que el sistema de partidos es el resultado del juego de las fuerzas políticas, de manera que su conocimiento resulta indispensable para acercarse a los componentes políticos de aquellos procesos.

Finalmente, los cambios que se producen a lo largo del tiempo en los sistemas de partidos subnacionales constituyen un excelente indicador de la dinámica política de las respectivas sociedades, quizás incluso más importante que la identificación de los partidos triunfadores y perdedores. En efecto, el seguimiento de la evolución de los sistemas subnacionales de partidos puede arrojar mayor información que el análisis del comportamiento electoral de cada uno de los partidos que lo integran, ya que al hacer referencia al conjunto permite controlar los factores que pueden producir altibajos en cada uno de ellos. Por todo lo señalado, considero que es un campo que debe enriquecerse con estudios de caso y sobre todo con estudios comparados, de manera que se pueda no solamente incrementar de manera significativa el arsenal de información sino que se logre también el perfeccionamiento de los conceptos.

La aplicación de esta perspectiva al caso ecuatoriano permite entrar en un campo que puede aportar valiosa información y que, sin embargo, ha sido muy poco estudiado. Los cambios observados en las últimas contiendas electorales en los sistemas subnacionales demuestran que existe una

dinámica, que no es captada necesariamente cuando el análisis se mantiene de manera exclusiva en el nivel nacional. Como se ha podido ver, mientras el sistema nacional de partidos tendió a fragmentarse entre las elecciones de 2002 y 2006, los sistemas subnacionales mostraron más bien la tendencia opuesta ya que se incrementó la proporción de los de partido predominante y se redujo la de pluralismo extremo y de atomización. Por consiguiente, se hace evidente que existe una dinámica particular de esas unidades subnacionales y que, consecuentemente, tiene sus propias explicaciones⁹. En este texto he intentado ofrecer solamente las explicaciones básicas, pero es obvio que se hace necesario ir mucho más allá e indagar en las características específicas de cada uno de esos espacios.

Una sugerencia en este sentido es la realización de estudios comparativos de casos subnacionales –*vis a vis* el sistema nacional– a lo largo de períodos más largos. Así mismo, sería de mucha utilidad desarrollar estudios diacrónicos de un caso o de un número limitado de estos con el fin de comprender de mejor manera su evolución a lo largo del tiempo. Estos tipos de estudios serán de mucha utilidad en el futuro inmediato ya que es altamente probable que se produzcan nuevos cambios de gran magnitud, tanto en el nivel nacional como en los subnacionales, debido al carácter extraordinario de lo ocurrido en la elección de asambleístas. Seguramente será un tiempo de cambios tan drásticos como el que se produjo en esa ocasión, y el análisis de los niveles subnacionales será un excelente instrumento para abordarlos.

9 Obviamente, es posible que se manifieste la misma tendencia en el nivel nacional y en los niveles subnacionales, como ocurrió en los cambios producidos entre la elección de diputados del año 2006 y la de asambleístas del año 2007. Como se ha visto antes, la explicación central para esto se encuentra en la magnitud del triunfo de un partido en el nivel nacional, que inevitablemente debía manifestarse de la misma manera en la gran mayoría de los espacios subnacionales.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Anckar, Carsten (2000). "Size and Party System Fragmentation". *Party Politics*. Vol. 6, número 3 (305-328).
- Coppedge, Michael (1997). "District magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five Latin American countries". *Comparative Political Studies*. Vol. 30, número 2 (156-178).
- Duverger, Maurice (1951). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica (edición de 1988).
- Freidenberg, Flavia (2005). "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos" en Sample, Kristen y Daniel Zovatto (Ed): *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA. 61-91.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*. Vol. número 27 (123-152).
- Jones, Mark P. (1994). "Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America". *Political Research Quarterly*. Vol. 47, número 1 (41-57).
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. (2000). "The Indispensability of Political Parties". *Journal of Democracy*. Vol. 11, número 1 (48-55).
- Mainwaring, Scott y Mark P. Jones (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics*. Vol. 9, número 2 (139-166).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Ed): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. 1-34
- Meléndez, Carlos (2007). "Análisis comparado de las agrupaciones políticas de los Países Andinos" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. 41-74.

- Morgenstern, Scott y Stephen Swindle (2005). "Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies". *Comparative Political Studies*. Vol. 38, número 2 (143-170).
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pachano, Simón (2004a). "El territorio de los partidos". En: Roncagliolo, Rafael (Ed): *Partidos políticos en la Región Andino: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA. 71-91.
- Pachano, Simón (2004b). "Partidos y representación en la Región Andina" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA. 9-25.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Park, Myounggho (2003). "Sub-National Sources of Multipartyism in Parliamentary Elections. Evidence from Korea". *Party Politics*. Vol. 9, número 4 (503-522).
- Roncagliolo, Rafael (2007). "Los partidos andinos: entre la crisis y el cambio" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. 11-18.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard y David Samuels (2001). "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy*. Vol. 12, número 1 (146-159).
- Taagepera, Rein (1999). "The Number of Parties as a Function of Heterogeneity and Electoral System". *Comparative Political Studies*. Vol. 32, número 5 (531-548).
- Ware, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

El concepto de *modo* de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia

Franz Xavier Barrios Suvelza*

Durante muchos decenios la literatura sobre descentralización ha confiado implacablemente en el perturbado par conceptual de lo “unitario” vs. “federal” perjudicándose así la búsqueda de respuestas teóricamente robustas para abordar cuestiones que hacen a la estructura territorial del Estado.

No cabe duda que la disyuntiva contenida en el par conceptual “unitario” vs. “federal” remite a una decisión fundamental en torno a la estructura del Estado desde la perspectiva de la división territorial del poder. De hecho, muchas constituciones como la boliviana o la colombiana, califican expresamente a sus Repúblicas como “unitarias”. En el caso boliviano, el atributo de “unitario” es parte del primer artículo constitucional que reúne calificativos generales del Estado como su ser “social, democrático y de Derecho”. Por tanto, el término de “unitario” comparte el privilegio de ser parte de la calificación más global del Estado boliviano. Optar entre “unitario” o “federal” acababa implicando, pues, una disyuntiva tan delicada como la que Kant planteara –para otra dimensión de la estructura estatal– entre lo republicano frente a lo despótico (Kant, 1992: 62); o Löwenstein lo hiciera a su turno –también en otra dimensión– al contraponer “policracia” a “monocracia” (Löwenstein, 1958: 13).

Todo esto estaría bien si no fuera por el pequeño detalle de que el par conceptual “unitario” vs. “federal” encierra una severa falla conceptual de

* Investigador y especialista en materia de descentralización y autonomías.

consecuencias serias para comprender mejor la relación entre modalidades de descentralización y la configuración estructural del Estado respectivo. En este ensayo postularé primero la necesidad de elaborar el concepto del modo de Estado como categoría genérica para encuadrar lo que el perturbado par de lo “unitario vs. federal” pretende reflejar. Seguidamente, propondré un par sustitutivo del mismo. Estas operaciones analíticas presuponen inevitablemente un replanteamiento general de cuestiones estructurales derivadas de la división vertical del poder en cualquier Estado. Son manifestaciones de una nueva teoría pura de la territorialización estatal que con el pretexto del modo de Estado –uno de sus conceptos fundadores– se esbozará en las líneas que siguen siquiera destacando aspectos relevantes al tema del presente ensayo. En la parte final contrastaré estas nuevas premisas teóricas con la evolución del debate constituyente boliviano en torno a autonomías, la descentralización y la estructura del Estado que de todo ello parece derivarse.

Tipo, forma, estilo y modo de Estado: grandes decisiones estructurales combinables

Primero habrá que procurar que la decisión más estructural imaginable en un Estado en torno a la distribución territorial del poder se distinga de otras tantas decisiones igualmente estructurales. Para ejemplificar este primer desafío podríamos convenir en reservar la categoría de tipo de Estado para la caracterización interventiva o, en su defecto, “abstencionista” (Garrido, 2001: 30), del Estado, sobre todo, de cara al ordenamiento económico de un país (Dürig, 1996: XIII). El tipo de Estado encuentra así una de sus concretizaciones en el calificativo de *social* de un Estado que, tarde o temprano, dará luces sobre una determinada decisión de largo plazo en lo social y económico (De Carreras, 2003: 23) inscrita como mandato constitucional. El tipo de Estado podría ser también el paraguas conceptual para denotar la constitucionalización del carácter pluricultural de un Estado.

Pero no sólo este carácter vectorial –por su sentido social y económico específico– sino la opción por una forma de Estado determinada suele

ser parte de todo acordonado constitucional. En este contexto, a pesar de la frecuente pero infeliz identificación que existe entre lo democrático y el Estado de Derecho –degradado este último a un “ítem” más de aquel– podría vincularse la *forma* del Estado a lo democrático insistiendo que se trataría de un fenómeno que poco o nada tiene que ver con el principio del imperio de la ley. La forma de Estado –a diferencia del tipo de Estado– nos remitiría, pues, a optar entre la legitimidad del poder desde “los muchos” frente a lo que podría ser un esquema autocrático (Garrido, 2001: 44). Como en el caso anterior, podría expandirse la cuestión de la forma de Estado a la contraposición entre República como algo opuesto a monarquía (Dürig, 1996: XVIII).

Tipo y forma pueden combinarse con un tercer momento, el del Estado de Derecho, en la medida en que éste último histórica y prácticamente no siempre ha venido combinado a lo democrático (es el caso de Estados con expandido Estado de Derecho pero democracia incipiente) o a lo social (países con Estado de Derecho e incluso democrático pero económicamente abstencionistas). Tener o no tener Estado de Derecho es así otra de las decisiones estructurales del Estado y podría concebirse como una disyuntiva en torno el estilo de Estado.

Esta rápida y, por tanto, poco desarrollada cadena de afirmaciones sobre tipo, forma y estilo de Estado en tanto decisiones estructurales máximas, me ha parecido inevitable para introducir un cuarto referente comparable a los tres anteriores pero para dar cuenta, esta vez, de la decisión máxima relativa a la distribución territorial del poder. La utilidad se obtendrá, como en los anteriores casos, en la medida en que seamos capaces de encontrar las disyuntivas básicas en juego para comenzar a llenar de contenido lo que a partir de aquí se llamará el modo Estado. No nos servirá más la dupla “democracia/autocracia” o “Estado abstencionista/Estado social”. Sin embargo, como se insinuó en la introducción, el gran problema es que el modo de Estado ha sido ocupado con tenacidad por una dupla conceptual deleznable por sus efectos confusos, a saber, la conocida contraposición entre “unitario” vs. “federal”.

Antes de ir a la fundamentación de una nueva dupla conceptual, valga la pena advertir que la introducción del término “modo de Estado” carga indiscutiblemente un afán didáctico y ordenador. Lo primero pues pre-

tende llamar a la atención sobre la necesidad de contar en el futuro con una disciplina especializada para teorizar la dimensión más estructural imaginable en términos de ordenamiento territorial. Como veremos en las páginas que siguen, esta dimensión reclama de por sí un aparato conceptual propio y relevante para decisiones no sólo constitucionales, sino de consistencia para el desarrollo legal, la gestión pública y la puesta en práctica concreta de la descentralización estatal.

El efecto ordenador viene explicado por razones prácticas y que ciertamente no dejan de ser nominalistas pues no es extraño encontrar quienes analicen bajo el término de “forma de Estado” también las estructuras territoriales del mismo. El problema es que bajo “forma” se apretujan siempre los temas de democracia o republicanismo; y, por otro lado, no todos los que encaran el tema estructural del Estado en términos territoriales, emplean el concepto de “forma”¹.

Por todo ello parece mejor zafarse de ese caos optando por un sendero inocuado pero que permita desplegar reflexiones concentradas y sin ruidos nominalistas en torno a la estructural territorial del Estado tal cual. Si el modo de Estado es pues más un elemento didáctico y pragmáticamente ordenador en términos heurísticos, la sustitución del par conceptual de lo “unitario” vs. “federal” se convierte en el primer paso sustantivo para llenar de contenido el modo de Estado.

El modo de Estado y el anacronismo del par conceptual “unitario” vs. “federal”

La dupla conceptual “unitario vs. federal” fue y es aún la referencia para dar cuenta del modo de Estado. Sin embargo, bajo su influjo estaba claro

1 En general, esta cuestión recibe varios denominativos ni siquiera uniformes necesariamente en las respectivas tradiciones nacionales. Para Francia, por ejemplo, se habla de “arquitectura del Estado”, según Moreau, [Ed] (1995: 32); de “modo de organización política”, según Chantebout, (1991: 67) ; de “formas de Estado”, en Pactet, P. (1999: 46). Para el caso británico: “Constitución...”, según McEldowney (2002:11); también “Constitución” en Turpin (2002: 257). En la perspectiva de la doctrina alemana suele encontrarse más bien el término “forma de Estado” en Isense (1990: 519); “forma del ordenamiento constitucional” en Hesse, K. (1991: 89); y “forma de organización” en Stein; Frank (2002: 104).

que quien propusiera una alternativa a lo unitario estaba tarde o temprano confrontado con la sospecha de pretender algo “no-unitario” y como lamentablemente nunca faltaron quienes defendían la errónea idea de que lo federal suponía un organismo “hecho de Estados”, todo parecía cuadrar bien: los que querían superar el Estado unitario no podían sino pretender el Estado federal que se suponía agregaba varios Estados, o sea, que rompía (alg)una unidad. Nunca estuvo ausente además la presión psicológica de que superar lo “unitario” parecía arrastrar una amenaza a sentimientos referidos a igualdad, integridad nacional o seguridad interna del país en cuestión.

Sin embargo, si aceptamos que la idea de lo federal como reunión de Estados es un “non sens jurídico” (Delpérée, 2000: 367) o un “pensamiento absurdo” (Simmel, 1995: 135) y lo “unitario” no puede querer decir un Estado debido a que todo Estado –incluso el federal– sólo es factible sobre la base de la unicidad –o sea todo Estado es en ese sentido “unitario”– ¿por qué insistir en el par “unitario vs. federal” que por lo visto está conceptualmente viciado? Adicionalmente, la evolución constitucional mundial contemporánea deja entrever que lo federal no parece ser el único derrotero de quienes aspiren dejar lo “unitario” y, ésto último, por su parte, parece implicar una complejidad de variaciones internas que obligan a precisar mejor su alcance.

La superación del falso dilema entre unitario y federal supone dos operaciones analíticas, una de fondo, la otra de forma. La de forma nos confronta con el dilema del convencionalismo como una modalidad de discurso efectivo en la vida político-institucional de los países pues aunque lográramos demostrar que “unitario” es una idea equívoca desde la perspectiva técnica, no por ello dejará de ser parte de textos constitucionales, leyes, manuales y doctrinas.

Por el lado del contendio, superar la idea “unitario vs. federal” nos impone salir de campo de lo que me atrevería a llamar una suerte de “física tradicional” sobre la descentralización para movernos hacia uno de nueva física territorial, o sea, se trataría de un cambio radical de la matriz conceptual. No me detendré a profundizar sobre las múltiples cuestiones de forma que no dejan de ser importantes pues su subestimación puede llevar a problemas de comunicabilidad cuando se cree que se puede susti-

tuir cógidos convencionales por nomenclaturas técnico-científicas cuando, en realidad, de lo que se trata es de tomar conciencia de la coexistencia y la necesidad de un adecuado gerenciamiento de dichos campos discursivos. Paso a referir las nuevas premisas conceptuales de una nueva física que permita superar los falsos dilemas conceptuales en torno al modo de Estado hasta llegar al nuevo par conceptual.

Del método aritmético de la descentralización

El analista del caso boliviano puede suponer, con ligereza, que Bolivia tiene tres niveles territoriales aunque el Art. 108 de su Constitución en realidad implique cuatro (cantón, municipio, provincia y departamento). Haciendo una lectura global del texto constitucional boliviano, podría incluso concluirse que se tiene cinco niveles pues en el Art. 146 se desprende al nivel nacional frente al concepto de Estado. Por tanto: ¿tres, cuatro o cinco niveles?

La propuesta de acuerdo suprapartidario sobre autonomías en Bolivia publicado a mediados de octubre de 2007 como soporte de consenso de la reforma constitucional total, habla de cuatro niveles de autonomía: departamental, regional o provincial, municipal e indígena. En esta hipótesis a) desaparece el nivel nacional como potencial nivel con autonomía; b) una condición socio-cultural se vuelve “nivel” (me refiero a lo indígena) y c) se esparce el concepto de autonomía por igual a varios estamentos aunque el mismo acuerdo se redacta de tal forma que ya deja entrever la diferente textura institucional que cada uno de los niveles comportaría.

Este generoso esparcimiento de la “autonomía” como una caracterización adjudicable a varios estamentos territoriales aparentemente poseedores así de una calidad comparable por justamente compartir un “ser todos autónomos por igual”, es un rasgo llamativo de las Constituciones española e italiana que, por lo tanto, tampoco despliegan una solución impecable y sólo técnica al dilema del conteo de niveles territoriales que estamos abordando.

En efecto, el Art. 114 de la Constitución italiana primero enumera los niveles de la “República” a través de la mención de cinco piezas: munici-

prios, provincias, urbes metropolitanas, regiones y el Estado. Seguidamente, baña con el adjetivo de “autónomo” a los sujetos anteriores pero ahora sin incluir a la pieza “Estado”. A raíz de este bañado generalizado con el término de “autonomía” podría inferirse que la “región” italiana es tan autónoma como “provincia” italiana. En el primer movimiento de enumeración se partió de cinco estamentos, mientras que al espacir el concepto de “autonomía”, se queda uno con cuatro (menos el “Estado”). Reténgase por un momento en la memoria para el abordaje posterior sobre la nueva física territorial, el dato llamativo del caso italiano de que el factor “Estado” sea uno de los estamentos territoriales de la “República” italiana. Volveré sobre este último punto al abordar más abajo una de la categorías centrales de la nueva teoría de la territorialización, el principio de la disociación del Estado frente a su nivel nacional. Antes veamos la situación del caso español en referencia al esparcimiento generoso de la característica de autonomía a diferentes agentes territoriales.

Efectivamente, según el Art. 137 dela CP española, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas otorgándose a todos ellos “autonomía” para la gestión de sus intereses. Si nos detenemos aquí podríamos hablar de tres estamentos territoriales y da la sensación, como en el caso italiano, de que la Comunidad Autónoma sería tan “autónoma” como la provincia. Ahora bien, si la Constitución española parece contar tres niveles, ¿qué hacemos con la afirmación aparentemente enigmática de un estudioso español de que “en España existe, sin duda, el *doble* nivel poderes...el Estado...y las CCAA...”? (Aja, 2003: 51, cursiva mía). Y qué hacemos con otra aseveración de otro experto español que sostiene que en España, más bien, no hay dos sino tres niveles pero sorpresivamente, éste para llegar a la cantidad de tres no cuenta la cadena explícita del Art. 137 municipio/provincia/CA, sino que crea poder deducir del mismo artículo una tríada que estaría implícita y que se referiría a: “instancia general”/CCAA/”administración local” ? (Parejo, 2005: 254)

La inestabilidad conceptual es pues evidente. Por tanto: ¿de cuántos niveles finalmente estamos hablando y de cuáles?

En esta revisión rápida hemos enfrentado varias situaciones desconcertantes. Por un lado la inestabilidad del conteo de niveles que se debe a lo

que llamaré un método aritmético del mismo. En segundo lugar hemos visto cómo existe una tendencia a otorgar por igual el calificativo de autónomo a una serie de estamentos territoriales aunque comienza a sospecharse que no todos ellos pueden acabar teniendo la misma relevancia institucional en el arreglo territorial final. Hemos visto también cómo puede desprenderse el nivel nacional frente al Estado y, finalmente, se ha observado cómo en el caso boliviano, la propuesta de consenso suprapartidario en el marco de la Constituyente sobre los niveles territoriales, acabó convirtiéndose en “nivel” a lo indígena. En resumen, estamos ante una situación cuyo desciframiento no sería posible sin acudir a un nuevo aparato conceptual.

El punto de quiebre de la estructura territorial

La premisa teórica angular para una solución próspera de estas inestabilidades doctrinales es postular que el punto de quiebre de toda estructura territorial descansa en la facultad de *legislarse* dentro del Estado. Efectivamente, comenzaré con una afirmación así de contundente para afilar la argumentación y luego relajaré algo esta premisa pues de no hacerlo, la hipótesis pudiera ser interpretada como una suerte de enfoque “legislativista” de la descentralización.

Veamos, pues, por de pronto el punto de quiebre teórico propuesto en su pureza. Para comenzar, la idea de poner énfasis en el hecho de legislarse supone abandonar sin matiz dos desdeñables costumbres: la primera es aquella de definir cuestiones de estructuración territorial mediante conceptos vagos y difusos. Así sucede cuando se afirma de que un sistema (el “unitario”) el “poder tiende a ser centralizado”, mientras que en otro (el federal), el mismo se comparte (Warren, 2006: 4). ¿Qué debe entenderse por “poder”? ¿Aquel de pagar sueldos a los funcionarios o aquel de reglamentar decisiones constitucionales o se trata del poder de gravar a los habitantes? La segunda costumbre intrínsecamente vinculada con la anterior es aquella de suponer que toda norma es ley cuando, en realidad, la ley es sólo una manifestación más de lo normativo. No hacerlo puede conllevar que los mismos constituyentes, rudimentariamente orientados,

usen laxamente el término “legislar” para estamentos territoriales subnacionales inconscientes de que, tarde o temprano, el órgano de control de constitucionalidad acabe aclarando que, en realidad, la ley sólo emana de Congreso nacional.

Ahora bien, resulta que, en términos reales, los países optan por una de dos: o deciden mantener el monopolio de legislación en el nivel nacional; o, al contrario, lo interrumpen. Este no es nada menos y nada más que el parteaguas estructural que sentará las bases de la superación del par “unitario vs. federal” puesto que la disyuntiva se transformará en una que contraponga, por un lado, al modo de Estado que llamaremos simple por el hecho de ser monolegislativo, es decir, donde la legislación es admitida sólo en el nivel nacional (lo simple sustituye a lo “unitario”); con uno plurilegislativo, por otro lado, que desde acá para adelante, denominaremos compuesto y que supone la facultad de legislación en el ámbito subnacional sin perjuicio de que se lo haga en el nivel nacional también. Las dos grandes macrofamilias de ordenamiento territorial nacen así en función del “dónde” se puede legislar –territorialmente hablando– dentro de un Estado cualquiera.

Si esta premisa es cierta se facilita la posibilidad de sustentar una definición más exigente y rigurosa de la autonomía proponiendo que ésta se emplee para describir la autolegislación. De esta forma es posible aceptar de que en el caso del modo de Estado compuesto, la autonomía no sólo sea detectable a nivel subnacional sino a nivel nacional también. Esto va en contra de la costumbre de pensar autonomía sólo para lo subnacional en cualquiera de sus niveles y de aquella otra de usar autonomía de forma laxa sin la restricción sugerida aquí de reservar la autonomía –o si se prefiere una de sus acepciones– a la autolegislación. Volveré sobre este punto al introducir otro concepto nuevo que es el de la *equipotencia* constitucional interniveles.

Como quiera que fuera, lo que el nivel nacional no puede pretender tener es soberanía (atributo que le cae al Estado) pero sí puede ser tan autónomo como una de sus provincias si es que tanto en él, como en ellas, se produce legislación en sentido pleno, o sea, no sólo se “norme” –pues cualquier disposición reglamentaria es tan norma como una ley– sino se legisle.

Siguiendo estas consideraciones se convendrá fácilmente en que dentro del modo de Estado simple existirá autonomía sólo en el nivel nacional, por lo que cualquier grado, intenso o difuso de territorialización de poder en favor del ámbito subnacional en tales condiciones, podrá bautizarse también como “autonomía” pero no implicará autolegislación.

La premisa rotunda de que la ruptura o no del monopolio de legislación dentro del Estado explica el núcleo estructural del ordenamiento territorial de un país es independiente de la valoración histórico-política que se tenga sobre la conveniencia o no de constitucionalizar tal ruptura o de no hacerlo. Como tal, la premisa trae consigo un sinnúmero de desafíos analíticos de los cuáles el más exigente es sin duda la profundización analítica sobre el valor agregado o las virtudes específicas que le son inherentes al instrumento “ley” frente a cualquier otro tipo de manifestación normativa subconstitucional.

De los varios elementos que se podría adelantar, me limito a mencionar tres. Primero la vinculación fatal de la ley con un procedimiento especialmente legitimado de su producción: los representantes del pueblo aglutinados en el Congreso —o en una Asamblea legislativa subnacional en el caso del modo de Estado compuesto— como sujetos tendencialmente diferenciables de los miembros del poder Ejecutivo. No que el Ejecutivo no norme pues lo hará a través de reglamentos; el tema es que no legislará salvo disposiciones excepcionales normalmente establecidas en la Constitución. Visto desde otro ángulo: las normas del poder Ejecutivo se libran de tener que ser sometidas al cabildeo congresal y pueden salir por mandato lineal del Príncipe gobernante.

Un segundo elemento tiene que ver con los efectos que sobre la configuración de política pública ejercerá el mecanismo de la reserva de ley que la misma Constitución puede acabar especificando de tal modo que sólo por ley se pueda afectar determinados aspectos que se hayan blindado, por ejemplo, frente al poder reglamentario. En tercer lugar, habrá que mencionar la vinculación de la legislación con decisiones fundamentales de la vida de la sociedad (Sannwald, 2004: 1259) lo cual tiene que ver, en buena medida, con el hecho de que la naturaleza general y abstracta de la norma como ley es algo que le es inherente, mientras que no lo es para la norma en la forma de reglamento que recoge su virtud preferente de los

requerimientos estatales de normas que vehiculen adaptación y aplicación de las leyes o eso que Kelsen llamó la norma individual concretizante (Kelsen, 1993: 166).

Aplicado este razonamiento al caso subnacional, podría entonces concluirse que, abriendo la posibilidad de legislación subnacional, de lo que se trata es de contar con el instrumental normativo para cobijar decisiones que reflejen los anhelos agregados y de largo plazo de la sociedad regional o local.

Del método aritmético de la descentralización al algebra de la territorialización estatal

Con la determinación de la autolegislación como el punto de quiebre explicador del secreto de la estructuración territorial, se aclara el nuevo par conceptual entre simple y compuesto que descansa ahora en la ruptura o no del monopolio sobre la legislación en el Estado. Sobre esa base podemos ahora volver a nuestro problema del conteo de los niveles pues se está en función del punto de quiebre estructural, se impone un conteo también reductivo, o sea, algebraico de los niveles territoriales del Estado. Digo “también” pues si bien ahora vemos que hay un conteo algebraico que registra sólo los niveles que genuinamente legislan, ello no debe llevar a olvidar que el Estado está compuesto de muchos más niveles territoriales que aquellos donde se legisla.

En consecuencia, Bolivia tiene algebraicamente un nivel y España dos. El que en Bolivia el municipio se diga “autónomo” no afecta el hecho de que desde un conteo algebraico, se registre un sólo nivel pues el municipio boliviano no legisla en el sentido estricto del término.

En el caso español, entendemos ahora la intuición correcta de quien decía ver un “doble” nivel a pesar de que la misma Constitución afirmaba de que había autonomía en tres piezas territoriales. En Bolivia el nivel algebraicamente contado es el nacional, en España, el doble nivel algebraico se refiere al nivel nacional y al conformado por las Comunidades Autónomas.

Por esto es correcto que Aja sostenga que el “Estado unitario tiene *un* solo nivel de poderes” (Aja, 2003: 43, cursiva mía) aún sabiendo que Francia, paradigma de lo “unitario”, posee una compleja red de colectividades territoriales subnacionales pero que al no legislar, no entran al conteo algebraico aunque laminen intensamente la organización estatal con variedad de territorializaciones de la gestión estatal.

Ahora bien, el conteo algebraico ha ignorado al nivel municipal tanto en España como en Bolivia, y lo mismo sucede con los países federales que se segmentan sobre la base de sólo dos niveles territoriales aunque todos estos países tienen municipios con mayor o menor peso y gravedad institucional según sus tradiciones. Resulta que el municipio desaparece del conteo algebraico por hallarse encapsulado dentro de otro nivel territorial, y eso se debe en buena medida al hecho de que al no poder legislar, el nivel municipal pierde un factor de fuerza que lo protegería tendencialmente de tal encapsulamiento. El hecho de que el conteo algebraico ignore al nivel municipal nos lleva a la necesidad de considerar luego un tercer concepto fundamental de la nueva teoría de la territorialización, a saber, el del (des)encapsulamiento constitucional de un nivel territorial.

Antes de reunir y abordar los conceptos adelantados de disociación, equipotencia y desencapsulamiento, debo ahora relajar un tanto la premisa de la autolegislación como punto de quiebre pues de no hacerlo, se correría el riesgo de suponer, como mencioné arriba, que se tendría una suerte de teoría “legislativista” de la descentralización. Para relajar la afirmación sobre la autolegislación territorial como punto de quiebre de la estructura territorial, debo introducir ahora otro concepto que es el de la cualidad gubernativa.

La cualidad gubernativa

Con todo lo fundamental que es el hecho de legislar desde un ente territorial, está claro que dicho dato no flota en el aire y menos agota la complejidad de los procesos que se desencadenan institucionalmente alrededor de esta facultad de legislarse. Junto a la autonomía entendida como autolegislación, se tiene para comenzar, la elegibilidad democrática de las

autoridades políticas respectivas. Este dato es importantísimo por lo que frecuentemente ha sido confundido la elección de autoridades con autonomía o como sustento para hablar de una dimensión “política” de la descentralización.

Visto el fenómeno desde los nuevos parámetros conceptuales aquí avanzados, ni la más directa de las legitimaciones democráticas de las autoridades confiere autonomía en el sentido expuesto. Pero por el otro lado, un ente territorial con legislación viene de la mano de la elección democráticas de las autoridades.

Autolegislación y elección de autoridades políticas nos conducen a un tercer fenómeno: el de la complejización orgánico-institucional en el respectivo nivel territorial como efecto concomitante de los anteriores dos factores. Ello debido, por una parte, a que con lo anterior se despliega un Ejecutivo y un Legislativo como órganos especializados. Más aún: resulta que la estatalidad subnacional presionará para reproducir otras instancias típicas del nivel nacional como componentes de su armado organizacional. Así es que se desplegarán cortes judiciales, órganos de control fiscal además de representaciones equivalentes de sistemas administrativos como agencias de recaudación impositiva o gerencias de regulación sectorial y así sucesivamente.

Todo lo anterior no es suficiente para capturar la complejidad de estatalidad emergente de un proceso real y genuino de descentralización detonado, como vimos, por el factor de la autolegislación. Ahora debemos abrirnos a la dimensión material en la figura de un reconocimiento explícito, en favor del ente territorial, de un ámbito de asuntos propios. No puede pues tratarse de un ente que se reduzca a realizar sólo mandatos del nivel territorial superior. Debe tener un ámbito de sus asuntos propios, sea por razones de escala o por aquellas de identidad socio-política o histórico-cultural. La manifestación clásica de este factor es la conformación de un catálogo competencial claro y estable que confiera contenido material al ente territorial.

Ahora bien, como correlato de esta faceta material está la dimensión financiera tanto en su momento de suficiencia fiscal como en aquel del núcleo duro de sostenibilidad fiscal. Este núcleo duro se compone de los recursos propios en sentido restringido (dominios tributarios con goce de

la facultad de legislar, administrar y apropiarse de los rendimientos de recaudación) y en sentido extendido (adicionando las transferencias siempre y cuando estas sean no condicionadas y provengan por ejemplo de coparticipaciones tributarias).

La reforma constitucional francesa de 2003 (Tulard, 2002: 45) cristalizó de una manera paradigmática esta cuestión al normar en su nuevo Art. 72/2 que dentro de la estructura de los ingresos subnacionales, se garantice una parte “determinante” de fuente propia (tributaria u otra).

A las consideraciones institucionales y materiales que acaban de ser retratadas, debemos añadir como cierre de esta cadena de procesos de estatalidad subnacional, el principio de blindaje del ente territorial respectivo frente al control de oportunidad quedando simplemente como expediente de sujeción superior, el control de legalidad.

Pues bien, si todos estos factores confluyen simultáneamente lo que hacen es forjar la cualidad gubernativa que, como acabamos de ver, va más allá de la autolegislación por mucho que ésta sea su detonante. Muchos de estos factores expondrán obviamente diversos grados de realización según las condiciones de los respectivos países pero una masa crítica mínima de ellos se deberá auscultar para clasificar un ente territorial como poseedor de cualidad gubernativa.

Más intrigante aún será advertir que procesos relevantes y potentes de territorialización estatal que no llegan a implicar la legislación, por tanto, que no son descentralización en el sentido pleno del término casado precisamente a la afección de la facultad legislativa como premisa pueden, sin embargo, desplegar algunos de estos factores conformantes de la cualidad gubernativa de tal forma de convertir el camino de la desconcentración en una verdadera opción de descenso de poder hacia el ámbito subnacional.

Disociación, desencapsulamiento, policentrismo y equipotencia territorial

He comenzado todo este trayecto argumentativo proponiendo reservar el concepto de modo de Estado como el referente genérico para capturar las máximas decisiones estructurales en materia territorial en un Estado cual-

quiera. El modo de Estado debe poder ofrecernos un antagonismo clave disyuntivo que sea alternativo y superador del viejo par de lo “unitario vs. federal”. El nuevo par lo constituye la disyuntiva entre lo simple y compuesto en tanto macrofamilias de modo de Estado explicadas por la ruptura o no, en favor del ámbito subnacional, del monopolio legislativo detentado por el nivel nacional.

La cuestión de la legislación misma, tan relevante como factor explicativo del nuevo par conceptual, me llevó a recuperar el término de autonomía para precisamente describir la autolegislación dentro de un ámbito territorial.

A tiempo de armar esta argumentación, aparecieron intermitentemente algunos conceptos como manifestación adicional de la nueva teoría pura de la territorialización estatal que se articuló hasta aquí alrededor de los conceptos de modo de Estado, de lo simple/compuesto y de la autonomía entendida como legislación.

Los conceptos que no pudimos desarrollar aún son los de disociación y desencapsulamiento que conducen al concepto de policentrismo el cual a su vez se complementa con la idea de la equipotencia constitucional que surgió a raíz del tema de la invisibilización de lo municipal en el conteo algebraico de niveles desde una perspectiva aritmética por oposición a una algebraica.

Estos nuevos conceptos son imprescindibles para dar un nuevo paso posterior en el despliegue de la teoría pura de la territorialización, a saber, el del esbozo siquiera escueto de las familias de opciones dentro de lo simple y compuesto que añadiremos al cerrar estos apartados teóricos.

El concepto de disociación se nos presentó en la peculiar figura italiana de la distinción entre el Estado frente al nivel nacional (en jerga italiana, la curiosa contraposición entre “República” y “Estado”). En 1996 ya la Constitución sudafricana en su Art. 40 había introducido esta insinuación con su esquema de una República conformada por tres “esferas” (nacional, meso y local) coordinadas e interdependientes entre sí. El principio de disociación es clave pues en caso de realizarse puede sustentar la configuración de modos de Estado compuestos más proclives a proteger el ámbito subnacional frente a un nivel nacional que, confundido con el Estado, podría aparecer dotado de más peso y alcance que aquel que de

por sí le cae a todo nivel nacional por ser generalmente éste un natural acumulador de fuerza pública frente a los niveles territoriales subnacionales. Sin la disociación, esta fuerza se potencia exponencialmente en desmedro de autonomías subnacionales.

El segundo concepto es el de desencapsulamiento que se vio a la luz de la situación peculiar del nivel municipal del caso español. Allí advertimos cómo el municipio español, si bien se regocijaba a la altura del Art. 137 que anunciaba su autonomía al lado de la conferida a la Comunidad Autónoma, rápidamente presenciaba cómo este estatus se diluía en el desarrollo legal español que acababa aclarando que la autonomía de la Comunidad Autónoma era de mayor porte que la autonomía local.

La situación de encapsulamiento constitucional del municipio es un fenómeno de estructuración clásico en todo modo de Estado federal. En este caso, los municipios son dominio de cada ente federado. Mi hipótesis es que con las decisiones constitucionales del Brasil en 1988 y, en buena medida, con las que trajo la reforma constitucional sudafricana en 1996, se proyecta una opción de extraer el municipio del vientre meso.

Ahora bien, al producirse –de manera inesperada para la tradición federal e incluso la compuesta de corte autonómico (España o Italia)– un desprendimiento de módulos territoriales mediante la disociación (emerge un nivel nacional como tal) y el desencapsulamiento (se extrae del meso al nivel municipal) lo que se produce es un trabamiento de nodos territoriales con nuevos alcances y pesos constitucionales. Si a todo esto se complementa el surgimiento de un nivel intermedio con pretensiones de autonomía que, además de no pretender ya encapsular al municipio, se resiste con igual fuerza a ser encapsulado por el nivel nacional, entonces presentamos la configuración de un policentrismo territorial estructural.

Como resultante de todas estas escisiones estructurales, tanto municipio como ente intermedio autónomo dejan de hallarse en relación jerárquica y más aún, buscarán equipararse al nivel nacional que ahora disociado del Estado, ingresa al ruedo de articulación interniveles, con una autonomía comparable a la del meso y a la del nivel local. Llegamos así al otro concepto, a saber, al de la equipotencia constitucional interniveles. En este arreglo y bajo el supuesto de una consumación consecuente y

efectiva de los pasos previos (disociación, descencapsulamiento y policentrismo) tres niveles –el nacional, meso y local– se traban equipotentemente todos bajo la égida constrictora del Estado, o si se prefiere, de la Constitución.

No puedo abundar en las ramificaciones teóricas de detalle que para la nueva teoría se desprenden, por ejemplo, para atender las matizaciones que el arreglo equipotente sufre naturalmente como sucede con las técnicas de intervención de un nivel superior sobre otro inferior por muy autónomo que este último sea. En vez de ello –y como última estación antes de ingresar a la evaluación del caso boliviano– paso a sintetizar apoyado en los preceptos hasta aquí desarrollados, las cuestiones de subfamilias dentro del modo de Estado. Para ello quedaría trabajar el concepto de segmentación territorial.

Segmentación territorial y subfamilias del modo de Estado

Me concentraré en esta oportunidad en la discusión de las variantes dentro del modo de Estado compuesto sin poder entrar en los detalles de la teoría de la desconcentración que, siguiendo los nuevos parámetros de la teoría pura de territorialización, subyace al modo de Estado simple en sus diversas intensidades. Optar por conversar en torno al modo de Estado compuesto tiene una justificación especial y tiene que ver con el hecho de que la parte final de este ensayo abordará suscintamente las líneas generales del debate constituyente boliviano sobre ordenamiento territorial donde creo que la alternativa de una transición de un modo de Estado simple a uno compuesto se ha constituido en uno de los más intensos temas de decisión.

Contamos entonces con las herramientas teóricas para sintetizar las variantes dentro del modo de Estado compuesto. Una subfamilia dentro de lo compuesto se forja alrededor de aquellos casos donde se ha producido una bisegmentación territorial entre el nivel nacional (o el Estado cuando ambas dimensiones están amalgamadas) y el intermedio. Esta bisegmentación es la configuración clásica de todo modo de Estado federal

aunque, curiosamente, acabó siendo convergente con la gran invención del llamado Estado autonómico de ascendencia española e italiana. En efecto, tanto los casos federales como los autonómicos se bisegmentan dejando a su modo al municipio encapsulado.

Ciertamente, lo federal y lo autonómico no dejan de representar alternativa en lo compuesto distintas a pesar del rasgo bisegmentivo. Entre los varios elementos que diferencian a lo federal de lo autonómico, sólo mencionaré la imposibilidad de un esquema federal que carezca de una cámara alta de efectiva capacidad de vehiculización de intereses del nivel intermedio. Esto es algo que ni España ni Italia pueden exponer por la peculiar configuración de sus respectivos senados.

Si como lo insinuaron Brasil y Sudáfrica –aunque tales insinuaciones no se condujeron a un desemboque explícito y contundente– el municipio es descencapsulable y ascendible constitucionalmente a la altura de los otros niveles territoriales, la subfamilia de una *trisegmentación* dentro del modo de Estado compuesto se anuncia como un posible derrotero futuro para países con tradiciones que sin poder ya impedir el empoderamiento del nivel intermedio, tampoco pueden contener un ascenso municipal comparable.

Para que un nivel territorial pueda segmentar un Estado se deben dar dos condiciones. La condición necesaria es que tal nivel goce de cualidad gubernativa, y por tanto, de autonomía en el sentido expuesto aquí. La condición suficiente, sin embargo, es que ambas cosas sean efectivamente asumidas por el ordenamiento jurídico de un país en todas sus consecuencias. Las estructuras territoriales requieren del reconocimiento de su naturaleza desde el ordenamiento global pues de lo contrario, el municipio podrá eventualmente reclamar poseer autonomía e incluso legislación pero si los tribunales llegado el momento no reconocen en sus decisiones tal fuerza a éstas normas locales en litigios frente a normas de los niveles superiores, ese nivel no habrá segmentado al Estado y estaremos probablemente en un caso bisegmentado.

Interrumpo aquí esta selección de posiciones conceptuales de una física de lo territorial alternativa para encarar una comprensión me parece más promisoría de la complejidad de procesos territoriales que suceden a nuestro alrededor.

Para concluir este ensayo aplicaré estos elementos teóricos en una sintética descripción del avance del debate boliviano sobre la estructura territorial del Estado probablemente emergente si se cierra exitosamente la reforma total constitucional mediante Asamblea que al momento de escribir estas líneas debe cerrar sus trabajos el 14 de diciembre de 2007.

Modo de Estado y descentralización en Bolivia: signos del debate constituyente a días de su clausura

Hasta mediados de diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente boliviana tendrá que haber entregado un texto constitucional el cual será puesto a consideración del pueblo en un referendun de salida en el 2008. La convocatoria a la Asamblea misma se atribuye al reclamo de la parte occidental del país para consolidar un proceso de recolocación del Estado en la economía y la constitucionalización de profundos procesos de integración indígena, proceso que germinó desde el año 2000 en el marco de agitados cambios presidenciales. Frente a ello, el reclamo autonómico liderado por el departamento de Santa Cruz se ha interpretado como contrapeso a ese movimiento esta vez desde el oriente y parte del sur del país.

Cuando la Asamblea comenzó a sesionar, heredaba dos datos de peso desde la perspectiva territorial. Por un lado, el referendun autonómico de 2006 que si bien no fue jurídicamente vinculante a la Asamblea, develó que cuatro departamentos querían mayoritariamente las autonomías, mientras que en los cinco restantes ganaría el “No” como efecto del llamado público del ya posesionado Evo morales en contra de las autonomías.

El otro dato que se heredaba era la primera elección directa de las autoridades departamentales (los prefectos departamentales) que se produjo a finales de 2005 y que sentó las bases de la más notoria fuerza de contrapeso político actual frente al oficialismo masista en la forma de seis prefectos contrarios al régimen.

Con los meses posteriores al referendun, creció la presión desde el MAS para configurar un contradiscurso a la autonomía oriental por la vía de desbordadas autonomías indígenas y de una propuesta potencialmente inmanejable de regionalización intradepartamental. Esta presión en-

contraría su expresión en los debates constituyentes en medio de lo que acabo siendo un proceso asambleístico lerdo y de magros resultados concretos que derivarían en un alargamiento del periodo de sesiones a mediados de 2007.

Desde el punto de vista del contenido de la reforma territorial total en Bolivia, el proceso de deliberación constituyente expone hoy tres insumos importantes. En primer lugar, el tenor de la pregunta del referendun autonómico de 2006 ya mencionado, En segundo lugar, los llamados informes de mayoría y minoría que evacuara la comisión constituyente encargada del tema autonómico sobre cuya base debería concertarse un texto final ya sea en bloque por 2/3 de voto en la plenaria de la Asamblea constituyente; o conduciendo el tema en el paquete de artículos en disenso que tendrían que ir, en ese caso, a un referendun dirimitorio previo.

El tercer insumo viene en la forma de los acuerdos de la comisión suprapartidaria de consenso constitucional que delineó entendimientos básicos sobre varios tópicos sustantivos del debate constituyente, en especial, el de autonomías, luego de que la Asamblea entrara en una parálisis de varios meses a mediados de 2007.

Aunque la principal fuerza opositora no participó o, si lo hizo, fue para no firmar los acuerdos respectivos, la Comisión suprapartidaria se destacó públicamente por avanzar acuerdos que la Asamblea no habría podido obtener.

Sobre la base de estos insumos y de forma sintética, conectaré seguidamente el aparato conceptual desarrollado arriba con los trazos propositivos presentes en los insumos mencionados.

El primer aspecto que vale la pena destacar es que la pregunta del referendun autonómico fue redactada en una forma tal que, si bien venía patrocinada por el movimiento autonómico oriental, no hubiera permitido ni con un “Sí”, la materialización de un modo de Estado compuesto. En efecto, los expertos orientales aprobaron una pregunta –en consenso con el ya presidente Morales– que, precisamente en la cuestión decisiva, pedía al ciudadano un pronunciamiento sobre un régimen que ofrecía sólo “atribución normativa administrativa” –no se trataba por tanto de facultad legislativa– como base de poder político para las futuras entidades autónomas departamentales.

En otras palabras, incluso un “Sí” por tal texto, no hacía sino consolidar el modo de Estado simple independientemente de que, como en Francia o Colombia, la explotación intensa, adecuada y oportuna de un régimen de desconcentración —pues eso es lo que subyace territorialmente a todo modo de Estado simple— sea posible en términos de una mayor y mejor territorialización de la gestión pública. Este decisivo error técnico de los asesores orientales no fue percibido de inmediato aunque fue comprensiblemente saludado por el oficialismo que, como veremos, no creía que dar legislación al nivel subnacional intermedio fuera algo recomendable para Bolivia.

Una de las explicaciones a este fenómeno puede buscarse en torno al porqué de semejante confusión. Por un lado, quedaba claro que un desconocimiento técnico del ordenamiento territorial, y peor aún, la ausencia de una nueva teoría de la territorialización estatal, condujo a una carencia de instrumentos teórico-conceptuales en manos de los expertos orientales con efectos devastadores sobre el devenir del debate estructural. La relevancia de la norma en forma de “ley” como piedra angular decisional en el contexto de la división vertical del poder fue algo ignorado por el experto oriental y al negociador de la pregunta del referendun.

Una de las confusiones adicionales en este contexto fue más llamativa pues fue un error compartido con los doctrinarios del oficialismo y tuvo su origen en la suposición equívoca de que romper el monopolio de legislación detentado por el nivel nacional, condenaba indefectiblemente al país a un tránsito hacia lo federal. Por tanto, estábamos también frente a un desconocimiento de las alternativas técnicas del modo de Estado, sus familias y sub-familias. No puedo detenerme a discutir los otros aspectos de la pregunta de referendun que tampoco reunían todas las precisiones que sólo se nos darían si trabajáramos la categoría de la cualidad gubernativa introducida arriba.

Sí vale la pena añadir que a la desorientación de buena fe de los promotores orientales al consensuar la pregunta del referendun con la omisión anotada, se acoplaba el entusiasmo del oficialismo de que no se afectara el monopolio de legislación detentado por el nivel nacional en la creencia ideológica de que sólo así era posible garantizar un cambio de fuerte contenido igualitarista de alcance nacional como el que encabezaba Evo Morales.

Se tendría que esperar muchos meses para que este tema hurticante vuelva a ser motivo de debate en el marco de los acuerdos del consejo suprapartidario que abordaremos al final. Antes dirijamos la mirada por un momento al segundo insumo, el de los informes de mayoría y minoría sobre autonomías evacuados a mediados de 2007 por la Asamblea Constituyente, antes de que ésta entrara en parálisis.

Entre dichos informes sobre un nuevo régimen territorial, existen ciertos puntos convergentes, algún que otro coincidente aunque la mayoría de las propuestas son divergentes o incluso potencialmente irreconciliables. El eje temático con menores problemas es el referido a temas de diseño constitucional en torno al sistema político subnacional. Otro eje de pocos problemas pero esta vez a raíz del ínfimo conocimiento que sobre él tuvieron constituyentes y asesores, es aquel de los dispositivos de cierre constitucional que se redujo a la correcta apuesta en ambos informes por un Tribunal Constitucional como órgano de dirimición de conflictos competenciales. No se trabajaron otros aspectos como las mecánicas de intervención interniveles o los dispositivos para una resolución de colisiones normativas interterritoriales siguiendo algún principio de prevalencia general.

Sí se advierte un enorme déficit en el eje temático dedicado a las definiciones relativas al modo de Estado y esto no dejaría de tener consecuencias negativas para la precisión técnicamente exitosa de los ejes dedicados a la asignación material de competencias y la correlativa constitución financiera interterritorial.

Es cierto que el informe de minoría de la oposición recoge de mejor forma la cuestión de la plurilegislación dentro del Estado aclarando mejor la transición de lo simple a lo compuesto. A pesar de ello, y debido a la apresurada adopción de la deleznable técnica española de asignación competencial, el informe de minoría no logró una estructuración conveniente de las materias competenciales, confrontó problemas para configurar la estatalidad subnacional por carecer del concepto de la cualidad gubernativa y no pudo resolver la articulación compleja, dentro de un modo de Estado compuesto, entre descentralización y desconcentración.

El informe de mayoría oficialista, por su parte, tiene muchos más problemas en cuanto a la técnica de asignación competencial entre otras cosas por la exagerada posición de un nivel regional diseñado de tal forma que

aparecía como cuña territorial para lastimar desde adentro del departamento, la estabilidad de los futuros gobiernos departamentales merecedores –según el discurso oficialista– de tal amenaza por representar “intereses oligárquicos”. Otro elemento que desordenó sensiblemente la armonía de diseño constitucional territorial fue la atropellada incorporación de la autonomía indígena.

Paradójicamente, como aún en este contexto de tratamiento de lo indígena el oficialismo defendía el modo de Estado simple, la autonomía indígena quedaba desprovista de autolegislación. Estas insuficiencias conceptuales llevan en el caso del informe oficialista hacia una articulación entrópica de niveles territoriales y pesos constitucionales de los mismos. Algunos de los problemas evidenciados en los dos informes fueron abordados en el mes de octubre de 2007 en el marco de las negociaciones entre los partidos oficialistas y de oposición.

Efectivamente, estando la Asamblea interrumpida por los problemas derivados de la capitalidad, se conformó una instancia liderada por el Vicepresidente de la República para intentar reunir a diversas tiendas políticas y encontrar con ellas lineamientos de acuerdo sobre ejes temáticos sensibles de la reforma constitucional total siendo uno de ellos, el de las autonomías. La sorpresa fue general cuando se conoció públicamente que entre los acuerdos aparecía por primera vez el reconocimiento explícito a la facultad legislativa para el departamento. Desde el punto de vista conceptual, se verificaba así en la práctica del debate constituyente, la fuerza que cargaba lo que he llamado arriba la piedra angular de la decisión territorial estructural.

Como la facultad de legislación se abría según la comisión de consenso suprapartidario sólo a los departamentos, negándosela por lo tanto a “regiones” y a “pueblos indígenas”, se generaba un efecto positivo de jerarquización del nivel departamental frente a lo regional e indígena con los saludables efectos de equilibrio de pesos constitucionales de los niveles territoriales dentro del Estado.

En segundo lugar, el acuerdo aclaraba que la región no implicaba más la eliminación de la provincia que en Bolivia representa una instancia des-concentrada intradepartamental de larga data. Pero más importante aún: la región misma acaba como asunto cuya materialización quedaba en

manos del poder departamental. Con esta decisión, se esfumaba el peligro de que la región operara como una grieta que interna al departamento, acabara poniendo en jaque a la autonomía departamental por la vía financiera, política o competencial.

En tercer lugar, se procuraba una mayor presión para acomodar lo indígena en el molde municipal aunque se dejaba aún la figura de territorialidades indígenas en una suerte de flotación cuando estas no acababan acomodadas en el ámbito municipal.

Como quiera que fuera, estos últimos pasos comenzaban a dismantelar aunque fuera parcialmente la idea de lo indígena como “nivel” pues parecía compatible pensar más bien lo indígena como algo acomodable en lo que sí es un nivel territorial: lo municipal. Además el acuerdo establecía que cuando los pueblos indígenas no municipalizados pretendieran organizarse, lo hicieran sin irritar los límites político-administrativos existentes. Ello suponía el inicio de una consagración eventual de las territorialidades indígenas como espacios y no como territorios con las ventajas de armonización territorial que eso supone.

Al momento de concluir este ensayo, no se sabe si los acuerdos de la comisión suprapartidaria serán rescatados por la redacción de la nueva constitución que el oficialismo prácticamente sin oposición –y luego de polémicas decisiones en relación a la legalidad y legitimidad del reinicio de sesiones–, viene trabajando en medio de gran turbulencia social para cumplir el plazo del 14 de diciembre 2007. El texto en grande aprobado en un recinto militar a finales de Octubre en las inmediaciones de Sucre prácticamente sólo entre oficialistas y con varios manifestantes muertos, repuso el modo de Estado simple, las regiones intradepartamentales potencialmente innamajables y un sesgo indigenista desproporcionado. Todos estos temas habían sido reparados en buena medida por la comisión de consenso a pesar de los intentos de la oposición más dura de bloquear el avance de la Constituyente.

Bibliografía

- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico-Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chantebout, B. (1991). *Droit Constitutionnel et science politique*. Paris: Armand Colin.
- De Carreras, F./Gavara de Cara, J.C. (2003). *Leyes políticas*. Pamplona: Thomson/Aranzadi.
- Delpérée, F. (2000). *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*. Bruselas: Bruylant, LGDJ.
- Dürig, G. (2001). *Grundgesetz-Einführung*. München: DTV
- Garrido Falla, F. (2001). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Hesse, K. (1991). *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*. Holanda: C.F. Müller Verlag.
- Isense, J. (1990). *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Kant, I (1992). *Zum ewigen Frieden*. Meiner.
- Kelsen, H. (1933). *Allgemeine Staatslehre*, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- Löwenstein, K. (2000). *Verfassungslehre*, Mohr Siebeck.
- McEldowney, J. (2002). *Public Law*, London: Sweet & Maxwell.
- Moreau, J. [Ed] (1995). *Droit Public*, Tome I, Económica.
- Pactet, P. (1999). *Institutions politiques-Droit constitutionnel*. París: Colin.
- Parejo, L. (2005). “La reforma estatutaria y organización territorial del Estado”, *Cuadernos y Debates*, N° 166, CEPC.
- Sannwald, R. (2004). *Kommentar zum Grundgesetz*, Luchterhand.
- Simmel, G. (1995). *Soziologie des Raumes*, Gesamtausgabe, Band VII, Suhrkamp-Verlag.
- Stein, E; Frank, G. (2002). *Staatsrecht*, Mohr Siebeck.
- Tulard, M. (2002). “L’autonomie financière des collectivités locales” en *Regards sur l’actualité*, N° 286.
- Turpin, C. (2002). *British Government and the constitution*. London: D. Herworths.
- Warren, N. (2006). *Australia’s intergovernmental fiscal arrangements*, South Wales Government.

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú

Gustavo Guerra-García Picasso*

Introducción

El proceso de descentralización en el Perú avanza más allá de la voluntad específica de los principales actores nacionales representados en los poderes Ejecutivo y Legislativo. En gran medida, el avance del proceso de descentralización es la contra ola del proceso de descentralización y reconcentración de las competencias y recursos públicos en el Gobierno Nacional y en la Presidencia de la República que se produjo a partir de 1990, con el arribo al poder del Presidente Alberto Fujimori. El proceso de descentralización se consolida jurídicamente en 1993 a través de la nueva Constitución que fue diseñada a la medida del régimen político imperante entre 1990 y el año 2000. Diez años después de aprobada la Constitución vigente, en el año 2003, se reinicia un intenso proceso descentralizador con el inicio de las gestiones de presidentes regionales democráticamente elegidos. El crecimiento de la economía, la existencia de grandes proyectos de inversión localizados lejos de Lima y el despegue de sectores que explotan recursos naturales –que aportan el 50% del pago de su impuesto a la renta como financiamiento de los gobiernos nacionales y regionales– está generando las condiciones para un creciente protagonismo de los gobiernos regionales y municipales en el desarrollo.

* Consultor internacional. Experto en análisis institucional y formulación de proyectos. Ampla experiencia en la gestión pública concreta en diferentes cargos tales como Vice-ministro, director general y jefe de proyectos.

El proceso no está exento de dificultades, pero es previsible que las mejores prácticas de gestión de los gobiernos regionales legitimen paulatinamente el proceso de descentralización.

El presente ensayo es un esfuerzo por sintetizar los factores que han determinado la evolución del cambio institucional en el Perú y el lugar que ocupa dentro de ese proceso, la descentralización. El ensayo cuenta con seis secciones incluyendo la presente introducción. La segunda sección reseña las características de la profunda crisis previa al período de reformas ocurrida en los años 90. La tercera sección describe los cambios institucionales más importantes ocurridos entre 1990 y 1996, que son los que configuran, en lo fundamental, los problemas y capacidades del poder Ejecutivo peruano en la actualidad. La cuarta sección, reseña las reformas parciales ocurridas con posterioridad a 1996 y previas al inicio del proceso de descentralización. En la sección final se propone una agenda de temas cruciales que en opinión del autor son los desafíos principales del proceso de descentralización.

La crisis del período pre-reforma del Estado

A partir de 1985 el gobierno de Alan García implementó un conjunto de políticas estatistas y populistas que llevaron a un virtual colapso del Estado peruano, previamente el gobierno de Fernando Belaúnde había restablecido los equilibrios macroeconómicos, dejado un déficit del sector público casi nulo y las tarifas públicas, tasas de interés y tipo de cambio en sus niveles reales.

La aplicación del programa heterodoxo en general, y de los subsidios indiscriminados e ineficientes (ENCI y ECASA), generó que entre 1985 y 1989 las empresas estatales tuvieran pérdidas por US \$ 1,650 millones. Asimismo, los ingresos fiscales cayeron a 4.9 por ciento del PBI y los depósitos del sistema financiero se redujeron al 5 por ciento del PBI, quedando el Perú imposibilitado de acceder al crédito tanto en la banca privada internacional como en los organismos multilaterales.

Hacia fines del decenio de los años ochenta, el PBI real per cápita se redujo a un nivel inferior al de los años sesenta, los gastos en educación y salud

se redujeron drásticamente y disminuyó la calidad de estos servicios. Un ejemplo es que el gasto real promedio *per cápita* de los habitantes de Lima se redujo en 52.7 por ciento entre 1985 y 1990 (Glewwe y Hall, 1992: 57).

Hubo un deterioro significativo en el mantenimiento vial, la capacidad operativa de las empresas eléctricas y aumentó de forma significativa la demanda insatisfecha por servicio telefónico. Asimismo, se experimentó una disminución en la capacidad institucional de la policía, los establecimientos penales y el poder Judicial. En términos generales, como señaló Richard Webb, desde 1975 el sector público se encontraba en franco proceso de desintegración y se produjo una privatización *de facto*, que no obedeció a programa político alguno (Paredes y Sachs, 1991: 3), de esta forma en el Perú hubo una “privatización no deseada y desordenada” en actividades como los servicios de correo y transporte, educación, salud, suministro de agua, generación de energía y hasta en la seguridad pública y en la administración de justicia.

En algunos casos, los procesos de privatización resolvieron situaciones de emergencia (rondas vecinales de patrullaje, camiones cisterna para suministro de agua). Sin embargo, otras privatizaciones tuvieron muy escasa acogida (tráfico de líneas telefónicas y ajusticiamientos populares).

En resumen, los rasgos distintivos del ejercicio del poder y la autoridad política a fines de los ochenta y principios de los noventa fueron el menosprecio a la legalidad formal, el descrédito a las instituciones públicas, la arbitrariedad y el abuso del poder; lo cual contrastaba con los avances que en esos años se registraban en el campo de la economía institucional (North, 1990: 115), los cuales señalan que sin instituciones estables, el desarrollo económico y social es prácticamente imposible.

Las reformas que delimitan las características del poder Ejecutivo actual: 1990-1996

El 8 de agosto de 1990, el gobierno del presidente Alberto Fujimori aplicó el programa de estabilización económica más drástico en la historia del Perú, el cual se propuso erradicar una hiperinflación que en los últimos cinco años había incrementado los precios en más de 2 millones por cien-

to. El plan de estabilización incluyó dramáticas correcciones de precios. A partir de este plan se generaron muchas reformas de primera generación. Estas reformas, cambiaron completamente el paradigma económico en el Perú. Las principales reformas fueron: la reforma constitucional y del marco jurídico; las privatizaciones; la regulación de los monopolios naturales y otras entidades; las reformas tributaria (SUNAT) y aduanera (SUNAD), y los procesos de concentración y centralización; y la reforma administrativa.

La reforma constitucional y del marco jurídico

En noviembre de 1991 se generó la mayor parte de los decretos leyes promulgados para promover la inversión privada lo cual se denominó primera ola de reformas, posteriormente entre 1992 y 1994 se consolidaron y reglamentaron teniendo una gran acogida por los sectores empresariales y la opinión pública. Pocos meses después de la primera ola de reformas se produce el autogolpe y se propone una nueva constitución. La Constitución del 93 contiene las orientaciones de lo que el Estado debe o no debe hacer y hacia donde debe orientarse prioritariamente su acción. Según Romero (1996: 29-38), los artículos 58 y 60 establecen que el Estado se limita a orientar el desarrollo del país y sólo si está autorizado por ley puede realizar actividades empresariales en forma subsidiaria. Enrique Bernal (1994: 35-47), compara las Constituciones de 1979 y 1993 y concluye que: la Constitución del 93 limita los derechos humanos a contenidos económicos, sociales y culturales; debilita al Estado en sus atribuciones de regulador de la actividad económica y defensa de recursos naturales del país; incrementa las atribuciones del presidente y minimiza las del Parlamento; restablece la reelección presidencial inmediata; divide al Jurado Nacional de Elecciones y difiere el proceso de descentralización.

Las privatizaciones

En 1991 se inicia un programa de privatización cuyos objetivos fueron: reestructurar la relación entre los sectores público y privado; elevar la eficiencia de las empresas de servicio público; lograr que las fuerzas de mercado y la libre competencia tengan un papel esencial en la asignación de recursos; lograr que la inversión privada en el sector productivo se convierta en el motor del crecimiento económico. En 1992 se constituyó la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), con objetivos empresariales, políticos, legales y económicos financieros. Desde 1991 hasta 1996 se privatizaron 130 empresas o activos del Estado por US\$ 6,752.2 millones.

Regulación de monopolios naturales y otras entidades

La función de regulación antimonopólica se modernizó como consecuencia de las privatizaciones en telecomunicaciones, energía, transportes y frente a la posibilidad de que ocurra lo mismo en el sector saneamiento. Así se crearon Osiptel, Osinerg, Ositrán y Sunass como experiencias nuevas de regulación con grados de autonomía significativos y como entidades independientes de los ministerios sectoriales. En el mismo proceso y como consecuencia de las reformas liberales, se creó para defender los derechos de los consumidores y autores intelectuales el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), creado bajo la percepción de que una excesiva concentración del mercado podría generar presiones en el alza de los precios. Todas estas instituciones fueron “islas de modernidad” que existieron en un mar de precariedad estatal.

La reforma tributaria (SUNAT) y aduanera (SUNAD)

El gobierno de Alberto Fujimori, inició su gestión con menos de 5 por ciento de presión tributaria respecto del PBI. Por ello, emprendió una

importante reorganización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), modificando la estructura impositiva y perfeccionando la normatividad general del sistema. El objetivo fue ampliar la base tributaria, permitir el establecimiento de un entorno más competitivo para el sector privado e introducir políticas de control más dinámicas. En 1990 sólo se fiscalizaba mensualmente a setecientos contribuyentes, dicho número se elevó a 10 000 contribuyentes en 1993 y a aproximadamente a 50 000 en 1995. Por su parte, la reorganización de las aduanas y la consolidación de la Superintendencia de Aduanas (SUNAD) ayudaron a incrementar la recaudación. La mayor eficiencia de la administración aduanera redujo los costos para los agentes de comercio exterior y en general para los trámites en esta actividad.

Concentración y centralización

La precipitación con que se actuó en las fases finales del proceso de delegación de competencias y transferencias de funciones a las nacientes regiones durante el gobierno de Alan García (1985-1990), generó un conflicto entre el gobierno central y los gobiernos regionales. A lo largo de 1991 se agudizó la contienda de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales por activos: empresas, bancos, instituciones, proyectos especiales, etc. Este conflicto sería finalmente “solucionado” con la disolución de las Asambleas Regionales por el golpe de Estado del 5 de abril 1992 y la instauración de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) dependientes de un Ministerio Nacional. Esta situación acentuó el tradicional manejo centralista en la asignación de los recursos públicos; no sólo debido a la designación por el Poder Ejecutivo de las autoridades regionales, sino también al limitado presupuesto que se les asignó. Entre 1990 y 1996, los recursos destinados a las regiones se transferían a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Ministerio de la Presidencia y el FONCODES; sin mayor participación en las instancias regionales en la configuración y determinación de los gastos por efectuarse. En relación con las Municipalidades Provinciales y Distritales, en diciembre de 1993, se modificó la estructura de

poder de los gobiernos locales estableciendo una marcada dependencia de la economía municipal por las transferencias del gobierno central, poniendo en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales a través del Fondo de Compensación Municipal. En cuanto a las obligaciones de las municipalidades, la superposición de funciones y la ambigüedad de sus mandatos limitaban la posibilidad de que la población responsabilice a los gobernantes por las decisiones que toman y ejecutan.

La reforma administrativa

Entre 1990 y 1996, la reforma administrativa no tuvo un plan y programa propios, sino que fue la resultante de la política económica y las necesidades de corto plazo del gobierno. Por ello, la reforma del Poder Ejecutivo no enfrentó los principales problemas colaterales de la administración pública peruana.

Así, los resultados más importantes fueron la reducción parcial –pero efectiva– de las planillas del Estado, la privatización de un número importante de las empresas públicas y el reforzamiento de las denominadas “islas de modernidad”. Sin embargo, hacia finales de 1996, se mantenía la situación generalizada de mediocridad, baja motivación y escasa productividad de la administración de servicios públicos y sociales. La mayoría de cambios administrativos no modificaron sustancialmente los mecanismos de presupuesto ni los procedimientos de rendición de cuentas o los procedimientos de control. Para evitar las rigideces de las entidades públicas en línea, se creó un gran número de unidades con relativa autonomía. Muchas de ellas generaron estructuras paralelas, conflictos internos y duplicaciones de esfuerzos. Desde el punto de vista de la redistribución del Poder, el principal cambio está relacionado con la existencia del Ministerio de la Presidencia, que se convierte en una entidad tan poderosa como el Ministerio de Economía y Finanzas. En líneas generales las principales modificaciones del organigrama general del Estado en 1996, respecto de 1990 fueron los siguientes: se crea FONCODES, principal institución en la lucha contra la pobreza; se elimina la autonomía de los gobiernos regionales,

transfiriendo sus potestades al Ministerio de la Presidencia; se crea el ministerio de la Presidencia y se le transfiere la conducción de varias unidades ejecutoras de infraestructura y los Consejos Transitorios de Administración Regional: se crea el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano y se le transfieren varios programas sociales importantes.

Período de mejoras incrementales: 1996-2002

En el período 1996-2004, las reformas institucionales impulsadas por la política económica se desaceleraron y perdieron tanto impacto como cobertura. En líneas generales, reformas con grupos activamente organizados en contra o con posturas amenazantes perdieron viabilidad política en la mayoría de los casos. Ello no significa que no se emprendieran algunos cambios desde el MEF y otros sectores, pero ninguno de ellos tuvo impactos comparables a los ocurridos en el período anterior (1990-1996). Es posible afirmar que por las características del funcionamiento régimen autoritario a partir de 1996 y la falta de liderazgos reformadores en el período de transición democrática, bloquearon las esperadas reformas de segunda generación. En todo el período, la dinámica de cambio institucional se redujo a cambios incrementales con perfil bajo y a logros alcanzados por sectores cuyas intervenciones no afectaban de forma dramática los intereses de los principales agentes económicos y sociales.

Al igual que en el período 1990-1996, en el período 1996-2002, el Estado peruano fue conducido sin políticas explícitas ni planes desarrollo sectoriales o regionales. Desde la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, no se reconstruyó un Centro de Planificación Estratégica. Lo que sí se desarrolló fue un importante sistema de control de calidad de los proyectos de inversión orientado a asegurar un mínimo de rentabilidad “social” de la inversión.

Tanto en el gobierno del Presidente Fujimori como en el Alejandro Toledo, proyectos de nula o negativa rentabilidad pero de alto impacto político son promovidos en el más alto nivel político.

En todo el período se mantuvieron estructuras de decisión en muchos ministerios paralelas a la línea de carrera. Se institucionalizaron los “gabinetes de asesores”, que en la práctica tienden a interferir con las instancias formales de decisión de las altas direcciones de los ministerios. Además, los cargos de confianza tuvieron altísimos niveles de rotación y por tanto en todo el período muy pocas instituciones contaron con una continuidad razonable y un mínimo de memoria institucional. El estado no logró establecer mecanismos institucionales de retención de sus mejores técnicos y gerentes públicos y se mantuvo la interferencia política. Al igual que en el período 90-96, los ministros –en promedio– continuaron durando menos de un año, con lo cual la sostenibilidad de las reformas parciales era muy baja y la rotación de cargos de confianza estaba altamente correlacionada con la rotación ministerial.

A pesar de que se realizaron algunas privatizaciones y se concretaron algunos proyectos de inversión significativos, la presión regional y social, presionaron al gobierno a actuar con mucha cautela en los procesos de inversión privada.

Desde mediados de 1996, el gobierno peruano anunció que se proponía realizar un conjunto de reformas para modernizar el aparato público. Sin embargo, entre 1996 y el 2002 no se produjo ningún debate amplio sobre el contenido y dirección de las reformas. En 1996 se implementó una Comisión de Reforma del Estado y eso ocurrió cuando los factores políticos que impulsaron las reformas de los años 90 se habían debilitado. Ninguno de los equipos profesionales que tuvo responsabilidades en relación a los procesos de reforma y modernización del Estado logró resultados en todo el período. La imposibilidad de la reforma el Estado para dotarlo de equipos técnico políticos de primer nivel encargados de la gestión pública superior mantuvo el desbalance entre las pocas entidades públicas eficientes y la vasta constelación de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. Esta tendencia refleja la incapacidad de implementar reformas generales y los éxitos en algunas reformas institucionales específicas.

**La descentralización:
motor del cambio institucional: 2003-2007**

En el período 2000-2002 empezaron a incubarse algunas acciones que permitieron que se reimpulse el proceso de descentralización. A partir del 2003, las tendencias de reforma que es posible que se mantengan son las siguientes: la descentralización político administrativa; la preparación de algunos sectores para la descentralización; la transparencia pública y la participación ciudadana en los procesos presupuestales regionales y locales; la disminución del número de organismos públicos descentralizados y la fusión de entidades

La descentralización político administrativa

Como respuesta al excesivo grado de centralización y concentración económica de la década de los años 90, el gobierno de Alejandro Toledo –con el respaldo mayoritario– de la opinión pública de todas las regiones del Perú– y el Congreso de la República, se encaminaron los procesos de descentralización regional y municipal. Cabe señalar que el Congreso tiene un sólido compromiso descentralista, pues fue fruto de un nuevo sistema electoral de distrito múltiple que reemplazó al distrito único que rigió durante los años 90. Esto significa que la dinámica política legislativa tiene incentivos para combinar el regionalismo con los temas nacionales. El proceso político se inició en la campaña electoral del 2000, en donde la mayoría de las fuerzas políticas propusieron descentralizaciones efectivas y significativas. La implementación del proceso se inició cuando el Congreso del 2001 se discutía el capítulo XIV de la reforma constitucional, el cual estaba referido al proceso de descentralización. Desde ese momento, la reforma ha tenido un carácter continuo y, aparentemente, irreversible.

Durante los años 2003 y 2004, se promulgaron otras leyes con el objetivo de completar el diseño de la descentralización. Las principales se mencionan a continuación:

- Ley de promoción de la inversión descentralizada que establece las facultades de los gobiernos subnacionales para atraer inversión privada.
- Ley de descentralización fiscal que establece las etapas que tendrán los gobiernos regionales en cuanto a la asignación de ingresos. En la primera etapa las fuentes son las transferencias presupuestales y el Fondo de Compensación Regional. En una segunda etapa, cuando se hayan formado las regiones con dos o más departamentos, los gobiernos regionales tendrán como ingreso hasta el 50 por ciento de ciertos impuestos nacionales recaudados en sus jurisdicciones. Además, esta norma establece los límites del endeudamiento y crecimiento del gasto en las instancias subnacionales.
- Modificación de la Ley de tributación municipal.
- Ley del sistema de acreditación que busca establecer las condiciones mínimas que deben cumplir los gobiernos subnacionales para recibir competencias.
- Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones que establece los incentivos económicos para la conformación de las regiones multidepartamentales.
- Ley Marco del presupuesto participativo que establece los lineamientos generales para la elaboración de presupuestos participativos.

Otras normas de rango inferior a Ley, pero que merece mencionarse son los decretos supremos referidos a los Planes Anuales de Transferencias Sectoriales y el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública.

Recientemente, las más importantes reformas legales son: el Plan Anual de Transferencias 2007, que es el más ambicioso de todos, pues propone la transferencia integral de las competencias regionales y locales a término del 2007; la incorporación en el presupuesto 2008 de mecanismos de presu-

puestos por resultados para el gasto corriente regionales y nacional en programas sociales; la norma que elimina las prefecturas y subprefecturas; la norma que regula las mancomunidades en el ámbito municipal y la descentralización total del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En relación a las transferencias de competencias, unidades ejecutoras y activos; las decisiones más importantes hasta la fecha son:

- La asignación de los presupuestos de gastos corrientes de los antiguos CTAR a los gobiernos regional, con lo cual “de facto” se trasladaron funciones que se financiaban con dichos recursos.
- La transferencia de 8 proyectos de infraestructura de riego del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).
- La transferencia de recursos ordinarios del presupuesto de FONCODES, lo que ha obligado a una gestión mancomunada entre los Municipios y FONCODES de un importante número de programas sociales.
- La transferencia parcial de los programas nutricionales del PRONAA.
- La acreditación para infraestructura económica y programas alimentarios de 241 municipios distritales y 69 municipios provinciales.
- Los nombramientos de los directores regionales se dan por procesos administrativos del gobierno regional.
- La delegación de cinco competencias del Ministerio de Salud a las regiones, incluyendo dentro de éstas los nombramientos de todo el personal debajo del director regional de salud y las competencias de salud ambiental y sus recursos directamente recaudados.
- La descentralización total del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Las transferencias de las dependencias regionales de INRENA a algunas regiones amazónicas.

- La transferencia de todas las competencias regionales a los gobiernos departamentales a finales del 2007.

Todas estas reformas legales y transferencias han tenido enormes impactos tanto en la gestión del poder Ejecutivo como en la gestión de los gobiernos regionales y locales. Lo previsible es que las reformas descentralizadoras se mantengan y se intensifiquen. Sin duda, la descentralización regional es la reforma institucional más significativa del período 2001-2007.

En el 2003, iniciaron gestiones la primera generación de gobiernos regionales y en el 2007 se ha iniciado la segunda generación en la cual se producido un salto cualitativo de los liderazgos regionales. En el 2007, como consecuencia, de los mayores recursos disponibles y de las mayores capacidades de gestión, el gasto de inversión se incrementó en 47 por ciento.

A finales del gobierno del presidente Alejandro Toledo, se convocó a referéndum para la creación de regiones multidepartamentales. En dicho proceso electoral, la población rechazó al proceso de integración regional, que era incentivado por un conjunto de incentivos relacionados a mayores ingresos para las regiones. Actualmente, la integración y articulación entre departamentos se está realizando a través de las juntas interdepartamentales, que ya existen en el Norte, en la Amazonía y en el Centro.

Cabe destacar que en el año 2007, el gobierno del presidente Alan García, desactivo el Consejo Nacional de Descentralización. En respuesta a ello, los presidentes regionales se articularon para crear la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, instancias que se prevé se constituya como el interlocutor del espacio regional para las negociaciones con el Gobierno nacional de los temas clave de la descentralización.

La preparación de algunos sectores para la descentralización

Como consecuencia del proceso de descentralización a partir del 2003, en algunos sectores se empieza a redefinir el papel de los ministerios centrales. Los sectores que más avances realizaron fueron: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en relación al subsector transportes y el

Ministerio de Agricultura en relación al papel de las Agencias Agrarias, el Ministerio de Energía y Minas en relación al subsector de pequeña minería y el Ministerio de Salud, que es el único que ha logrado concertar con los gobiernos regionales un esquema de distribución de competencias regional y un cronograma de transferencias. Es previsible que esta tendencia se intensifique en la medida en que el proceso de descentralización se consolide

*La transparencia pública y la participación ciudadana
en los procesos presupuestales*

A partir del gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua se abren un gran número de canales de participación entre el Estado y la sociedad. El mayor impulso provino del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano con las normas que promocionaron la instalación de Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza en todos los niveles de la administración pública. En el mismo tiempo, se instalaron consejos y mesas de dialogo en diferentes sectores.

Al propio tiempo, desde el MEF se empezaron a utilizar normas (Ley de prudencia y transparencia fiscal) y sistemas (como el Sistema Integrado de Administración Financiera) que se dieron a finales de los años 90, pero que en un nuevo contexto y con nuevos decisores de política permitieron aumentar la transparencia del gasto público. Así, se reglamentó la Ley del acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas, se publicó el Portal de Transparencia Económica del MEF y como caso emblemático, los ministerios de Defensa e Interior fueron incluidos dentro de los mecanismos de control financiero del SIAF. Todo lo anterior, ha sido complementado –en el marco de las leyes descentralizadoras– con avances significativos en esquemas de presupuesto participativo y planes de desarrollo departamental y local concertados. Todo ello, ha amentado de forma significativa la participación de las organizaciones sociales de escala regional y local en la discusión de los presupuestos de inversión. Es previsible que estas tendencias se acentúen en los próximos años, en tanto el propio proceso de descentralización se profundice.

La disminución del número de organismos públicos descentralizados y la fusión de entidades

El gobierno de Alberto Fujimori, legó al gobierno de transición de Valentín Paniagua un enorme número de unidades ejecutoras y organismos públicos descentralizados. Por ello, el MEF y varios sectores mancomunaron esfuerzos para disminuir el número de Organismos Públicos Descentralizados. Así, muchos de ellos cambiaron de estatus legal. El ejemplo más significativo es FONCODES que actualmente es una unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. El objetivo es reducir el número de pliegos –cada organismo público descentralizado es un pliego– de modo de aumentar el control presupuestal del ministro sectorial y reducir el grado de autonomía de ciertas agencias públicas que debían estar más articuladas a los superiores jerárquicos sectoriales.

La existencia de muchas unidades ejecutoras creadas durante la década de los 90, también ha incentivado la fusión de entidades. Ejemplo de este proceso en el campo de la infraestructura económica fueron la fusión del Programa Especial de Rehabilitación en Transportes (PERT) y el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (SINMAC) que dio lugar a la creación de Provías Nacional en el sector transportes. Otro ejemplo, es la fusión por absorción de COOPOP por articulación dentro de la estructura del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social. Otras fusiones en el mismo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social se han producido recientemente: La Dirección General de Familia y Comunidad ha absorbido la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes y se han fusionado los Programas Nacionales contra la Violencia Familiar y Sexual, el Wawa Wasi y el INABIF dentro del INABIF. En el campo de la recaudación de impuestos la fusión más importante es la que permitió que la SUNAD sea absorbida por la SUNAT y en el terreno de la promoción de la inversión privada, Promperú, COPRI y la CONITE en PROINVERSION.

Durante el gobierno del presidente Alan García, la tendencia se mantiene. Tanto el presidente de la República como la ministra de Transportes y Comunicaciones, encargada de la reforma del Estado, han señalado que existe un ambicioso programa de fusiones de unidades ejecutoras sociales

con el objetivo de ahorrar S/.200 millones y focalizar mejor los esfuerzos públicos. Es poco probable que este plan de fusiones se pueda implementar en su integridad pues significaría en muchos casos, el mantenimiento de programas de carácter municipal en el nivel nacional. Actualmente, el plan de fusiones ha fusionado a los consejos de jóvenes y asuntos ambientales con las unidades de línea; se ha fusionado el Fondo de Energía (FONER) con la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP) en una nueva Dirección Electrificación Rural; se han fusionado las unidades ejecutoras de transportes Provías Departamental y Provías Rural y se han unido Prompex con Promperú.

Obstáculos y desafíos de la reforma del Estado en el contexto de la descentralización

La descentralización le impone a los tres niveles de gobierno cambios sustantivos. Las estructuras nacionales y regionales deben modificarse de forma sustantiva de modo de que se mejore la gestión de los programas y proyectos. También es importante, completar el marco normativo y consolidar a los actores claves de la descentralización. Un mecanismo importante es el desarrollo de mecanismos de cooperación intergubernamental de modo de poder concertar políticas y presupuestos. Todos estos asuntos se tendrán que dar dentro de un proceso potencialmente conflictivo por los factores siguientes.

El esquema crecimiento acentúa la desigualdad: Los indicadores macroeconómicos continuarán mejorando, impulsados por el grado de inversión y el previsible superávit fiscal, pero no se resolverá la inequidad. La pobreza absoluta se reducirá vía la expansión del empleo en zonas urbanas y en el área de influencia directa de actividades mineras y agroindustriales. Sin embargo, la pobreza relativa y la desigualdad aumentarán pues el gobierno no parece tener un plan real para reducir la pobreza rural la cual puede aumentar como consecuencia del TLC con EE.UU., la eliminación del arancel al trigo y a la harina (principal sustituto de los productos andinos) y la reducción de las exoneraciones en la selva. Por su parte, en las zonas

urbano marginales, las familias que no puedan aprovechar del crecimiento del nivel de actividad no podrán contar con la mínima red de protección social, pues la reforma del Estado no estará orientada a formar un Estado del Bienestar sino a gerenciar los programas sociales con menores costos administrativos. Esta tendencia implica la necesidad imperiosa de avanzar a mayor velocidad en el fortalecimiento de la gestión de los programas sociales regulares (salud, educación y nutrición) que, actualmente, están en su mayoría a cargo del nivel regional.

Las desigualdades en transferencias de recursos agravarán disparidades: La concentración de los recursos del canon, generará una mayor desigualdad entre regiones y entre provincias y también entre distritos de varias regiones. No se prevén mecanismos compensatorios ni tampoco una reasignación de las fórmulas de distribución de los recursos del canon. Esta situación generará una intensa disputa, tanto por los recursos como por los territorios que dan derecho a los recursos de canon, sobre canon y regalías. Por esta razón, es importante repensar la descentralización fiscal, la Asamblea Nacional ha planteado una nueva propuesta de descentralización fiscal priorizando la implementación de sistemas de coparticipación de los ingresos tributarios. Esto permitiría darle más racionalidad a la distribución de recursos entre las diferentes instancias y disminuir la discrecionalidad del MEF para la asignación de los recursos de transferencias provenientes de recursos ordinarios.

La excesiva austeridad bloqueará la capacidad de ejecutar inversión en el nivel regional: Los gobiernos regionales no tienen unidades ejecutoras para la viabilizar el financiamiento y la gestión administrativa de los proyectos con las crecientes partidas de inversión. Por ello, y por las reducidas escalas remunerativas, tendrán enormes dificultades para ejecutar el creciente volumen de recursos de inversión que es causado por el crecimiento del PBI y de las cotizaciones internacionales de los minerales. La ejecución de proyectos en los tres niveles de gobierno seguirá creciendo hasta mediados del 2009 a un ritmo menor al del crecimiento del presupuesto de inversión y luego se armonizarán y se recuperará la consciencia de que los recursos públicos seguirán siendo escasos. Frente

a este problema, es urgente que el MEF y el poder Legislativo incentiven proceso de modernización regionales y faciliten el proceso. Actualmente, los temas de escalas remunerativas y la creación de unidades ejecutoras regionales, están bloqueados por falta de apoyo de las instancias nacionales.

El gobierno responsabilizará de la crisis social a los gobiernos subnacionales, pero no tendrá éxito en esa táctica: las principales reivindicaciones seguirán enfocándose en el gobierno nacional. El gobierno intentará repetidas veces culpar a las regiones y municipios por los problemas de insatisfacción ciudadana. Desde el más alto nivel se seguirá señalando cuántos recursos se han transferido a las regiones con el propósito de incitar a la gente a reclamar a los gobiernos subnacionales en lugar del gobierno central. Sin embargo, hasta la fecha los líderes locales y, en algunos casos, los regionales han tenido mucho más éxito que el gobierno en canalizar el descontento popular contra el gobierno. Para enfrentar esta situación es importante consolidar a la Asamblea Nacional de gobiernos regionales y apoyar la rearticulación de los mecanismos de representación de los gobiernos locales. El diálogo intergubernamental puede permitir reducir una potencial conflictividad entre los gobiernos nacionales y el resto de los gobiernos descentralizados.

Las iniciativas del gobierno nacional y la política represiva dificultará los intentos de establecer diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad civil: Hasta ahora los mayores conflictos sectoriales y regionales han sido causados por las propuestas y por el estilo confrontacional del presidente y miembros de su gobierno. La aprobación de la Ley de la carrera pública magisterial sin debate público y en la Comisión Permanente, la eliminación de las exoneraciones de la selva sin negociar con los sectores políticos de la selva, el avance del TLC con EE.UU. sin plan de compensación, el reclamo por fertilizantes, carretera y crédito para agricultores en Andahuaylas, las demoras de la licitación de los tramos pendientes de la interoceánica; los reclamos profesores universitarios, han sido algunos de los detonantes de los principales conflictos. Frente a ello, la actitud del gobierno ha sido cada vez más dura. En un año y medio de go-

bierno, El número de muertos en conflictos es cinco veces mayor que los habidos durante todo el quinquenio del presidente Toledo. En todo este proceso, la mayoría de presidentes regionales han hecho un esfuerzo por mediar y bajar las tensiones. Sin embargo, el gobierno responde con medidas que limitan los derechos de acción política de alcaldes y presidentes regionales, incluyendo dentro de los Decretos Legislativos sobre criminalidad organizada la penalización de las autoridades que se involucren en huelgas y movilizaciones cuando lideran las reivindicaciones de los pueblos que los han elegido. El efecto disuasivo del DL 982 no funcionará, y un arresto —o destitución— de alguna autoridad que lidera una manifestación, más bien puede desembocar en conflictos aún mayores.

Las transferencias de competencias se realizarán pero sin mejorar condiciones de operación: El gobierno nacional continuará traspasando funciones a los niveles regional y local sin un adecuado balance de recursos, sin resolver las escalas remunerativas y sin brindar apoyos efectivos a la capacidad de gestión. La indispensable descentralización fiscal no avanzará en la parte de ingresos y en la parte de gastos se complicará por la falta de claridad entre las competencias asignadas y los recursos de operación disponible. Frente a ello, será fundamental que la cooperación internacional y las instituciones de apoyo continúen diseñando propuestas de política para el mejoramiento y financiamiento complementario de las funciones descentralizadas sociales más importantes. El déficit de recursos humanos y financieros para los programas es tan significativo que será importante priorizar una parte de esas funciones cada año y buscar sus mejoras de gestión y financiamiento.

La reforma del Estado avanzará como si el déficit social sólo fuera gerencial: El gobierno ha logrado reducir y contener el gasto corriente reduciendo los sueldos de los máximos directivos públicos, las remuneraciones de los congresistas y de los alcaldes. Además, ha arrinconado a los sindicatos y ha logrado contener los aumentos a los maestros, personal médico y policías. Ello permitirá ampliar el presupuesto de inversión y el gasto en infraestructura. Sin embargo, el gobierno olvida que parte del crecimiento es sostenible y que *el déficit urgente del gasto público es corriente*. Si todo el

esfuerzo de contención de expectativas se orienta a ensanchar sólo el gasto de inversión no se va a poder atender el déficit social urgente. Frente a esta magnitud de problemas es grave que la reforma del Estado en lo social se centre en el tema de ahorro de recursos vía fusiones de entidades públicas y programas sociales. Por ello, la cooperación internacional debe priorizar el apoyo a los gobiernos regionales de modo de asistirlos en reformas sus sistemas de gestión.

Las gestiones regionales y locales innovadoras marcarán la pauta de la descentralización: Las mejores prácticas de gestiones regionales y locales determinarán el futuro de la descentralización. Esto incluirá experiencias de gestión mancomunada regional y local; el crecimiento del asociativismo municipal, mayor exposición de los niveles subnacionales a la cooperación internacional; y la búsqueda en muchos territorios que la innovación para el desarrollo económico sea el foco de la gestión local o regional. Por ello, la cooperación internacional y los medios deberán apoyar las mejores prácticas y colaborar con su generalización.

Bibliografía citada

- Bernales, Enrique (1994). “¿Qué hacer con la Constitución de 1993?”.
En: *Socialismo y Participación*, No. 67, 1994. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP.
- Glewwe, Paul y Gillete Hall (1992). *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: The Case of Perú 1985-1990*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (1991). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: Grade.

Bibliografía consultada

- Bernales, Enrique; Ruiz, Antonio y Gabriela Neira (2007). “El proceso de regionalización y descentralización”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR
- Consejo Nacional de Educación (2007). “Educación e Infancia. Propuesta para una ampliación presupuestal regional 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Conterno, Elena; Doig, Sandra y Flor Blanco (2005). “Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una Agenda Pendiente”. Lima: Programa Pro Descentralización-PRODES.
- Guerra García, Francisco (2005). *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación –CEDEP.
- Guerra García, Francisco (2007). “Informe de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Johnson, Jaime (2007). “Visión compartida de futuro país desde las regiones y desarrollo de capacidades”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Pigrau, Abraham (2008). “Asistencia Técnica en el proceso de concertación del Presupuesto Vial de la Nación para 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Polo, César y Donal Tarnawiecki (2007). “Propuesta de electrificación rural”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR.
- Portocarrero, Augusto; Montenegro, Segundo y Elsa del Águila (2007). “Demanda adicionales de los Gobiernos Regionales para Salud 2008”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.
- Romero, Inés y Martín Tanaka (1996). “Descubriendo la lógica de la Reforma”. *Cuestión de Estado*. N° 19. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas-IDS.
- Villanueva, César y Gustavo Guerra García (2007). “Informe de las Reformas y Tareas pendientes del Sistema Nacional de Inversión Pública”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.

III. Plurinacionalidad

Procesos de construcción intercultural en Bolivia

María Eugenia Choque Quispe*

Introducción

Bolivia caracterizada por una mayoría de población indígena, obliga a pensar y construir escenarios y espacios de interculturalidad, la coyuntura actual, lleva a re-pensar desde una mirada propia al cual no estamos acostumbrados, no se puede hablar de interculturalidad sino se considera al otro, como actores y sujetos sociales e históricos.

Hoy la confrontación de la llamada media luna¹, en Bolivia, es el reflejo de la imposibilidad de aceptar al otro, los argumentos de la capitalidad entre Sucre y La Paz o el tema de la nueva Constitución Política del Estado vienen a ser el reflejo de la intolerancia hacia el otro. La interculturalidad requiere aceptar al otro, y desde este espacio implica pensar con cabeza propia, fortalecer el pensamiento, la cosmovisión profunda de los pueblos, como cimiento para la construcción de una democracia intercultural, la necesidad de fortalecer el orgullo, la dignidad como pueblos son principios para el ejercicio de una real interculturalidad.

El pluralismo es un problema existencial (Panikkar, 1990:19), implica el consenso de ambos lados, la necesidad de la interculturalidad se ha convertido en el encuentro de dos formas filosóficas de ver la realidad y

• Centro de Estudios Multidisciplinarios Aymara CEM, Bolivia.

1 Departamentos en el que las Prefecturas están bajo los partidos políticos de derecha y la vieja izquierda, Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando, liderados por la oligarquía cruceña.

de vivir la realidad, no se puede teorizar la interculturalidad, cuando no se entiende las raíces profundas del cotidiano vivir de los pueblos, que a través del tiempo y espacio han construido perspectivas filosóficas, que a pesar del colonialismo impuesto, los pueblos han desarrollado desde la praxis sistemas propios de co-existencia. La negación permanente de lo otro, ha llevado a la ceguera intelectual y la reproducción del conocimiento en una perspectiva monocultural. El desafío de lo intercultural implica el conocimiento y respeto hacia el otro.

Bolivia en datos

Bolivia es un país de mayoritaria población indígena. De acuerdo al censo de 2001 se tiene los siguientes datos:

Departamento	Población Total	%	Población Indígena	% sobre el total Indígena	% sobre el Total Depart.
La Paz	2 308.811	28.5	1 893.129	35.3	82.0
Santa Cruz	1 978.650	24.5	798.337	14.9	40.3
Cochabamba	1 423.603	17.6	1 161.009	21.7	81.6
Potosí	700.242	8.7	625.523	11.7	89.3
Chuquisaca	517.211	6.4	375.864	7.0	72.7
Oruro	384.713	4.8	303.296	5.7	78.8
Tarija	377.048	4.7	81.386	1.5	21.6
Beni	351.043	4.3	112.508	2.1	32.0
Pando	49.411	0.6	7.015	0.1	14.2
Total	8 090.732	100.0	5 358.107	100.0	66.2

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas.

El total de la población indígena es de 5 358 107, representando el 66.2 por ciento en relación a la población total. Los departamentos que tienen mayor población indígena son La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Sobre la población indígena según identidad y pertenencia se tiene los siguientes datos:

Cuadro No. 2 Bolivia 2001: Población Indígena de 15 años y más por grupo de pertenencia		
Pueblo Indígena	Total	%
Quechua	1 557.689	49.5
Aymara	1 278.627	40.6
Chiquitano	112.271	3.6
Guaraní	78.438	2.5
Mojeño	43.323	1.4
Otros	75.427	2.4
Total	3 145.775	100.0

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas.

La población indígena en Bolivia está constituida por 36 pueblos indígenas, los principales en cantidad son los quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos y mojeños. Los dos primeros pueblos representan alrededor del 90 por ciento de todos los indígenas en el país: quechuas el 49.5 por ciento y aymara el 40.6 por ciento, ubicados en la región andina de Bolivia, que comprende los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y parte de Cochabamba.

Cuadro No.3 - Población económicamente activa (PEA) de 10 años y más de edad y tasa de actividad según condición étnica y sexo, por departamento				
Departamento	Ind. Hombre	Ind. Mujer	No Ind. Hombre	No Ind. Mujer
La Paz	6.2	21.7	1.3	2.7
Santa Cruz	6.0	17.2	3.5	6.3
Cochabamba	9.6	26.6	1.2	2.44
Potosí	17.6	44.6	2.9	8.9
Chuquisaca	23.2	42.5	9.4	18.4
Oruro	4.7	22.2	0.8	2.2
Tarija	8.4	24.4	8.5	19.3
Beni	10.0	19.2	5.2	9.4
Pando	5.3	16.5	9.8	14.1

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas.

Breve diagnóstico de la situación indígena en Bolivia

En el año 2002, la tasa de pobreza rural y urbana eran mucho más alta entre la población indígena en relación a lo no indígenas, (86 por ciento comparado con 74 por ciento en las zonas rurales y 59 por ciento comparado con 47 por ciento en las zonas urbanas). El analfabetismo en 2001 se registra una tasa de analfabetismo de 19.61 por ciento. Se evidencia mayor disminución de este indicador en la población indígena frente a la población no indígena 7.39 por ciento, de 27.00 por ciento en 1992, 19.61 por ciento en 2001, mientras que en la población no indígena esta disminución alcanza a sólo 2.68 por ciento, de 7.19 por ciento en 1992 a 4.51 por ciento en el 2001.

Departamento	Ind. Hombre	Ind. Mujer	No Ind. Hombre	No Ind. Mujer
La Paz	6.2	21.7	1.3	2.7
Santa Cruz	6.0	17.2	3.5	6.3
Cochabamba	9.6	26.6	1.2	2.44
Potosí	17.6	44.6	2.9	8.9
Chuquisaca	23.2	42.5	9.4	18.4
Oruro	4.7	22.2	0.8	2.2
Tarija	8.4	24.4	8.5	19.3
Beni	10.0	19.2	5.2	9.4
Pando	5.3	16.5	9.8	14.1

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas.

Las mujeres indígenas presentan mayor índice de analfabetismo en relación a los varones

La tasa de asistencia escolar es de 72.05 por ciento (los hombres 74.94 por ciento y las mujeres 69.08). En la población indígena de 7 a 10 años de edad, a partir de los 11 años las brechas se incrementan según aumenta la edad, lo que muestra el menor acceso a la enseñanza secundaria y

superior. En la mortalidad infantil, la población indígena es la que registra la más alta tasa de mortalidad infantil: en 2001 era de 75 por mil. Inscripción del nacimiento en el registro civil: según los resultados del censo 2001, de 4 034 357 indígenas del país, 311 753 no están inscritos en el registro civil (7.73 por ciento).

Atención de parto: para la población indígena, de 1 147 833 partos declarados, 620 988 fueron atendidos en domicilio, 449 152 en establecimiento de salud, 28 642 en otro lugar².

La mortalidad infantil de niños nacidos de madres indígenas corresponde a un 75.9 por ciento cada mil nacidos vivos y 1.5 de no indígenas 51.9 por mil.

Cuadro No. 5 - Bolivia 2001:
Tasa de Mortalidad Infantil por mil según condición étnica y área de residencia

TMI Por mil	Total	Ind. Urbano	Ind. Rural	Total	No Ind. Urbano	No Ind. Rural
10						
20						
30						
40						
50				51.9	47.4	
60		60.5				65.6
70						
80	75.9					
90			93.2			
100						

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas

- 2 A nivel de la región, un reciente estudio realizado por el Banco Mundial (Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, Harry Patrinos y Gillette Hall, BM) presentan las siguientes conclusiones: i) Se han registrado pocos avances en la reducción de la pobreza de ingresos entre los indígenas durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004); ii) Los indígenas se recuperan más lentamente de la crisis económica; iii) La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente durante los años noventa. iv) Ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre y esta relación se mantuvo más o menos igual al comienzo y al cierre de la década; v) Los indígenas continúan teniendo menos años de educación y aunque la brecha se está reduciendo, los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo cual es indicativo de problemas en la calidad de la educación; vi) Los indígenas, especialmente mujeres y niños continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud.

Cuadro No. 6 - Bolivia: 2001: Tasa global de mortalidad infantil de la población indígena según pueblo de pertenencia						
Tasa por Mil	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo
10						
20						
30						
40						
50				54		
60					60	
70		70	66			66
80	82					
90						

Fuente: Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas.

Las diferencias entre pueblos indígenas, está relacionado con la inequidad de acceso a los servicios de salud y la fuerte influencia cultural, respecto al tratamiento y prevención en salud.

La importancia del peso demográfico de la población indígena que según estudios de la CEPAL el 62 por ciento se considera indígena, de la cual la mayoría corresponde a la parte andina. De este total, el 52.2 por ciento viven en áreas urbanas y el 47.8 por ciento en áreas rurales. El 78 por ciento de los hogares indígenas pobres no cuentan con el acceso a agua potable y el 72 por ciento tiene las tasas de mortalidad infantil, más alta de América del Sur.

Los datos censales muestran la realidad de los pueblos indígenas, sujetos al racismo imperante desde la colonia, por ello el desconocimiento a la condición de indígena, como sujetos históricos, reducidos a la categoría de ciudadanos de segunda, bajo un estado de exclusión y enajenación de los derechos más elementales como seres humanos. Reducidos a un proceso de empobrecimiento cada vez con mayor fuerza, en el que la condición de pueblos es mellado en su dignidad y orgullo.

Durante estas dos últimas décadas la emergencia de los pueblos indígenas, es en respuesta a la situación en el que se encuentran los pueblos, en muchos países de América Latina y el Caribe, se reconocen jurídicamente a los pueblos, mediante la Constitución Política del Estado, sin embargo este reconocimiento queda en lo discursivo.

La emergencia del movimiento indígena en los últimos años es la vieja historia de la lucha por la dignidad y la justicia por los derechos humanos, esto adquiere una dimensión política de participación de los pueblos, tal es el caso en Bolivia, la presidencia en manos de Evo Morales Ayma, los esfuerzos de construir un Estado multicultural y plurinacional, ha desatado serios problemas de confrontación. La capitalidad sustentado por el Comité Interinstitucional de Sucre y en desmedro por el departamento de La Paz, ha llevado al rechazo profundo de la oligarquía criolla mestiza asentados en la ciudad blanca de Sucre, hacia los constituyentes del MAS (actual partido de gobierno), la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, a la fecha es rechazada por la oligarquía de la media luna, hecho que ha logrado unir a los prefectos bajo el pretexto de que los recursos de hidrocarburos, no debe ir en beneficio de la tercera edad, que esto afecta a los recursos de las prefecturas, en el fondo es un pretexto para continuar perpetuando su poder.

El escenario en la ciudad de Santa Cruz, es ahora de conformación de grupos en huelgas de hambre, liderados por el Comité Cívico Cruceño, por otro lado la marcha indígena en la misma ciudad ha llevado a hechos de confrontación y de repudio al manoseo político que se vive en Bolivia. Son hechos que muestran una tarea difícil de construir el pluralismo, que en el fondo es la confrontación de dos formas de pensamiento, la imposibilidad de la co-existencia entre dos sociedades, en condiciones de igualdad, está comprobado que la necesidad de construir el pluralismo parte de la conciencia de que el conflicto es inevitable, por cuanto el pluralismo implica la tolerancia hacia el otro, el reconocimiento hacia el otro, como sujeto con pensamiento, entonces el reto es ¿cómo aceptar al otro?

El desafío está presente, los pueblos indígenas generan problemas al modelo de Estado, al modelo de pensamiento monocultural, en el que el pluralismo, se constituye en una alternativa de una forma de convivencia social, no se puede hablar de interculturalidad sino se conoce y respeta al otro.

La conciencia de la identidad de ser diferente, en el amplio contexto, ha llevado a reivindicar espacios de interculturalidad, basado en la realidad pluricultural, al respecto existen avances desde lo jurídico, político, justamente con la emergencia del movimiento indígena, en la defensa de

una igualdad política, en el que todos deben poseer derechos, libertades, oportunidades y recursos necesarios para participar en tanto iguales, en esta práctica intercultural también se debe reconocer la pluralidad organizativa, institucional de los pueblos indígenas.

Lo mencionado tiene un argumento histórico, que a su vez es una explicación de hacer posible la interculturalidad, la lucha por la legitimidad y el reconocimiento de la realidad histórica de sus tradiciones, culturas, nombres propios, formas de ser, pensar y concebir el pasado en relación al futuro. La necesidad de trabajo en la sensibilidad intercultural debe llevar al reconocimiento de los pueblos como sujetos históricos, concretizados en las reivindicaciones económicas, sociales, culturales, políticas y jurídicas.

El surgimiento cada vez más profundo de lo propio, también es un desafío para los pueblos, el pensar con cabeza propia implica autonomía de pensamiento. Son nuevos desafíos que obligan a pensar de otro modo, ver la unidad en la diversidad del espacio y de la historia, porque ni siquiera el tiempo es homogéneo y con mayor razón es el espacio que combina la unidad y la diversidad. No se trata de un problema de organización o administración, sino de lo que se trata es aceptar y reconocer la diversidad de pensamiento y filosofía. La interculturalidad nos invita no sólo a un diálogo intercultural “sino también a profundizar en los respectivos cimientos de las culturas” (Panikkar, 2004:32).

El pluralismo implica diferencia, la situación de Bolivia, como otros países en el mundo muestran la existencia también de los otros, a pesar de que occidente piense que su conocimiento es mejor que el otro, sin embargo no es la única ni la mejor, el reto es desarrollar la conciencia de la pluralidad, porque lamentablemente tenemos un solo mundo para ambos.

El enfrentamiento a la colonización mental es construir el pensamiento basado en lo propio, la experiencia de la intelectualidad indígena, a partir de diferentes espacios como el Taller de Historia Oral Andina (THOA), Centro Andino de Desarrollo Agropecuario (CADA), Centro de Estudios Multidisciplinarios Aymara (CEM-Aymara) entre otros, son espacios, que ha permitido sentar las bases del conocimiento indígena, desde la historia oral hasta la reconstitución de sus autoridades indígenas, que hoy interpelan lo establecido.

El pensamiento andino, aporta con su filosofía para el establecimiento de la interculturalidad, bajo principios y normas que han hecho posible la supervivencia como pueblos con pensamiento.

Qhip nayra: principio andino

“La historia es reconstitución, por y para los vivos” (Aron, 1982:14), en Los Andes se expresa como una constante interrogación al pasado para afianzar la existencia colectiva, así *qhip nayra* (pasado y futuro) es un método no sólo de conocimiento histórico, sino de conducción y gobierno.

Como método de conocimiento se basa en el concepto de *nayra*, cuya traducción literal es ojos, pero que también significa pasado (*nayra pacha* es tiempo, época antigua); una traducción conceptual al español es visión, que integra la memoria del pasado al futuro. Esta precisión en la traducción permite apreciar en toda su significación *nayra* como el camino a seguir por el líder, la autoridad y la colectividad en su conjunto.

Hoy, la naciente historiografía aymara retoma a su vez el método *qhip nayra*, como el camino del conocimiento que permite entender el presente a través de una necesaria interrogación al pasado *nayra*. La respuesta, no es tautología, es así mismo *nayra* futuro, quiere decir que el futuro de la colectividad indígena se encuentra en su pasado; esto da lugar a varias consideraciones, que en esta ponencia no es de interés.

En el conocimiento del pasado, en su interrogación surge a su vez un principio que es lo propio, *jiwaspacha*, esto es primordial por cuanto constituye el fundamento de autodeterminación, no se olvide que los pueblos indígenas constituyen hoy el último testimonio del colonialismo. El sujeto que interroga debe ser *jiwasa* (nosotros, sujeto en plural), sin embargo surge un problema mayor, ¿qué testimonios de memoria interroga?

La escritura ha sido un instrumento de colonización, pero así mismo los aymaras, quechuas, guaraníes y demás pueblos tampoco pudieron acceder a su uso, entonces, la memoria escrita es la memoria para la colonización. Siendo así queda un camino, interrogar al pasado en la persona de nuestros mayores, en tanto ellos constituyen el último canal de trans-

misión de la memoria antigua con el presente. La memoria antigua, por nuestra cultura, es oral: mitos, tradiciones, historia, poesía (...).

La interrogación en la coyuntura que viven los pueblos indígenas de reconstitución de sus instituciones y su colectividad, y la restitución de sus derechos fundamentales llevan a su vez a que la interrogación tenga un carácter ideológico y político. ¿Cómo fue el origen de la civilización, la cultura y el Estado y ahora la construcción de un Estado plurinacional?

Pacha: desde el pensamiento andino

Recordar, en aymara es *amta*, esta categoría a su vez nos permite establecer un plan a futuro. El recuerdo del pasado así expresado es también el recuerdo del futuro. Los insumos de pensamiento político y normativo que se obtengan a través del ejercicio de *amta*, pasaran a través de la técnica jurídica occidental, a formar parte de un cuerpo escrito, que de cuenta de la naturaleza de nuestro ser social así como pondere el espacio tan particular donde desarrollamos vida (*qamaña*).

Para el ser andino la categoría madre es *pacha*: tiempo y espacio. El espacio apropiado y sacralizado que sirve de hogar, tapa, de madre, *pachamama* y el tiempo de las personas, las gentes que hacen historia. Tiempo del espacio y espacio del tiempo es abstraído por la gente cuya existencia pasa por la conciencia: conciencia de ser *jaqi* (persona social) y estar aquí (*aka pacha, aka thaksa* –este tiempo–).

Thakhi (camino) lleva a la *qamaña* (buen vivir), el camino que recorre la colectividad, la persona, lleva a la *tama* (colectividad), y emprenden el camino en pos del suma *qamaña*. Entonces, la primera norma y por ello constitutiva es el *thakhi*, que conduce el camino que el *ayllu* debe seguir, la ley norma, pero también el *ayllu* va haciendo sus normas en el camino. Por ello muchas organizaciones andino-amazónicas, hoy se encuentran en el retorno al camino, el re-encuentro al *thakhi*; para el caso amazónico, expresado en la búsqueda de la loma santa. También el retorno al *thakhi*, es el inicio de un proceso de descolonización.

La reconstitución: como forma de ejercicio de los derechos colectivos

La reconstitución de los ayllus ha llevado a los distintos niveles de organización sindical campesina a vislumbrar en el pasado y en las tradiciones organizativas propias, la única vía de autonomía frente a la subordinación.

La reconstitución, es producto de la crítica interna hacia una forma de organización impuesta y “apropiada” —como es el sindicato campesino— durante un período caracterizado por políticas de asimilación de lo indio a la idea de Estado nacional. La crítica es el resultado de un proceso de retorno a la identidad y la consecuente valoración positiva de lo propio, expresado en el idioma, la cultura, organización y autoridad. Así como se encuentra respaldado en el artículo 29, inciso 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La valoración positiva de lo propio es producto de la combinación de procesos ideológicos que a principios de la década de 1990 rechazan con fuerza la prebenda y el clientelismo, al mismo tiempo de vislumbrar un futuro de autodeterminación para los pueblos indígenas.

Descentralización territorial

Qué objeto tiene la organización, sino es el control? La reconstitución, que es el ejercicio autodeterminado de organización propia no tiene otro fin que el de regular la vida en sociedad, a través del establecimiento de un sistema de autoridad ejercida a través de normas de competencia y rotación, este ejercicio se realiza en un determinado territorio, que hoy tiene el nombre de autonomías indígenas.

Desde las instancias del Estado colonial, la descentralización ha sido entendida en el caso de Bolivia, a partir de la Ley de participación popular desde el año 1994, otorgar recursos a los gobiernos municipales, que en los hechos en muchos departamentos del país se encuentran administrados por indígenas, que a pesar de administrar las migajas del poder central, éstas no tienen relación estrecha con las autoridades indígenas. Estos municipios indígenas responden en el fondo a intereses del Estado

colonial, donde las autoridades indígenas no tienen un espacio de participación, sino el de avalar proyectos de infraestructura para sus comunidades y ayllus.

A pesar de tener un gobierno indígena en Bolivia, la lógica de pensamiento es occidental, porque nada se ha hecho para incorporar a las autoridades indígenas en su ejercicio de gobierno local. Bajo usos y costumbres de los pueblos, el deterioro de las condiciones sociales y productivas constituyen el principal motivo para la fortalecer la reconstitución de la organización propia.

El actual Plan Nacional de Gobierno se fundamenta en la búsqueda del *Suma Qamaña* (bienestar en plenitud); en la mayoría de los ministerios han optado para que el plan de trabajo se enmarque en la política de la búsqueda del “buen vivir”, sin embargo, en los hechos este principio andino se constituye en política discursiva, porque aún está ausente el esfuerzo del incorporar el real pensamiento del *suma qamaña* (Yampara, 2001:39).

Descentralización: autonomías indígenas

La subordinación colonial de los pueblos indígenas se traduce en un despojo permanente de su patrimonio nacional, con el objetivo en países como el nuestro de mayoría indígena, convertirlos en reserva laboral. Esta situación ha llevado a los indígenas a la más extrema pobreza y marginalidad que pudiera imaginarse.

La reconstitución del ayllu es una acción colectiva de descolonización para los pueblos indígenas y sus comunidades; esbozada hasta hace poco como una utopía con escasas probabilidades de realización, es ahora una realidad cuya dinámica abarca espacios sociales y geográficos cada vez mayores.

La reconstitución que supone el regreso a lo propio en el nivel práctico se traduce en auto-gestión en todas las esferas de la vida del ayllu y en los niveles superiores de su estructura organizativa, y en equidad en las relaciones entre sus miembros. Bajo este postulado las organizaciones proponen reconstituir y fortalecer al ayllu y sus organizaciones mayores, res-

paldado en el Artículo 18, 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Actualmente el derecho a la autonomía indígena, se encuentra respaldo en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, aprobada en septiembre del año 2007, y ratificado por el gobierno de Evo Morales, como norma nacional para el país.

Reconocimiento y ejercicio de derechos: base en el ejercicio de la interculturalidad

La solución de la pobreza y marginalidad indígena, por su particularidad étnica y cultural, pasa inobjetablemente por una solución política, el cual es el ejercicio del derecho a la autodeterminación. Y, como define la doctrina de los derechos humanos, los derechos económicos y sociales, por su carácter de “derechos de segunda generación”, preceden a la solución política.

Autodeterminación/reconstitución. El regreso a lo propio, a través de la previa reflexión y sustentación no es más que el ejercicio de este derecho conculcado.

La reconstitución que es la organización de acuerdo a las propias necesidades e idiosincrasia, no es más que la organización para la vida, el bien vivir.

Qamasa: el vivir bien

Con la reconstitución está en ejecución el proyecto político de re-establecimiento de la *qamaña*, y para que la idea andina de vivir bien, suma *qamaña* sea efectiva es fundamental la vigencia de normas y leyes andinas.

El re-establecimiento del suma *qamaña*, es el re-establecimiento de un ambiente social, político, e incluso ecológico, que hace posible el vivir bien que convierte a las personas en *qamiri*. La palabra *qamiri*, hoy en esta situación colonial, se traduce rico, lo mismo que *qhaphaqa*, sin embargo, el *qamiri* en el pensamiento aymara es la persona que vive.

La construcción del *suma qamaña*, requiere de una sociedad regida por sus propias leyes, en la tradición del *thakhi*, (que es el camino a seguir) en

la visión del *qhip nayra* y en la apreciación cabal de la *pacha* (tiempo y espacio) para que sea transformada en *qamaña* y finalmente en *pachaqama*.

Con este propósito se realiza este ensayo muy preliminar de recopilación de los elementos y principios constitutivos andinos que sirvan de insumo a la tarea de escribir la *Tayka Kamachi* (Ley fundamental constitutiva) que rijan las relaciones entre personas, ayllus entre sí y fundamentalmente con la *pacha* (tiempo y espacio).

Suma Qamaña es el estado de bienestar, una relación de equidad entre las personas y la comunidad así como de la gente con la naturaleza, relación profunda de sentido y respeto.

En los Andes la ley constitutiva está dada por el camino, *thakhi*, está en la sociedad el preservar, *waqaycha*, y el cumplirlos, *phuyha*. Pero, ¿por qué la importancia que se asigna a esta ley, que más parece de método que de cumplimiento efectivo? En la metáfora aymara es importante por cuanto es el camino que conduce al individuo, cuando no es aún *jaqi runa* (persona social), y a la sociedad *tama*, a un punto de realización cuál es la *pacha*, como *tama*, hogar, habitación colectiva, etc. Así la persona que vive en la *pacha* es nombrada *qamiri*, con la colonización, este vocablo ha sido entendido, como rico, en contraposición a lo pobre.

Cuando la persona no ha llegado a la *pacha* se lo llama “*Pacha ccuya* (*q'uya*) *haque*: hombre miserable, desamparado. Asimismo *Pacha tucu* (*tuku*), refiere hombre rico, u hombre que nunca envejece. *Pacha tuku*, es el infinito, así se puede considerar vida o riqueza infinita.

Estado plurinacional: en el marco de una concertación

Los pueblos indígenas han construido su propia filosofía y hacen esfuerzos en establecer puentes que permitan una invitación al diálogo intercultural, basado en la concepción de reconstrucción del pensamiento, en el marco de los principios que han dado continuidad y supervivencia a sistemas e instituciones sociales, económicas y políticas. La investigación realizada por Albó y Barrios (2007) cita algunos principios y conceptos fundamentales que nos permitan a nivel macro establecer un pacto social

o norma de convivencia aceptada y respetada por todos, y surge la necesidad de introducir cambios en la Constitución Política del Estado, en el objetivo de re-fundar el país.

- Principio del bien común. Que la distribución de los recursos por parte del Estado tenga una visión del conjunto y sin intereses particulares, en éste acápite se hace necesario recalcar que los recursos provenientes de territorios indígenas, los pueblos bajo en principio de consentimiento previo libre e informado, son los titulares de derecho de propiedad de sus recursos.
- Principio de participación. Muchas normas y decisiones son más sólidas cuando surgen de un proceso de consenso, en el que participan todos los actores. Los pueblos indígenas dentro de sus prácticas de participación, desarrollan formas de participación directa, a través de sus asambleas.
- Principio de reciprocidad. La búsqueda de un equilibrio en la convivencia, en el dar y recibir, se establece una relación de solidaridad. En palabras de Albó, reciprocidad es también exigir que si A tiene ciertos derechos en territorio de B, también los pueda tener B en territorio de A, por ejemplo, en el uso de su lengua o códigos de justicia.
- Principio del pluralismo. La convivencia entre distintos pasa necesariamente por este principio que consiste en la aceptación del otro o los varios otros distintos, que el derecho a la alteridad sea una práctica, en el sentido de ser diferente y ser respetado como tal, lo que implica a su vez obligaciones semejantes en relación a los distintos.
- El principio de la dualidad. Los pueblos indígenas tienen mucho que ofrecer en este punto, la dualidad no significa antagonismo, sino contrarios que se complementan, el cual tiene su fundamento en la filosofía profunda de los pueblos, por ejemplo la vida y la muerte, día y noche, malo y bueno, arriba y abajo, izquierda y derecha, hombre y mujer, lo cual también está reflejada en la división del espacio territo-

rial, comunidades o ayllus que pertenecen arriba, y comunidades que pertenecen al territorio de abajo. Esta dualidad y complementariedad, se refleja en la vida de los hombres como en el espacio ritual y simbólico, deidades de arriba y deidades de abajo, es decir que la dualidad da vida al universo en su amplio entendimiento de la naturaleza.

- Principio del respeto. Cada una de las personas, deben situarse como parte de la integralidad del universo o la naturaleza, dañar a uno es dañarse a uno mismo. El respeto a las personas en su condición de distinto, por la identidad, cultura, forma de pensar, es un principio que permitirá la convivencia.

El derecho al acceso a la tierra, así como el control sobre ella y sus recursos, son necesidades centrales para los pueblos indígenas de todo el mundo. Los pueblos indígenas dependen de la tierra para sobrevivir, tanto en el plano material como en el cultural. Para seguir existiendo con sus características propias, es imprescindible que los pueblos indígenas y sus comunidades puedan poseer, conservar y administrar sus territorios, tierras y recursos.

Bibliografía

- Albó, Xavier; Franz Barrios (2007). *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. Cuaderno de Futuro 22. Informe sobre Desarrollo Humano. Bolivia: PNUD.
- Aron, Raymond (1982). *Dimensiones de la conciencia histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL/CELADE (2005). *Atlas, sociodemográfico de los pueblos indígenas de Bolivia*. Santiago de Chile: Ed. Cepal y BID.
- Panikkar, Raimundo (1990). *Sobre el diálogo intercultural*. Salamanca: Editorial San Esteban. Instituto Superior de Filosofía de Valladolid.
- Panikkar, Raimundo (2004). "Tres grandes interpelaciones de la interculturalidad". En *Interculturalidad, género y educación*. Dokumentation

des V. Internationalen Kongresses für Interkulturelle Philosophie. London: Ed. IKO.

Patrinós, Harry, Gillette Hall (2004). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina. 1994-2004*. EEUU: Banco Mundial.

Yampara, Simón (2001). "El Ayllu y la Qamaña". En *Aymar Ayllunakasan Qamawipa*. La Paz: Ed. CADA.

Gobernar en la diversidad: reconstrucción y reinvención de la descentralización en el Ecuador

Fernando García Serrano*

La noción de “gobernar la diversidad”, tal como lo plantea Burguete (2008), reflexiona sobre las políticas públicas desplegadas desde los estados nacionales con énfasis en sus discursos y las prácticas para gestionar su carácter multiétnico y pluricultural, mientras que la noción de “gobernar en la diversidad” da cuenta del ejercicio de gobierno en jurisdicciones nacionales, regionales, provinciales, municipales y comunales, con énfasis en el análisis de la gestión de la diversidad (étnica, política, religiosa, ideológica, de edad y de género) que enfrentan los gobiernos indígenas en sus jurisdicciones.

El presente artículo pretende, a partir de dos estudios de caso de gobiernos indígenas ecuatorianos,¹ analizar como se da en la práctica el ejercicio de gobernar en la diversidad como nuevas prácticas de reconstruir y reinventar la descentralización en el país.

El trabajo en primer lugar, a manera de escenario, revisa la discusión teórica surgida desde la antropología política latinoamericana respecto al tema de la etnicidad y multiculturalidad en países con importante presencia de los pueblos indígenas. Luego discute en profundidad los dos estudios de caso como representativos de formas de gobierno que a sí mismas se auto adscriben como indígenas, pero cuyas autoridades tienen el

* Profesor-Investigador FLACSO sede Ecuador.

1 Se trata del gobierno de la provincia de Cotopaxi y del municipio de Saquisilí, ubicados en la Sierra central del país, con una presencia significativa de población indígena de la nacionalidad Kichwa.

reto de gobernar a una población de composición diversa. Por último, concluye con algunas reflexiones finales que alimenten la discusión sobre la experiencia de descentralización en los países de la región andina.

El debate teórico

Desde la época colonial, los pueblos indígenas han aprendido y construido estrategias diversas y combinadas para enfrentar la dominación. A veces lo hacen de manera frontal mediante levantamientos, rebeliones y alimentando revoluciones. Pero en otras ocasiones, la resistencia se anida en la disputa de todos los días, en batallas simbólicas por los pequeños espacios que pujan para ser significados por la microetnicidad (Burguete, 2008), y constituirlos en intersticios etnizados, transformados en “apropiados” y con ello, en “propios” (Bonfil, 1987).

En este escenario de cambios en el campo de la etnicidad puede verse que en la última década las luchas indígenas se han diversificado y actualmente, en tiempos de multiculturalismo, despliegan diversas estrategias políticas: dentro del Estado; contra el Estado y, fuera del Estado. Estrategias que no son necesariamente excluyentes, sino que pueden darse de manera combinada en un mismo país, o incluso con un mismo actor.²

La primera estrategia, la que se realiza “dentro del Estado”, puede darse negociando y disputando en el mismo terreno del Estado, se trata de pueblos, organizaciones, municipios, comunidades que actuando en alguno de los espacios de la institucionalidad estatal (como por ejemplo los gobiernos locales) disputan espacios políticos dentro de las instituciones del Estado, mediante negociaciones, procesos electorales o bien dirigiendo instituciones gubernamentales, entre otros.

En estos casos se trata de organizaciones y/o autoridades indígenas que están en el terreno de la negociación constante. Sin embargo, al asistir al

2 Por ejemplo, las organizaciones miembros de la CONAIE en Ecuador, realizan simultáneamente, estrategias “dentro del Estado”, como “fuera del Estado”. Al participar por un lado, dentro de los procesos electorales, actúan dentro del Estado; mientras que por otro lado, al defender la existencia de pueblos en aislamiento voluntario en la Amazonía realizan acciones políticas desde “fuera del Estado”.

campo de la institucionalidad estatal, los actores indígenas no llegan allí sólo para ocupar espacios de gobierno o representación dentro de la organización estatal, sino también para disputar, real y simbólicamente, las instituciones, jurisdicciones y gobiernos locales, que pueden ser, y son, etnizados y significados como “propios”.

Con las reformas introducidas por el ajuste estructural y las políticas neoliberales, el Estado ha modificado sus estrategias de intervención en los territorios y pueblos indígenas, pero esa transformación no se recibe de manera pasiva. Los espacios de intervención son campos activos en donde se produce batallas simbólicas, disputas por el sentido que deberán adquirir las nuevas instituciones creadas. Se activan respuestas desde las organizaciones y pueblos indígenas que luchan por lograr un mayor control sobre sus espacios locales. Se trata de la (re)construcción y (re) invención de espacios que pueden ser convertidos en intersticios autonómicos.

Un acercamiento analítico a la configuración y reconfiguración de las identidades producida por la politización de la microetnicidad, permite entender la relación con el poder y su recomposición en la escala de lo local. Importa mencionar que este proceso no es unilineal, sino bidireccional. Las comunidades se reconstituyen al recomponerse en la microetnicidad, pero en este proceso no sólo se modifican a sí mismas, sino también están, al mismo tiempo, transformando al Estado, en una constante adaptación y reconfiguración mutua. A este proceso de doble transformación que reconoce la agencia de los actores comunales, y su capacidad de transformar simultáneamente al Estado, en la dimensión jurídica, Santos le ha llamado “interlegalidad”.³ En la microetnicidad se abre la oportunidad de constituir un intersticio autónomo, pero al mismo tiempo producir la transformación del Estado. Este intersticio se crea en aquellos espacios en donde se cruzan las nuevas estrategias estatales de manejar la diversidad cultural, con reclamos de derechos de reconocimiento a identidades políticas diferenciadas.

En tiempos de multiculturalismo, con un Estado distante y lejano de la sociedad, con una sociedad segmentada que impacta también a los

3 Entendida como la concepción de diferentes espacios legales superimpuestos, interpenetrados y articulados en nuestras mentes como en nuestras acciones (Santos, 2000).

pueblos indígenas, convirtiendo a sus identidades en un mosaico de comunidades, municipios y regiones, éstos luchan por ocupar espacios en la nueva organización de la sociedad y el Estado. Algunos de esos espacios que el Estado abandona, son etnizados y convertidos en intersticios que pueden decantar procesos autonómicos. Los procesos de etnización, o de dotar de nuevos sentidos y significados a la etnicidad, son hoy día espacios muy dinámicos en América Latina (Büsches, 2007). Por ejemplo, en la coyuntura que abrió la legislación de participación popular en Bolivia, las comunidades aprovecharon los reacomodos para tomar el control de algunas de las instituciones estatales, como la educación y el gobierno municipal

En los tiempos actuales, ante numerosas evidencias de la poca voluntad del Estado para transformarse y refundarse para garantizar de manera institucional la permanencia histórica de los pueblos indígenas, algunos de esos pueblos entran a una nueva etapa de lucha. En una atmósfera que se caracteriza por la decepción en el multiculturalismo y en las promesas de “la nueva relación”, se configura de manera más decidida la segunda estrategia que se expresa mediante acciones “contra el Estado”.

Estos son los casos de las luchas que declaran autonomías de facto. Se trata de rupturas prácticas y discursivas, que buscan evitar reconocer la jurisdicción del Estado, constituyendo nuevas institucionalidades que contestan la organización estatal. Un ejemplo son las declaratorias de las autonomías de facto y gobiernos paralelos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que constituyen gobiernos paralelos (Burguete, 2002). Se incluye también el llamado zapatista a constituir “La otra política”, como una forma distinta de hacer política indígena que rechaza la vía electoral institucionalizada (Hernández, 2006). O instituciones que retan la organización de la justicia del Estado, como es el caso de las rondas campesinas peruanas (Piccoli, 2007) o la policía comunitaria de Guerrero en México (Sierra, 2007), así también como otras rebeldías contra el Estado, como dan cuenta los estudios sobre Chiapas a partir de 1994.

Como resultado de siglos de dominación colonial, los pueblos indígenas han aprendido de la importancia que tiene mantener una capacidad de acción propia. En la estrategia de resistencia “contra el Estado”, se ins-

criben otras luchas indígenas que desafían los ordenamientos estatales que entregan concesiones de recursos naturales a empresas extractivas en algunas regiones de América Latina. En estos casos, frente a la casi nula aplicación del catálogo de derechos indígenas, éstos pasan a ser usados entonces, como recursos defensivos. El instrumental de derechos sirve más para defenderse y para distanciarse de los estados, que para regular la relación.

En la reciente década, que comprende el último lustro del siglo XX y el primero del siglo XXI, asistimos a innovaciones en las estrategias de lucha indígena que buscan modificar la relación Estado-nación y pueblos indígenas, inscritas ya en la lógica neoliberal. En este escenario irrumpe la tercera estrategia que se despliega fuera del Estado, intentando romper todo contacto con él; estrategia que bien podríamos llamar como un “giro hacia el retrotraimiento indígena”. Esta estrategia se manifiesta en distintos ámbitos. En lo social cuando las identidades étnicas indígenas “maximizan la diferencia” para radicalizar las fronteras étnicas intranacionales y definir su propio camino. También cuando desde lo local los actores indígenas disuelven formas de organización y representación más inclusivas, como lo fueron las poderosas organizaciones panétnicas y que hoy día concentran sus esfuerzos en los gobiernos microregionales, municipales y comunales, alentando procesos de “microetnicidad”. O cuando algunos pueblos deciden declararse en “aislamiento voluntario” para alejarse de la relación con el Estado, sus instituciones y sus proyectos modernizadores.

Un ejemplo del “giro hacia el retrotraimiento indígena” como estrategia de resistencia, son las declaratorias que han realizado diferentes pueblos indígenas de la amazonía de Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, que se han declarado como “pueblos en situación de aislamiento voluntario”. Al declarar su intención de romper su contacto con el Estado y con el “mundo occidental”, implícita y explícitamente están rechazando la presencia de las empresas petroleras, mineras y forestales, que penetran a sus territorios gracias a las concesiones dadas por los Estados. Desde la perspectiva de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), esos pueblos “han rechazado el contacto con el sistema vigente”. En su defensa, apelan al derecho humanitario y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para crear un estatuto especial de protec-

ción. Su decisión de “mantenerse ocultos”, argumenta la CONAIE, tiene el propósito de “recrear su civilización de selva”. Para los miembros de esos pueblos “su vida sólo tiene sentido en su territorio el mismo que constituye su cosmos.” Por lo que apelando al derecho de libre determinación, la CONAIE considera que esos pueblos tienen el derecho a que su decisión de rechazar el sistema civilizatorio introducido desde el poder del Estado, sea respetado y protegido (CONAIE 2006).

El entorno global contribuye a alentar las tendencias del “giro hacia adentro” para disputar desde “fuera del Estado”. Siendo la globalización un fenómeno alentado por el capitalismo, éste se manifiesta, entre otras cosas, en la expansión de la economía del libre mercado y en la apertura de fronteras que llegan hoy día hasta las regiones más recónditas. Frente al poder de los grandes capitales, al despliegue de los acuerdos comerciales y a un escenario de renuncia del Estado por la defensa de la soberanía nacional, agudizado por la creciente importancia que adquieren las materias primas en América Latina, los pueblos indígenas se sienten amenazados y recurren al reclamo de su propia soberanía, mediante la autonomía y a su cosmovisión para retrotraerse. Con ello buscan asumir la defensa de sus recursos estratégicos, sus saberes y conocimientos, disputando al Estado y al capital su control para convertirlos en intersticios autonómicos.

Para ratificar esa voluntad, los pueblos pueden proceder a la primordialización o esencialización. Con prácticas y discurso esencialistas tratan de dar nuevos sentidos a la diferencia y mostrarse como un proyecto alternativo a la crisis que vive el modelo capitalista y la sociedad occidental. Muchas veces la estrategia consiste en sacralizar la política y politizar la espiritualidad. Investirse de inconmensurabilidad para distanciarse radicalmente de Occidente, y con ello del Estado y el capitalismo neoliberal. Apelar a la cosmovisión, la espiritualidad, la filosofía comunal, al cosmos, al ser, a la sabiduría de los antepasados y la armonía con la naturaleza y con la madre tierra, son estrategias, prácticas y discursos que se representan como saberes de las comunidades, pueblos, organizaciones y actores indígenas para sobre esa base construir la legitimidad de su retrotraimiento.

Esas nociones son (re)elaboradas por sus liderazgos para posicionarse políticamente, desafiar al estado de cosas existente y pasar luego a rechazar el actual modelo capitalista, que se califica como depredador y plantear

su propia alternativa que interpela a Occidente, al Estado y al capital. Estos planteamientos, que en algún momento aparecen como “étnicistas”, “esencialistas” o “milenaristas” parecen adquirir hoy día nuevos sentidos y poder transformador. En esta nueva significación los discursos de resistencia indígena buscan movilizar a los actores para crear con ello prácticas y discursos para construir una suerte de “coraza” que impermeabilice sus territorios, jurisdicciones e instituciones, y ejercer de esta forma un mayor control, construyendo nuevos intersticios autonómicos. Estrategia de resistencia que se sostiene sobre la identidad y cosmovisión y que puede ser efectiva al cambiar las reglas del juego y poner a su favor la negociación política. Sobre todo cuando de sus diálogos con el Estado y la sociedad nacional dominante, perciben más amenazas que beneficios en su relación.

Las tres diferentes estrategias políticas que han desplegado los pueblos indígenas en los últimos años se traducen en formas de gobierno explícitas. El objetivo del movimiento indígena de lograr reformas constitucionales hacia un “Estado multicultural”, que los movilizó en los años ochenta y noventa, ya no constituye el eje de su acción colectiva. Lograr la constitución de gobiernos indígenas como parte de la organización estatal, es hoy día uno de los campos más dinámicos en las luchas indígenas contemporáneas, y el terreno en donde los actores políticos indígenas han centrado su atención, dentro del marco de la estrategia de acción realizada “dentro del Estado”.⁴

En este orden de preocupaciones, conviene apuntar que el multiculturalismo no se limita al reconocimiento de derechos (multiculturalismo constitucional), sino que también remite a prácticas y discursos. La ruta del multiculturalismo constitucional ha sido lenta en cuanto al reconocimiento y vigencia de derechos, y dentro de éstos del derecho al autogobierno indígena. Sin embargo, el paradigma del multiculturalismo ha creado un discurso de permisibilidad a la diversidad cultural que incluye, entre otras cosas, ciertas tolerancias a la existencia del autogobierno indígena, cuando éstos se constituyen como resultado de un proceso

4 Dentro de esta estrategia se ha configurado una tendencia hacia la formación de “partidos étnicos” o partidos políticos indígenas, que han emergido en América Latina y en el caso de Bolivia condujeron al triunfo de Evo Morales (Van Cott, 2005 y García, 2005).

electoral, con base en las instituciones y procedimientos establecidos por el Estado.

El paradigma del indigenismo asimilacionista buscaba la integración de los indígenas a la nación, las “formas de gobierno indígena” se concebían como “remanentes” o residuos de instituciones propias del pasado indígena, que en un continuum evolucionista deberían desaparecer, cuando éstos se incorporaran a la modernidad: es decir, a la institucionalidad del Estado moderno (Aguirre Beltrán, 1990). Pero, como la realidad se ha encargado de demostrar, la inexorabilidad de su desaparición a la que habían sido condenados los gobiernos indígenas por las políticas integristas, no se concretó plenamente; y hoy permanecen vigentes, insertos en una puja por su fortalecimiento creciente.

La clave de este cambio se encuentra en que en nuestros días el Estado neoliberal con democracia electoral, acepta que el gobierno local quede en manos de los ciudadanos de las entidades locales, sin que la identidad étnica sea una objeción. Al incorporar al discurso del Estado el recurso de la diferencia cultural, que significa un matiz importante a la estrategia del Estado-nación de la homogenización cultural y política (sin que renuncie a la hegemonía del Estado-nación), coloca a los gobiernos locales indígenas en otra coyuntura. Los cruces que se producen entre democracia local y diversidad cultural (ambos principios claves del Estado neoliberal) han hecho posible la emergencia de gobiernos locales que se asumen como “gobiernos indígenas”, que gozan de la legitimidad que les da el haber ascendido al poder mediante un procedimiento electoral democrático.

Con el reconocimiento de la diversidad, el Estado busca y encuentra, nuevos mecanismos para rearticular su hegemonía, y busca penetrar los intersticios autonómicos, como lo intenta hoy día con los gobiernos locales indígenas, incorporándolos a la lógica estatal mediante los procedimientos democrático-electorales. Pero al mismo tiempo, con los avances democráticos se abren oportunidades para hacer que los nuevos espacios políticos puedan significarse de manera diferenciada. Es decir, dar luchas electorales en gramática autonómica (Burguete, 2007), y constituir el terreno electoral como nuevos intersticios autonómicos.

En tiempos de multiculturalismo asistimos a una puja por significar la democracia, lo que plantea desafíos. Regularmente los actores indígenas se

posicionan frente a ese dilema de dos maneras: o lo abandonan como espacio de lucha y dejan abierto el camino para que ése opere mediante prácticas propias del multiculturalismo en su diseño neoliberal puro y duro. O lo toman como un campo de disputa y asumen el reto e intentar (re)significarlo y con ello abrir la oportunidad, e impulsar desde allí procesos de construcción hacia la democracia plurinacional, intercultural y pluriétnica.

En este marco general de globalización-neoliberalismo y multiculturalismo, el gobierno indígena se reconfigura, vuelve a mutar, como antes lo había hecho en sus distintas formas de relación con el Estado; ya sea colonial, republicano o nacional-popular. Así las cosas, en estas nuevas condiciones ¿Cuáles son las características de estas nuevas formas de gobierno indígena y qué retos enfrenta al gobernar la diversidad en tiempos del multiculturalismo?

En la experiencia latinoamericana se identifica dos formas de cómo se gobierna en la diversidad desde el gobierno local en jurisdicciones indígenas: gobierno local como gobierno comunal indígena y, gobierno local con modo comunal de gobernanza.

El primero se configura en contextos monoétnicos indígenas, mientras que los segundos se despliegan en jurisdicciones multiétnicas, en donde indígenas son autoridades de gobierno.

La idea de gobierno indígena comunal, que remite al gobierno de una “comunidad”, no tiene una relación directa a la noción de comunidad entendida como una pequeña localidad.

En este sentido, al referirse al “gobierno comunal indígena” y, en consecuencia, las instituciones comunales, no se limitan al gobierno de la pequeña comunidad rural (aunque los incluye), sino que es una forma de gobierno que funciona, que es vigente y aplicable a jurisdicciones que se auto-adscriben como indígenas, de distintos tamaños y configuraciones culturales diversas.

El “gobierno local con modo comunal de gobernanza” se caracteriza por la innovación en el diseño de las instituciones de gobierno local. Tienen el reto de combinar discursos, prácticas, recursos e instituciones que son representadas como propias de un gobierno comunal indígena, junto con otros que respondan a los reclamos de ciudadanía y sean aceptados como adecuados, por la población no indígena que vive en la jurisdicción.

Así como el Estado y los pueblos indígenas asumen y tienen el desafío de constituir instituciones y gobiernos que respondan y sean coherentes con la pluriétnicidad que caracteriza a la nación de los países latinoamericanos. De la misma manera, los gobiernos locales en jurisdicciones multiétnicas, enfrentan el reto de dar respuestas a la pluriétnicidad de sus jurisdicciones. Esto supone el desafío de gobernar dando respuestas al “Otro” étnico.

Y este es el elemento crucial de esta forma de gobierno que lo distingue del tipo de gobierno comunal indígena. Aquél se asume y se representa como gobierno de y para, una población étnicamente homogénea, subordinando a “la minoría” (étnica, política y religiosa y muchas veces de género) a los intereses de un colectivo que se reclama como “mayoría”. De cómo se constituye cada una de estas formas de gobierno, no es una cuestión de demografía, o de resultado matemático del tamaño de la población y su composición étnica. Sino de las respuestas y estrategias con la que abordan la cuestión del “Otro” étnico: o se les subordina a las decisiones de la comunidad (o de la nación, como sucede con las políticas asimilacionistas emanadas del Estado-nación), o se les reconoce su identidad e intereses, y se les incorpora a la comunidad/nación reconociendo su diferencia bajo fórmulas de ciudadanía étnica o ciudadanía multicultural.

El caso del gobierno de la provincia de Cotopaxi y del municipio de Saquisilí

Con el nacimiento legal de la CONAIE en 1986 y el levantamiento de 1990 el movimiento indígena ecuatoriano trazó una nueva agenda política referida a la toma del poder desde los gobiernos locales, luego llamados municipios indígenas alternativos. Para ejecutar esta propuesta la CONAIE⁵ discutió quien debía ejecutar esta agenda y como se la podía llevar a la práctica dentro de la estructura del Estado ecuatoriano. Luego

5 Nos referimos a la CONAIE porque es de donde nace el movimiento político Pachakutik y en su proyecto inicial planteó la construcción del poder desde lo local.

de varios análisis y discusiones se asoció con otros actores sociales y decidió crear el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–Nuevo País.⁶

El tema de los gobiernos locales se inscribe en la constitución del Estado plurinacional, lo cual implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos de su acción. La gestión local alternativa apareció en la agenda política de Pachakutik desde 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta se originó en el proceso organizativo del movimiento expresado en el Proyecto Político aprobado en el IV Congreso de la CONAIE en 1993.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requerían la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local, la transparencia de la gestión administrativa y política y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.

Paralelo a la trilogía de principios básicos están también como ejes transversales: la equidad social, de género y de generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación organizada. Todos estos planteados desde una iniciativa propia, con autonomía, provenientes de las bases sociales y desde la práctica de los procesos organizativos.

Las propuestas hechas por el movimiento indígena ecuatoriano para el ámbito local tienen relación con la estrategia política desde dentro del Estado y con la forma de gobierno local con modo comunal de gobernanza, anteriormente planteados.

Para el presente trabajo se analizará dos experiencias concretas de gobierno indígena, la gestión del actual prefecto provincial César Umaginga y la del ex alcalde del municipio de Saquisilí, Antonio Llumitasig, para contrastar sus acciones con las propuestas hechas por el movimiento indígena, y precisar si el ejercicio de gobierno aporta a la reinención y reconstrucción de nuevas formas descentralización.

En el tema de la democratización del poder una de las prácticas más comunes ha sido la elaboración de los planes de desarrollo y la puesta en

6 Existe confusión entre qué es CONAIE y qué es Pachakutik. La primera es una organización social conformada exclusivamente por los pueblos y nacionalidades indígenas, el segundo es un movimiento político compuesto por indígenas y no indígenas.

marcha de las asambleas provinciales o municipales para planificar, ejecutar y evaluar los mencionados planes. Sin embargo, el alcalde de Saquisilí va más allá, habla que se ha logrado un cambio de actitud en el ciudadano común:

“Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo: agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme”.

La base de la participación ha sido la llamada “densidad organizativa” (Bretón, 2001) del movimiento indígena, que ha sido un referente para impulsar organizaciones similares entre los actores sociales no indígenas. Este hecho ha superado las instancias “oficiales” de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales y ha generado el surgimiento de instancias “no oficiales” que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo.

El caso del municipio de Saquisilí es representativo ya que aparecen nuevas formas de democracia local:

“La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. Trabajamos con diferentes comités. Uno es el de desarrollo cantonal que es la madre de todos. El plan de desarrollo cantonal nos permitió trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable y desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité que son deliberantes y proponen al comité de desarrollo cantonal planes y programas”.

En muchas ocasiones las autoridades indígenas han debido recurrir a la convocatoria de asamblea popular cuando algunos funcionarios han pretendido “distribuirse” el presupuesto municipal acogiéndose a las cuotas partidarias, así lo demuestra el siguiente testimonio:

“En 1998 no quisieron aprobar el presupuesto porque querían poner cuotas y yo les dije: señores concejales, si ustedes no aprueban el presupuesto, voy a convocar a una asamblea ampliada y hacer aprobar con el pue-

blo. Sé que voy a infringir algunas cosas pero estoy en la obligación de hacerlo. Debido a esa actitud se reconsideró y se aprobó”.

Respecto a la transparencia de la gestión administrativa y política uno de los aportes del gobierno provincial de Cotopaxi en este tema es la construcción del denominado “gobierno circular”, que para el caso muestra tres rasgos fundamentales: el respeto a las diferencias étnicas, la vigencia de la diversidad cultural y la igualdad social y política:

“El indígena ya no es excluido, es respetado como ser humano, no hay rechazo ni a su cultura ni a su identidad; no hay jerarquía social y política... que haya un solo círculo para que todos estemos juntos, es el ejercicio del poder desde abajo, el gobierno de los de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad”.

Este gobierno circular reúne a indígenas y mestizos dentro de un espacio multiétnico, intercultural y multilingüe.

En cuanto a la transparencia del manejo del presupuesto municipal es interesante conocer el testimonio de los órganos de control del Estado respecto a la gestión del alcalde de Saquisilí:

“De 1996 a 1999 me hicieron cinco auditorías desde la Contraloría General del Estado. No estaba dentro de la agenda pero querían probar, saber si realmente había manejado con transparencia los fondos públicos. Tuve algunas observaciones pero jamás me dijeron que había topado un solo centavo para llevar a mi casa o a la casa de los concejales ni de ninguno de los trabajadores. Esto permitió que el pueblo de Saquisilí proponga masivamente mi reelección”.

En este campo se han dado avances importantes, el municipio de Saquisilí ha incorporado como mecanismo de gestión presupuestaria la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. Sin embargo, no es suficiente, se quiere avanzar más y se hacen nuevas propuestas:

“Nos capacitaron en el presupuesto participativo según el modelo aplicado en Porto Alegre. Nuestros presupuestos participativos deben ser pro-

pios. Aspiramos que en algún momento los alcaldes y concejales den seguimiento para tener nuestro propio modelo. Creemos que se deben desarrollar asambleas comunitarias no solo para decir cuanto tenemos y a cómo nos toca sino que el presupuesto debe asignarse a necesidades urgentes, a proyectos de gran envergadura”.

La novedad del caso es mostrar si los gobiernos locales son o no alternativos, en que sentido lo son y si en realidad tienen una forma diferente de hacer política, en otras palabras, de ejercer el poder desde abajo. El prefecto de Cotopaxi lo plantea de la siguiente manera:

“El modelo del Estado es vertical y Pachacutik lo impugna. Siempre el poder está tras del escritorio, dicen, yo no creo que el poder deba ser para una autoridad. El poder debe ser compartido a través de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control social del ciudadano común y corriente. Es una nueva forma de hacer política, no es solamente ver si es que el prefecto cumple o no, sino si es que hay propuestas de fondo, como la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Todos estos conceptos son nuevos y necesarios para la sociedad y deben ser transmitidos por un líder que pueda cambiar los conceptos, la ideología”.

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local, llamado en kichwa “*alli kawsay*”, o el buen vivir. Se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente implica una mejora en la generación de ingresos económicos sino que sobre todo supone lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo. Para lo cual se debe combinar dos aspectos importantes, según el prefecto actual, la visión de hacia donde ir y la voluntad política para hacerlo. Es una propuesta que nace de la cosmovisión indígena pero que es plenamente aplicable a los demás grupos culturales que forman parte de la provincia.

El planteamiento anterior requiere de un elemento que los gobiernos locales han ignorado en su acción, la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo para tratar de llegar al mencionado “*alli kawsay*”, el gobierno provincial ha formulado esa visión y los pasos que se

deben seguir para lograrla. La presencia de un partido o movimiento político en el poder provincial pasa a ser secundaria en el sentido que se cumpla la visión mencionada, se trata de pasar de los proyectos o programas inmediatos a la ejecución de políticas locales de largo plazo.

En la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural local cobra especial importancia la generación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las economías locales, las instancias organizadas, las relaciones interculturales y sus identidades propias, en el marco de largo plazo de caminar hacia la autonomía regional y local.

Un tema clave constituye la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político. De la experiencia del gobierno local alternativo en Cotopaxi parece importante lograr un equilibrio entre ejecución de obras materiales que son indispensables ante los ojos de los electores y la insistencia en los valores del proyecto político que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder.

El prefecto de Cotopaxi trata de definir el equilibrio antes mencionado de la siguiente manera:

“Las obras físicas son indispensables pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y como sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo que no tiene un valor económico sino haber logrado un espacio como movimiento indígena con mucho orgullo y que podamos impulsar, discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto”.

Una de las políticas públicas que es motivo de atención para los gobiernos alternativos es la educación, para el caso del municipio de Saquisilí los avances son bastante limitados debido a la presencia de dos procesos de carácter estructural que inciden en la deserción escolar. El uno, el bajo nivel de ingresos económicos de los padres de familia, que obliga a trabajar a los niños para complementar los ingresos familiares y, el otro, el aumento de la pobreza luego de las medidas de ajuste económico de la década del noventa y de la dolarización en el año 2000.

El plan de desarrollo del municipio apunta al mejoramiento de la calidad de la educación, entendida como la formación y capacitación a

maestros y padres de familia, el equipamiento de material didáctico y el mejoramiento de la infraestructura educativa.

El tema de salud muestra menores avances. Se ha intervenido poco en la infraestructura física, se mantienen los programas del gobierno central de atención primaria de salud, la vacunación de menores de 0-5 años y la atención a madres embarazadas.

Un aspecto crítico en la provincia y el municipio es el productivo, el prefecto ha trabajado en forma intensa en un programa de preservación ecológica de los bosques y páramos con el fin de mantener y preservar las fuentes de agua de consumo humano y de riego. En este campo el balance también es pobre, la limitación más importante es que se trata de proyectos que requieren una infraestructura básica de servicios, situación con que apenas se cuenta en los últimos años, y una fuerte inversión de capital estatal o privado que esta fuera del alcance de los gobiernos locales.

El caso de Saquisilí es aleccionador respecto a la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de la zona, en 1996 cuando el alcalde Llumitasig inició su primer período el presupuesto municipal dependía en un 97 por ciento de las asignaciones gubernamentales. El 2004, luego de terminar su segundo período, el porcentaje bajó a 85 por ciento, debido a la consecución de fondos proveniente del sector no gubernamental y de la cooperación internacional. Esta gran limitación somete todavía a los gobiernos locales a las gestiones que puedan hacer en el ministerio de Economía para recibir las asignaciones.

Es importante hacer mención a los ejes transversales de acción planteados por el movimiento indígena para la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la equidad de género sigue siendo una asignatura pendiente, pese al crecimiento de las organizaciones de mujeres en las comunidades de base su participación política es mínima.

Valga la pena mencionar lo sucedido en las elecciones regionales y locales realizadas en octubre de 2004, que se aplica no solamente para la provincia sino a todo el país. Un logro del movimiento de mujeres ecuatorianas en los últimos años ha sido la denominada ley de cuotas electorales, según la cual para la conformación de listas se debe incorporar a las mujeres en un porcentaje de 50 por ciento respecto de los hombres. Las mujeres elegidas del movimiento Pachakutik en las distintas nomina-

ciones alcanzaron el 25 por ciento, lo cual muestra que la relación es todavía de tres a uno a favor de los hombres.

La equidad generacional referida a la participación de los niños, niñas, ancianos y ancianas es todavía un simple discurso, los gobiernos alternativos muestran pocas acciones y programas que les permitan a estos actores una participación protagónica.

La vigencia de una verdadera interculturalidad muestra en el caso de Cotopaxi cambios interesantes. El alcalde de Saquisilí hace una reflexión acerca de la percepción de los no indígenas en sus primeros días como autoridad y como ha ido cambiando:

“En las primeras sesiones del concejo en 1996 la gente no venía porque le interesaban los temas a tratarse o porque querían exponer algo, sino que tomaron la presencia del indio como algo inaceptable y se generó un rechazo. Querían saber desde como se sienta, hasta como se expresa y si entiende de la política. De frente nos dicen indios, pero jamás he escuchado que nos tachan de incapaces. Creo que todavía existe en gran medida el racismo”.

El alcalde reconoce que no se ha puesto en duda la capacidad de una autoridad indígena, sin embargo habla de la presencia de racismo de los mestizos respecto a los indios, reconoce el papel fundamental de la autoridad en el proceso de superarlo:

“En Saquisilí no es una sorpresa que estén reunidos indios y mestizos. Sin embargo, todavía se ve racismo, como si fuera la necesidad la que le obliga a estar ahí. Yo creo que el papel del representante está en insistir en nuestros principios ideológicos de interculturalidad, como un proceso permanente de diálogo. Racismo existe. Recién acabamos de vivir la experiencia de una campaña política, nos han dicho de todo los candidatos no indígenas, desde matapijos hasta pasta borregos, claro que son expresiones de los políticos, pero igual se evidencia lo que piensa la sociedad en general”.

El mismo alcalde habla sobre su concepción de interculturalidad y la relación con los espacios y reuniones públicas como escenarios en los cuales se abren y se cierran las fronteras étnicas y culturales:

“Quisiera explicar lo que hemos implantado en Saquisilí, la interculturalidad entendida como proceso permanente de diálogo y enriquecimiento, he luchado para que no sea solamente respeto al idioma o a la vestimenta, sino que sean principios humanos para tratarnos de igual a igual entre todos”.

La concepción del prefecto sobre el mismo tema plantea más bien una concepción más espiritual, a pesar de lo cual considera que si ha habido cambios:

“Ahora en Cotopaxi se va comprendiendo lo que es la interculturalidad, como una nueva manera de vivir la cultura y pretendemos que nuestro proyecto político continúe ya que postula que siendo diferentes somos iguales, pues al final todos somos hijos de Dios, aún naciendo en diferentes culturas. Yo creo que hemos ganado en este sentido”.

Para finalizar con el tema de la interculturalidad es importante tener en cuenta la opinión de otros actores, un consejero provincial mestizo de la derecha política señala que ha apoyado al prefecto indígena porque él también es de origen pobre y en la provincia ya no existen “gamonales” o patrones, además de reconocer su carisma, liderazgo y conocimiento. Critica a Pachakutik por lanzar candidatos y elegir solamente a indígenas para las principales nominaciones.

Distinta es la opinión de un concejal municipal de Pachakutik, miembro de una organización de pobladores suburbanos de la capital provincial y de origen campesino. Él, junto con otro concejal de Pachakutik, forma parte de la minoría al interior del concejo municipal y cuenta haber recibido en carne propia un tratamiento racista por parte de otro concejal mestizo, al increparle que “los indios deben ponerse terno (traje) para ir a las sesiones del concejo”. Sin embargo, a pesar de este tratamiento menciona que su mayor logro fue la aprobación del plan de desarrollo participativo del municipio que fue propuesto por ellos. No descarta que en el corto plazo el movimiento logre elegir a un alcalde indígena.

Un último eje de la acción de los gobiernos locales es el de la participación organizada, un elemento que ha cambiado y que para su conti-

nuidad y seguimiento requiere de un cambio en la mentalidad de la gente. En este campo ha sido importante el reconocimiento y participación de los diferentes actores sociales y culturales que forman parte del municipio o de la provincia cuyo mejor escenario de presencia ha sido las asambleas cantonales y provinciales que se reúnen anualmente para hacer un doble ejercicio de toma de decisiones: rendir cuentas de lo planificado y ejecutado durante el año que termina y planificar y distribuir el presupuesto requerido en el siguiente año.

Reflexiones finales

Un primer rasgo que se advierte en las narrativas de las autoridades de esas jurisdicciones es su autovaloración de asumirse como un “gobierno diferente”, “un gobierno incluyente” y un “gobierno alternativo”. Las dos experiencias que comparten esta forma de gobierno, se enfrentaron a la necesidad de demostrar que eran “un buen gobierno”. Por distintos procesos enfrentaron el desafío de ocupar el gobierno local en una situación de una suerte de “alternancia étnica”. Es decir, que entraron a gobernar jurisdicciones que antes habían sido gobernadas por no indígenas.

Las autoridades de estas jurisdicciones tienen procedencia en los liderazgos de movimientos sociales en la lucha por la tierra, en la defensa de sus recursos y patrimonio, y en movimientos indígenas por la libre determinación; lo que los hizo sensibles a la importancia de las alianzas y a la convivencia pluriétnica. En esos escenarios, uno de los principales retos que enfrentaron era demostrar que podían ser “un buen gobierno”, y aún más, un “mejor gobierno”. Por esta presión, las dos experiencias introdujeron innovaciones en el diseño institucional y construyeron nuevas formas de gobierno, que reinventaron instituciones como la asamblea, las reuniones amplias, los consensos y el presupuesto participativo, que fueron incorporadas como prácticas en el ejercicio del gobierno local, pero resignificadas.

A diferencia de las experiencias del gobierno comunal indígena, para quienes esas mismas instituciones les servían para levantar y fortalecer la frontera de la monoétnicidad para protegerse de la amenaza externa y cer-

rar las decisiones solo para los que se consideraban “propios”. Para los casos de los gobiernos pluriétnicos, esas mismas prácticas les sirvieron para incluir al “Otro” étnico y de esta forma dar respuestas a la interculturalidad de sus jurisdicciones.

Llama la atención que las dos experiencias se caracterizan por tener que crear nuevas instituciones con las que pudieran enfrentar el desafío de gobernar la diversidad pluriétnica de una manera inclusiva, pero sobre la base y en el marco de su propio bagaje cultural resignificado. Resulta interesante observar cómo las mismas instituciones y prácticas que son representadas como rasgos distintivos a la organización comunal indígena, fueron significadas en un doble lenguaje. Los dos casos recogen testimonios que dan cuenta de cómo las autoridades locales llaman a esas prácticas, con nombres en su propio idioma, como un esfuerzo para legitimarse frente a la población indígena de su jurisdicción. Pero al mismo tiempo los renombraban y resignificaban en lengua castellana como “participación ciudadana”, “gobierno circular”, frente a la población que no es indígena.

Al combinar esos conceptos de una forma intercultural se produjo una amalgama conceptual, de prácticas y discursos, dando contenido a otros conceptos tales como “democracia local”, “transparencia de la gestión administrativa y política” y “la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural”; al documentar la gestión de los gobiernos locales inscritos en una lógica más amplia del movimiento indígena de la CONAIE, en la propuesta del Estado plurinacional y sociedad intercultural.

La forma de gobierno local con gobernanza comunal, se encuentra en un reto permanente. Para poder ser un buen gobierno debe lograr un equilibrio entre las instituciones “propias” para ser percibido como un gobierno indígena, pero al mismo tiempo como un gobierno abierto al “Otro” étnico; de lo que resulta que deben ser capaces de hacer un “gobierno en la diversidad”. Así es percibida la gestión del alcalde que no ignora el perfil pluriétnico de su jurisdicción, y responde a las demandas de los vecinos tomando en cuenta esa condición. Para tales propósitos ha construido “cómites y parlamentos cantonales” que son la instancia de organización, planificación, decisión y rendición de cuentas.

Para finalizar, los dos casos presentados muestran desde la llamada forma de gobierno local con gobernanza comunal nuevas formas de descentralización que deberían ser tomados en cuenta en el debate de este tema en el país y en la región andina.

Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1990). *Formas de gobierno indígena*. Gobierno del Estado de Veracruz, México: FCE-INI-UV-
- Bonfil Batalla, Guillermo (1987). “La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos” en *Papeles de la Casas Chata*, año 2, Núm. 3. México: CIESAS, pp. 23-43.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Büschges, Christian (2007). “La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en la América Andina y Asia del Sur”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kalmeier (Compiladores) *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 15-36.
- Burguete, Araceli (2002). “Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en *Shanan L. Matiacce, Rosalva Aída Hernández y Jan Rus (Editores). Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México D.F.: CIESAS, IWGIA, pp. 269-318.
- Burguete, Araceli (2007). “Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas de Chiapas 1994-1995: un recurso para la transición política en gramática autonómica”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coordinadores) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*. México D.F, UAM-I: Miguel Ángel Porrúa, pp. 169-209.
- Burguete, Araceli (2008). “Introducción” en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación descolonizada*. México, Quito, Guatemala: CIESAS, FLACSO, en prensa.

- CONAIE (2006). Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Amazonía Ecuatoriana. Documento Base. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Noviembre de 2006. http://www.sosyasuni.org/files/conaie_taromenani2.pdf
- García, Fernando (2005). “De movimiento social a movimiento político: el caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador”. Ponencia presentada en el seminario Partidos de izquierda y movimientos sociales en América Latina, Fundación Rosa Luxemburgo, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, Sao Paulo-Brasil.
- Hernández, Rosalva Aida (2006). “The indigenous Movement in Mexico: Between Electoral Politics and Local Resistance”, in *Latin American Perspectives*, 33, pp. 115-131.
- Piccoli, Enmanuelle (2007). “El pluralismo jurídico y político a partir del caso de las rondas campesinas de Cajamarca”. Ponencia presentada en el I Congreso de Ciencias Sociales por los 50 años de FLACSO, 29 al 31 de octubre de 2007, Quito, Ecuador.
- Santos, Boaventura de Souza (2000). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer, Bilbao.
- Sierra, María Teresa (2007). “Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coordinadores) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*. México D.F.: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-294.
- Van Cott, Donna Lee (2005). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Nueva York: University of Pittsburgh Press.

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina

Bernd Gallep*

Introducción

El título de esta serie de ensayos es “Descentralizar: un derrotero a seguir”. Si se considera que lo afirmado en el título es un objetivo deseable y, por ende, una trayectoria a seguir, entonces podremos felicitarnos. Sin embargo, el hecho de que convenga reunir en esta obra algunos ensayos sobre los diferentes tipos de modelos de descentralización indica que aunque haya acuerdo –o eso se espera– sobre el “si lo queremos”, no lo hay sobre el “cómo queremos” que se conciba la descentralización.

Algo similar se puede constatar con respecto a la siguiente pregunta, relacionada con la primera: ¿Hasta qué punto los procesos de descentralización en América Latina deben tomar en cuenta la diversidad de la estructura social así como la amplia y variada gama cultural? De hecho, en los últimos veinte años, casi todos los Estados latinoamericanos se han autodefinido en sus constituciones como “pluricultural”, “multiétnico” o algo parecido. En algunos se reformó la Constitución, en otros se llamó a una Asamblea Constituyente en la cual los representantes indígenas pudieron, en ocasiones, participar desde posiciones prominentes. A manera de ejemplo podemos citar a Nina Pacari y Luis Maldonado en el Ecuador.

* GTZ – Cooperación Técnica Alemana. Programa Regional “Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina – PROINDÍGENA”

Sin embargo, al poco tiempo se vio la diferencia entre derecho y realidad. Un artículo de la Constitución no basta para construir un Estado plurinacional. La implementación de las disposiciones constitucionales estuvo trabada y sigue siéndolo en casi todos los países, de modo que tampoco los representantes indígenas se cansan en seguir reclamando la creación y también implementación de este mismo “Estado plurinacional”. Esto es tanto más el caso en los países que se están “refundando” a través de sus asambleas constituyentes, como Venezuela en el pasado reciente, Bolivia y Ecuador en la actualidad. Por consiguiente vale la pena recordar en este punto, que la Constitución como “norma básica” de todo Estado juega un papel especial pero que su valor es muy relativo si no se logra implementarla. Es decir que los esfuerzos no se agotan con la adopción de una nueva Constitución. El trabajo comienza recién a partir de su entrada en vigencia.

Puede sorprender que este ensayo recurra a experiencias europeas para ver si pueden resultar útiles en el contexto latinoamericano. No hay que olvidar que el Estado nacional es un producto genuinamente europeo, y que Europa —o por lo menos la mayoría de sus países— ha tratado durante mucho tiempo de conservarlo en su forma tradicional. Sin embargo, desde hace algunas décadas, Europa está experimentando un cambio significativo: la evolución del contexto sociodemográfico de los Estados europeos y también del entorno global estimuló procesos sociales de discusión que no se detuvieron ante el espacio político. (In-) Migración, globalización, multicultural e integración son consignas que se han convertido en términos comunes y objeto de discusiones a veces acaloradas.

Sin embargo, las experiencias europeas relevantes datan de otra época. Estados como Bélgica y Suiza se fundaron con base en su multiculturalidad. El camino, por lo menos en el caso de Bélgica, fue marcado por muchos años de conflictos a veces violentos. Por ello, la diversidad étnica, cultural e inclusive política se refleja también en las estructuras estatales de estos países. Al analizar en mayor detalle la estructura y administración territorial de los Estados mencionados, podemos hacer la conexión con el tema de la descentralización. Finalmente, me parece importante observar la multiculturalidad también desde la perspectiva regional. En este tema no fue la Unión Europea sino el Consejo de Europa, internacionalmente menos conocido, el que más aportó al tema.

Quiero destacar que no es el propósito de este ensayo recomendar Europa o determinadas circunstancias y experiencias europeas como un modelo a imitar, y mucho menos aún como el único modelo válido. Dos simples razones impiden que esto funcione: No existe ni una realidad europea ni una realidad latinoamericana, ni siquiera una sola realidad andina o amazónica. Una visión intercontinental nos hace ver grandes diferencias en las estructuras poblacionales y sociales, las naciones y nacionalidades, etnias y culturas en Europa al igual que en América Latina. A ello se añaden los diferentes antecedentes históricos y marcos políticos que recién nos permiten entender las estructuras surgidas y modelos escogidos a la vez que suelen impedir una simple réplica de cualquier modelo.

Es decir que sólo podemos enfocar observaciones puntuales de experiencias de multiculturalidad en Europa, experiencias de ningún modo vinculantes, pero sí potencialmente interesantes para América Latina.

Inter, multi, pluri, trans, cross...

Multiculturalidad en Europa –primero habría que explicar porqué se optó por este término y no por pluriculturalidad, interculturalidad o también multinacionalidad, igualmente presentes en el debate público. Esta pregunta es aún más válida si consideramos que los artículos de este capítulo deben acercarse al tema de la descentralización bajo la perspectiva de lo plurinacional/ pluricultural. De hecho existe una amplia gama de términos para caracterizar las situaciones estatales o sociales en las cuales conviven varias culturas, nacionalidades, etnias– o lo que suele denominarse como tales. A veces, da la impresión que los términos son escogidos arbitrariamente. Razón suficiente para aportar un poco de luz a esta confusión.

Comencemos con los términos básicos. Obviamente, hablar de multinacionalidad, multiculturalidad o multietnicidad depende sobre todo de lo que se quiera expresar. ¿Se trata de la convivencia de diferentes naciones o nacionalidades, etnias o culturas? Lo que se esconde realmente detrás de estos términos no queda tan claro y tampoco puede ser explicado al cien por ciento sino apenas esbozado en el marco de este artículo.

La nación es uno de los productos más distinguidos de los tiempos modernos europeos. Fue desarrollada entre el siglo XVI y XIX y se auto-define como una comunidad que puede crearse a base de tradiciones históricas, cultura y lenguaje. Existen casos en los cuales la nación coincide con el Estado que constituye; se trata entonces de un Estado-Nación. En otros casos, hay varios pueblos o minorías de diferente origen étnico, con expresiones culturales y lingüísticas propias, relaciones económicas organizadas por patrones diferentes etc. que conviven en un mismo territorio estatal. Para describir estos grupos, los Estados crearon nombres diversos. En el Ecuador se habla por ejemplo –en clara distinción del Estado-Nación– de “nacionalidades y pueblos”, en Guatemala de “grupos y comunidades indígenas”, en los Estados Unidos de *first nations*. En Europa se maneja sobre todo el término de las minorías nacionales, utilizado también por el Consejo de Europa.

Es decir que, por lo general, las naciones y nacionalidades se basan en etnias y/o culturas. Sin embargo, la relación entre etnias y culturas es paradójica. Mientras que el término “etnia” se definió originalmente más que nada a partir de criterios raciales, las definiciones utilizadas en las últimas décadas se acercan mayormente a otras categorías que unen a grupos de personas por sus valores, tradiciones, patrones de comportamiento, es decir, a fin de cuentas, factores culturales (Ayala Mora, 1992:36).

A diferencia de ello, la cultura le da la espalda a la etnia: en el siglo XVIII, el filósofo alemán Johann Gottfried Herder definió el concepto tradicional de la cultura a partir de tres criterios: la base étnica, la homogenización social y la delimitación hacia fuera. Frente a ello se opina cada vez más, y no sólo en Europa, que debido a las múltiples interrelaciones entre los Estados y sus sociedades cada vez más abiertas, las culturas se entrelazan y entremezclan en grado creciente. Resulta cada vez más difícil delimitar las “culturas propias” de lo que antes era considerado como “culturas ajenas” porque, entre tanto, puede haber formado parte de la cultura propia y viceversa. Esto lo hace casi imposible delimitar una cultura hacia fuera, considerarla como socialmente homogénea y basarla en un fundamento étnico. Las diferenciaciones entre culturas se basan cada vez menos en criterios geográficos o nacionales y la importancia del Estado-Nación fundamentado en etnias o también en una lengua materna común desva-

nece cuando se trata de la formación cultural (Welsch, 1995:4). Es decir que para fines de este ensayo, la “multiculturalidad” debe ser entendida en un sentido que no parte únicamente de las pertenencias étnicas.

El uso de los términos “multinacional” y “multicultural” depende también del peso político que uno quiera dar a su declaración. Históricamente y en diferentes continentes, varios decisores estatales interpretaron el reclamo por un Estado multinacional como una arremetida contra la integridad nacional. Entonces, el término adquiere una sensibilidad política y por ello, en Europa, se prefiere hablar de multiculturalidad. Puede ser posible tolerar la presencia de diferentes culturas en el territorio estatal, pero cuando hay nacionalidades con exigencias que implican por lo menos una renuncia parcial del Estado global a favor de grupos étnicos en rebelión, se teme que lo que está en juego es la nación como tal. Por ello se observan muchos casos en los cuales la insistencia en la integridad de un Estado es tanto más fuerte cuánto más se reclame su plurinacionalidad. A veces incluso, los actores de ambos reclamos son los mismos.

Para fines de ilustración presentamos dos ejemplos de la actualidad: El “Pacto de Unidad” de Bolivia que aglutina a las cinco organizaciones indígenas más importantes del país, propone en su proyecto de Constitución refundar Bolivia como un “Estado Unitario Plurinacional Comunitario” (Pacto de Unidad, 2007:1). En la CONAIE del Ecuador la contradicción se hace también manifiesta: “El Ecuador se constituye como un Estado plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, solidario, con equidad de género y unitario” (CONAIE, 2007:14).

Analicemos los prefijos. “inter” viene del latín y significa “entre”. Es decir que la interculturalidad se refiere a las relaciones entre culturas. En este concepto se buscan vías que permiten lograr entendimiento, comunicación, comprensión o reconocimiento entre las culturas (Welsch, 1995:2). Con ello, se sigue pensando en una cultura y sociedad propia frente a una ajena.

La idea de la multiculturalidad o pluriculturalidad parte de la misma constante pero en este caso al interior de una comunidad estatal (Welsch, 1995:2). Si seguimos este esquema, podrían existir sociedades multiculturales pero no así sociedades interculturales (Lozano Vallejo, 2005: 25,

30). Sin embargo, esto no significa que las dos sean excluyentes. Algunas organizaciones indígenas de Bolivia exigieron explícitamente la formación de un Estado que sea no sólo pluricultural sino también intercultural (Asamblea Nacional Bolivia, 2006: 2). Esto se refiere tanto a las relaciones culturales al interior de las sub-sociedades bolivianas como a las relaciones entre ellas, y depende además de la definición de la sociedad que se quiera aplicar.

Más difícil resulta diferenciar entre “multi” y “pluri”. “Multi” es latín y significa muchos, numerosos. “Plures” es el comparativo y significa por lo tanto más. Por consiguiente, una sociedad pluricultural debería abarcar más culturas que una sociedad multicultural y si aplicamos ambos términos a la misma sociedad, ya no debería ser necesario llamarla multicultural porque necesariamente todas las culturas que deben ser abarcadas ya estarían contenidas en el término más amplio de la sociedad pluricultural. Sin embargo, en la realidad los prefijos son usados sin diferenciación clara y a veces inclusive en el mismo contexto.

Existen intentos de diferenciación (véase por ejemplo Lozano Vallejo, 2005: 24) pero a fin de cuentas no se dispone de una característica convincente que permita diferenciar entre multi- y pluri-. Más lógico resulta el uso consciente de plurinacional en delimitación con multinacional, término empleado también en otros contextos como, por ejemplo, las empresas multinacionales (Albó y Barrios, 2007: 80). En Europa se usa más el término multicultural.

Tal como se insinuó anteriormente, existen intentos de superar la definición que distingue entre la cultura propia y ajena que se mantiene en el concepto de la inter-, multi- pluriculturalidad para insistir cada vez más en su aspecto transfronterizo, su diferenciación y complejidad interna. Esto se logra con el concepto de la transculturalidad (del latín “trans” = a través, pasar por, más allá) que hace hincapié precisamente en estas interrelaciones, superposiciones y transiciones para deducir la tarea pragmática de la integración de las diferentes corrientes (Welsch, 1995). Para llegar al fondo de la cuestión, las culturas nacionales mutuamente penetradas conducen finalmente a una sola cultura global interdependiente en la cual se produce un “cruce” de las corrientes. Para su descripción se recurre también al término inglés “crossculture” (Groß, 2002).

Lo multicultural en Europa

Ya se mencionó anteriormente que el Estado-Nación fue un producto europeo. Si uno quiere buscar un Estado-Nación de corte clásico en nuestros días, la mejor opción es mirar fuera de Europa. En las últimas décadas, los más de cincuenta Estados europeos evolucionaron sucesivamente hacia Estados nacionales cada vez más abiertos a la multiculturalidad.

Desde siempre, los Estados demográficamente monoculturales, sin mezclas culturales, han sido la excepción en Europa. Los casos especiales que se suelen mencionar son Islandia y Portugal. Los Estados occidentales, de hecho marcados por una heterogeneidad cultural, reclamaron durante mucho tiempo una monoculturalidad y tuvieron que pasar por procesos largos y a veces difíciles para renunciar a los elementos básicos de un Estado nacional clásico: Hasta los años ochenta, los Estados trataron, en diferente medida, de fomentar y consolidar un idioma nacional y una historia comunes, mitos nacionales, héroes y símbolos, una literatura nacional, un sistema nacional de educación, comunicación y defensa y, a veces inclusive, una religión nacional (Kymlicka, 2007:12). El caso de Suiza, probablemente la única excepción, será analizado más abajo.

Hoy en día, la gran mayoría de Estados europeos reconoce la presencia en su territorio de diferentes grupos, cada uno con su propio idioma, historia, cultura, héroes y símbolos y la exigencia de ser respetados. Esto se manifiesta por ejemplo en el reconocimiento de los derechos de las minorías como las autonomías concedidas y el estatus oficial de las lenguas de las minorías nacionales.

Esta evolución puede explicarse sobre todo por la mayor seguridad interna y externa: Por un lado, los Estados de Europa pierden cada vez más a sus enemigos y adversarios vecinos, los cuales, en el pasado, fueron temidos como posibles invasores de su territorio donde apoyarían a la minoría asentada en contra del Estado global. Por otro lado, los gobiernos pueden sentirse bastante seguros de que las minorías nacionales ya no violen las normas democráticas y los derechos humanos cuando se les otorgue cierta autonomía. Hoy en día, tanto las mayorías como minorías en Europa coinciden en que también las minorías autogestionadas tienen el afán de actuar en el marco del constitucionalismo democrático-liberal.

Por esta razón, en Europa, las políticas de minorías se han “des-segurizado” en gran medida (Kymlicka, 2007:21, 25).

¿Quiénes son las minorías en Europa? Primero hay que aclarar que el término “pueblos indígenas”, tan frecuente en América Latina, casi no es utilizado en Europa. La mayoría de los pueblos indígenas de Europa vive en la Federación Rusa y en Ucrania. En Europa occidental, el único pueblo indígena que indiscutiblemente puede ser considerado como tal son los saami o lapones con 70 000 personas asentadas en Noruega, Suecia, Finlandia y el noroccidente de Rusia. Existen numerosas definiciones sobre lo que caracteriza a un “pueblo indígena” (véase resumen en Choque Quispe, 2007) pero, por lo general, hay un requisito que estipula que el pueblo indígena debe verse en el contexto histórico de un sociedad asentada en el territorio antes de una fase de conquista o invasión y ser marginado en el Estado actual. Al considerar los aspectos históricos y actuales, este requisito no aplica a la mayoría de las minorías asentadas en Europa.

Las minorías que viven en Europa son, por un lado, grupos étnicos concentrados en determinada región del territorio estatal donde se definen como nacionalidades propias como en el caso de los flamencos en Bélgica, los escoceses y galos en el Reino Unido, los catalanes y vascos en España y los tirolese del sur en Italia. Estas formas de convivencia al interior de un mismo Estado desembocaron frecuentemente en un federalismo o por lo menos regionalismo multinacional o multilingüístico en el cual se cedieron derechos especiales y hasta la autonomía a las entidades territoriales donde están asentadas las minorías. Paralelamente se pudo observar que los grupos étnicos subestatales se mostraron cada vez más dispuestos a aceptar una existencia dentro de un Estado no manejado por ellos y a renunciar poco a poco a sus demandas de secesión e independencia.

Algunas constituciones en las cuales el otorgamiento de derechos a las minorías se enfrenta con cierta tensión a la indivisibilidad del Estado demuestran que el acercamiento no ha sido fácil en muchos Estados europeos. Mientras que Artículo 5 de la Constitución italiana declara que la República es “una unidad e indivisible”, protege en su Artículo 6 a “las minorías lingüísticas a través de regulaciones especiales”. El Artículo 2 de la Constitución española dice:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Esto es sintomático. Los estatutos de autonomía o derechos especiales para las minorías, especialmente en el tema lingüístico, ya constan en la mayoría de las constituciones europeas. Sin embargo, a diferencia de América Latina, no existen en las constituciones europeas referencias a la multi- o pluriculturalidad. A pesar de que determinados derechos han sido legalmente anclados, los Estados europeos aún tienen dificultades en reconocer en sus constituciones algo que desde hace tiempo ya es un hecho: Se han convertido en Estados de carácter multicultural que ya no tratan de imponer una cultura nacional a costa de los demás sino aceptan la diversidad cultural e inclusive la fomentan por el bien propio y ajeno.

Sin embargo, se observan nuevas tendencias y a nivel de la discusión pública, el tema se ha convertido en una “papa caliente”. Cuando en el año 2000, un político alemán, importante en este entonces, dijo que los inmigrantes deben respetar la “cultura dominante alemana basada en los principios de la democracia y libertad” como regla necesaria para una integración exitosa, la respuesta de la población, los círculos políticos y medios fue devastadora. Seguramente se puede discutir el término escogido por el político pero treinta años antes, su afirmación no hubiera sido tema de discusión, sino lo más obvio del mundo.

La discusión alemana no se dio en un contexto de grupos étnicos sub-estatales, regionalmente arraigados, sino a propósito de otro grupo de minorías que, sin embargo, no son prioritarias para fines de este estudio: los migrantes legales e ilegales que viven dispersos en todo el territorio y se caracterizan, debido a sus diferentes orígenes, por una gran heterogeneidad. Su número creció fuertemente, primero después de la Segunda Guerra Mundial cuando numerosos trabajadores migrantes de Europa del sur se desplazaron hacia los países de Europa del norte y Europa central, originalmente para trabajar un tiempo limitado, pero quedándose en muchos casos y obteniendo el derecho de residencia permanente. Una segun-

da ola se produjo después del fin de la Guerra Fría con la creciente apertura de las fronteras entre Europa oriental y occidental.

El número creciente de migrantes en Europa avivó también la discusión sobre la multiculturalidad. En vista de que históricamente casi todos los Estados de Europa son países de emigración y no de inmigración, esta evolución presenta nuevos y grandes desafíos para lograr una integración exitosa de los migrantes. Por un lado, este afán llevó a los países europeos a hacer más estrictos los criterios de admisión de los migrantes, por ejemplo exigiendo pruebas de conocimiento del idioma. Por otro lado, los Estados se esfuerzan más en su acercamiento a los migrantes y sus culturas y en la creación de espacios jurídicos, políticos, religiosos y culturales. Esto es la esencia del multiculturalismo.

El ejemplo de Bélgica

“Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones”. Con estas palabras comienza la Constitución belga de 1994. Continúa describiendo la composición de Bélgica, conformada por tres comunidades (la comunidad germanófona, la comunidad francesa y la comunidad flamenca), tres regiones (la región valona, la flamenca y la de Bruselas), así como cuatro regiones lingüísticas (la región de lengua alemana, la región de lengua francesa, la región de lengua holandesa y la región bilingüe de Bruselas-capital).

El término interesante “comunidad”, utilizado para describir el sistema político de Bélgica, debe ser entendido en el sentido de una “comunidad cultural”, mientras que las regiones se refieren, como suele ser el caso, a una división territorial-administrativa. Los flamencos cuya lengua materna es el holandés, componen aproximadamente el 60 por ciento de la población. Es sobre todo por su iniciativa que se creó el modelo de la “comunidad” que les permite manejar con independencia sus necesidades culturales y lingüísticas en una Bélgica que políticamente ha sido dominado por los francófonos. Los valones francófonos constituyen aproximadamente el 40 por ciento de la población belga pero casi una cuarta parte de ellos vive en Bruselas. Impulsaron sobre todo la creación de las regio-

nes para garantizar su autonomía económica (Fernández Martinet, 2006:27) porque gracias a su industria del carbón y acero y la industria textil fueron y tuvieron, durante mucho tiempo, la mitad más acaudalada el país.

El porcentaje de la población de habla alemana llega a apenas 1.2 por ciento. Esto explica por qué este grupo es reconocido como comunidad propia sin ser mencionada en la división territorial-administrativa del país y sin, por lo tanto, tener su propia región, ya que la suya forma parte de la región valona. Otra minoría, aún más pequeña, de habla luxemburguesa y ubicada cerca de Arlon, no es reconocida ni como comunidad ni tampoco como región lingüística.

El Reino de Bélgica cuenta con aproximadamente 10.5 millones de habitantes. Un poco más de un millón vive en la capital Bruselas. Debido a su estatus como capital del país y el número significativo de habitantes, Bruselas cuenta como región propia. Sin embargo, hay otro elemento muy importante: a pesar de que Bruselas está totalmente rodeada por el territorio de la comunidad flamenca, la región flamenca y la región lingüística holandesa, el 85-90 por ciento de los habitantes belgas de la capital son originalmente francófonos. Esto justifica el estatus especial como región lingüística bilingüe y la doble pertenencia tanto a la comunidad flamenca como valona.

La dominancia lingüística del francés en la capital de Bruselas que se explica históricamente por el hecho de que hasta 1962 el francés era el único idioma oficial de Bélgica, se ha extendido a los alrededores. En los municipios aledaños residen también grandes grupos francófonos que exigen más derechos o una integración a la región de la capital Bruselas. En el marco del conflicto permanente y candente entre flamencos y valones, esto fue motivo de conflictos repetidos porque el lado flamenco insiste en no querer permitir la salida de estos municipios de su región.

La composición de las comunidades sigue de cerca las regiones lingüísticas. Gracias a ello, las “comunidades culturales” terminan por alcanzar también una dimensión territorial. La Constitución estipula que cada uno de los 589 municipios del Reino de Bélgica debe pertenecer a una región lingüística. El cambio de región es regido por disposiciones muy estrictas fijadas en el Art. 4 de la Constitución: se requieren por lo menos

dos tercios de los votos de los diputados y senadores y una mayoría de votos de los cuatro grupos lingüísticos de ambas Cámaras. Para poder ejercer las competencias de las comunidades también en la capital multi-lingüe de Bruselas, se crearon tres comisiones: la comisión de la comunidad valona y la comisión de la comunidad flamenca son las instancias competentes en los asuntos de sus respectivas comunidades, mientras que la comisión conjunta de las comunidades se ocupa de asuntos que no son de estricta competencia de una de las dos otras comisiones.

También a nivel del Estado global, las comunidades juegan un papel importante porque participan en la legislación federal a través de sus representantes en el Senado. Mientras los diputados de la Cámara de Diputados son elegidos directamente por el pueblo belga, el Art. 67 de la Constitución establece una fórmula complicada para la elección de los senadores. Esta Cámara cuenta con 41 senadores flamencos, 29 franceses y un senador elegido por la comunidad de habla alemana. Los representantes valones y flamencos son elegidos en parte por un colegio electoral de su región lingüística, en parte por el Consejo (órgano legislativo) de su comunidad y en parte por los otros senadores nominados mediante el procedimiento que se acaba de describir.

La división administrativa a nivel de las regiones se da de la siguiente manera: la región valona y la región flamenca abarcan cinco provincias cada una mientras que la capital de Bruselas no tiene provincia. La división en provincias sólo puede ser determinada o modificada por la ley.

Con respecto a las competencias: las comunidades al igual que las regiones son representadas por consejos democráticamente elegidos que a su vez eligen los gobiernos con facultades ejecutivas de la respectiva comunidad o región. Los consejos de las comunidades tienen la facultad de regular, mediante decreto, los siguientes ámbitos temáticos, definidos en los artículos 127 y siguientes de la Constitución: los asuntos culturales, el sistema educativo con algunas excepciones, los asuntos de personal, la cooperación entre las comunidades así como la cooperación internacional en asuntos culturales, educativos y de personal. Los decretos correspondientes tienen carácter de ley en las respectivas regiones lingüísticas y con respecto a las dos comisiones de Bruselas pertenecientes exclusivamente a una comunidad.

Además, la Constitución permite a los Consejos de la comunidad valona y flamenca regular el uso de los idiomas en casos determinados. Sin embargo, en vista del tema lingüístico tan discutido durante muchos años, el Art. 30 de la Constitución determina explícitamente que el uso de las lenguas habladas en Bélgica es libre y que sólo puede ser normado por ley y exclusivamente para actos del poder público y jurídico. Todo proyecto de ley que afecte la autonomía cultural de los grupos lingüísticos requiere nuevamente de una mayoría de dos tercios de todos los representantes del pueblo así como de la mayoría de los grupos lingüísticos en ambas Cámaras federales. Se trata de un buen ejemplo del principio de la “mayoría coincidente” (Fernández Martinet, 2006:53), practicado en Bélgica.

También los Consejos de las regiones tienen competencias legislativas definidas por la ley. Se refieren sobre todo a temas económicos y ordenamiento territorial e incluyen, por ejemplo, la política de transporte, fiscal, económica, de empleo, energética, agraria, de planificación urbana y de medio ambiente. Sin embargo, lo decisivo es el hecho de que las competencias otorgadas de este modo a las comunidades y regiones no son de carácter exclusivo sino que, dado el caso, tienen que ser compartidas con otras entidades federales siempre y cuando estas también hayan sido declaradas legalmente competentes en el tema en cuestión (Fernández Martinet, 2006:43 f.).

La Constitución belga contempla también otras disposiciones que definen la multiculturalidad del Estado. Por ejemplo, el Art. 143 obliga al Estado federal, a las comunidades y las regiones en el ejercicio de sus respectivas competencias de actuar dentro del respeto a la lealtad federal, con objeto de evitar conflictos de intereses –fiel al lema del Reino “La unión hace la fuerza”, inscrito en el Art. 193.

Las características específicas del federalismo belga han sido calificadas con varias denominaciones como federalismo “de doble nivel” por basarse en un nivel comunitario y un nivel territorial parcialmente superpuestos. También se lo llama federalismo de la “disociación” o “confrontación” porque los grupos opuestos son separados donde sea posible y obligados a trabajar juntos donde sea necesario para el bien del Estado global. La más interesante característica del multiculturalismo belga es, sin duda, el

fuerte rol desempeñado por las comunidades. Son ellas las que otorgan competencias legales y políticas concretas no sólo a base de la división territorial-administrativa sino también a base de la pertenencia lingüística y afinidad cultural (Fernández Martinet, 2006:23).

El ejemplo de Suiza

Suiza destaca su carácter multicultural desde el preámbulo de su Constitución Federal del año 2000 que dice que “El pueblo suizo y los cantones ... deseando convivir en unidad con respeto mutuo y en consideración de su diversidad“. Esta “diversidad en la unidad” es el elemento característico de Suiza aunque no es el único país que lo proclama. El lema de los Estados Unidos (“E pluribus unum“ = “De muchos, uno” o “de la diversidad a la unidad”), acuñado en el sello grande de los Estados Unidos y con ello en cada billete de un dólar americano, se basa en el mismo concepto; y también la Unión Europea aspiraba con su Constitución (que finalmente nunca entró en vigencia) fundarse en la certeza de que Europa esté “unida en la diversidad”.

Ruth Metzler-Arnold, Consejera Federal de este entonces, explicó el principio en el año 2001 en el Foro Internacional sobre Federalismo de Veracruz/México:

“En la pequeña unidad que es Suiza vive una gran diversidad de individuos y comunidades lingüísticos, religiosos y culturales. Es un desafío para Suiza conservar las dos cosas – la unidad y la diversidad. (...) Suiza tratará también a futuro de fomentar diferentes lenguas, culturas y religiones en su Estado y contribuir a la compensación entre ellas. Hará todo para crear las mejores bases posibles para alcanzar este propósito. Nuestras experiencias pueden también servir de orientación para otros Estados enfrentados a interrogantes similares” (Metzler-Arnold, 2001).

Art. 1 de la Constitución define la Confederación helvética de la siguiente manera: está conformada por el “pueblo suizo” y veinte y seis cantones soberanos, Estados de la Confederación Helvética. Los cantones, conjun-

tamente con el “pueblo suizo”, son poderes constituyentes. Esto es un aspecto poco usual. Subraya por un lado el carácter claramente federal de la democracia suiza y contiene también una referencia histórica: según su denominación oficial, Suiza es una “confederación”. También en sus orígenes fue fundada como una confederación suelta. Sin embargo, en su Constitución actual, Suiza está definida y concebida como federación, es decir Estado federal. Los cantones aún son poderes constituyentes en doble sentido porque el estatus como ciudadano suizo es definido a través del derecho de ciudadanía otorgado por un municipio o un cantón no así por la Confederación. Con ello, los cantones juegan un papel decisivo en el tema de la ciudadanía.

Los casi 7.5 millones de suizos no forman una unidad lingüística (y confesional). Aproximadamente el 63.7 por ciento de la población es de habla alemana (mayoritariamente protestantes reformados), el 20.4 por ciento habla francés como lengua materna, 6.5 por ciento italiano y aproximadamente el 0.5 por ciento pertenece a la minoría lingüística de los retoromanos (todos mayoritariamente católicos). Según el Art. 18 de la Constitución, se garantiza la libertad de la lengua en forma similar a las disposiciones que rigen en Bélgica. Según el Art. 4, los cuatro idiomas son idiomas nacionales y según el Art.70, párrafo 1 también lenguas oficiales de la Confederación. Sin embargo, el retoromano lo es únicamente en las relaciones con personas de lengua retoromana. De esta manera, las lenguas son tan institucionalizadas en Suiza que forman parte de la identidad de esta república alpina aunque paradójicamente, debido a su diversidad, se contraponen simultáneamente a la formación real de esta identidad (Fernández Martinet, 2006:193).

Además, Suiza cuenta con un grupo de 20 000 a 35 000 personas calificadas como “itinerantes”. Se trata de grupos étnicos nómadas (gitanos pertenecientes a diferentes pueblos) cuyo reconocimiento como “pueblo tribal” en el sentido del Convenio 169 de la OIT es reclamado por algunas organizaciones no-gubernamentales suizas, aunque sin posibilidad de ser implementado en las circunstancias políticas actuales.

Las lenguas oficiales de los cantones son determinadas por los cantones mismos. Sin embargo, según el Art. 70, párrafo 2, deben tomar en cuenta la composición lingüística original y las minorías lingüísticas au-

tóctonas. Comparado con Bélgica, la situación es mucho más complicada. Hay varios cantones multilingües donde se optó por diferentes soluciones. En Berna y el Valais, los cantones definieron claramente las fronteras lingüísticas entre municipios. En Friburgo y en el cantón de los Grisones, la decisión fue delegada a los municipios que en algunos casos se declararon bilingües. A su vez, y a pesar de la presencia de algunos municipios de lengua alemana en su territorio, el Ticino y el Jura optaron por el italiano y francés respectivamente. Sin embargo, se trata de casos especiales: El Ticino es el único cantón en el cual la mayoría habla italiano; el Jura es el cantón más reciente de Suiza y sólo logró constituirse como tal en el año 1979 después de una lucha a veces violenta y la separación del cantón Berna, predominantemente de habla alemana y religión protestante reformada.

Según el Art. 3 de la Constitución, la soberanía y autonomía de los cantones se basa en el principio de la subsidiariedad de modo que ejercerán todos los derechos a no ser que la competencia en cuestión haya sido delegada al poder federal. Los cantones deciden qué funciones quieren cumplir en el marco de sus competencias. Funciones clave de las competencias cantonales son la cultura, el sistema escolar, la protección de la naturaleza y de la patria así como la relación entre Iglesia y Estado en su territorio.

Los cantones participan también en la legislación nacional. El máximo poder de la Confederación, la Asamblea Federal, está conformada por dos Cámaras con derechos iguales, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. Mientras que el Consejo Nacional está integrado por los diputados del pueblo, el Consejo de los Estados se compone de cuarenta y seis representantes de los cantones, cuya elección es regulada por los cantones mismos. Se aplica una regla tácita según la cual los cantones multilingües no sólo elegirán a representantes de un solo grupo lingüístico ya que el multilingüismo debe también reflejarse en la representación del cantón en el seno del Consejo de los Estados (Fernández Martinet, 2006:181).

El enfoque multicultural-integrador de Suiza se refleja también en la estructura de los órganos federales máximos. Esto es una especialidad interesante y muy rara: El jefe de Estado de la Confederación Helvética,

el Consejo Federal, es un colectivo compuesto por siete miembros elegidos por la Asamblea Federal mediante una fórmula complicada (“fórmula mágica”) que vela por una representación explícita y adecuada de las regiones y lenguas nacionales (Art. 175 Abs. 4 de la Constitución). Por esta razón, suele haber no sólo consejeros de lengua alemana y francesa sino también un consejero de lengua italiana.

La Asamblea Federal elige cada año a un Consejero Federal como Presidente Federal. De hecho, esta nominación sigue un principio tácito de rotación. Sin embargo, el Presidente Federal no es más que un *primus inter pares*, su voto es dirimente únicamente en casos de empate. Adicionalmente asume las funciones representativas. Todas las decisiones gubernamentales son tomadas por el Consejo Federal como cuerpo colegiado. Está conformado por representantes de todos los partidos políticos importantes de Suiza. Es decir que no existe una real oposición parlamentaria. Además, no es usual la no-reelección de los consejeros federales. Por lo general son reelegidos por lo que la decisión sobre el tiempo de su permanencia en sus funciones es tomada por ellos mismos. Este sistema se llama democracia de concordancia y consenso.

Es apoyado y apuntalado por muchos elementos de democracia directa que inclusive se mantiene en su forma más pura en dos cantones. Se trata de las aldeas pequeñas donde todos los ciudadanos con derecho de voto se reúnen a cielo abierto para personalmente elegir a su Gobierno y decidir sobre leyes y gastos. Sin embargo, tendencialmente estos mecanismos están perdiendo fuerza en Suiza.

Los ejemplos de la Unión Europea y del Consejo de Europa

Quisiera brevemente hacer referencia al rol de la Unión Europea y del Consejo de Europa en materia de multiculturalidad para demostrar que los progresos alcanzados gracias a una política progresista de minorías pueden también lograrse a nivel de la integración regional.

Hace poco, la Unión Europea con sus veintisiete Estados miembro, corazón de la integración europea, reafirmó en el Tratado de Lisboa su decisión de conservar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y

de velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural de Europa. Además define como uno de los valores constituyentes de la Unión “el respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a las minorías”. Se trata de valores comunes de todos los países miembro en sociedades caracterizadas por el pluralismo, la no-discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad y equidad entre hombres y mujeres. Si el Tratado de Lisboa es ratificado por todos los Estados miembro, este mandato de acción y la definición de los valores de la UE ocuparán una posición privilegiada en el Tratado de la Unión Europea.

El Consejo de Europa manejó el tema de las minorías en forma más concreta. Esto fue sobre todo el resultado del surgimiento de los conflictos internos europeos en los años noventa, entre otros en la ex-Yugoslavia y el Cáucaso (Oppermann, 2005: 28). El Consejo de Europa no debe ser confundido con la Unión Europea por que no tiene relación institucional con ella. El Consejo de Europa tiene cuarenta y siete Estados miembro y no ha alcanzado la misma integración que la Unión Europea por ser todavía una organización intergubernamental a diferencia de la UE que es supranacional e investida de derechos soberanos significantes, cedidos por sus miembros. Únicamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, creado por una Convención del Consejo de Europa, tiene carácter supranacional. En 1992, los Estados miembro del Consejo de Europa firmaron la “Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias” y, en 1995, el “Convenio-Marco para la protección de las minorías”.

La Carta norma objetivos y principios concretos para la política de lenguas regionales o minoritarias de los Estados firmantes y fija determinadas medidas de promoción del uso de estas lenguas en la vida pública, por ejemplo, el sistema educativo, la justicia, administración y los medios de comunicación. De esta lista, los Estados firmantes deben aplicar por lo menos treinta y cinco medidas por lengua (Art. 2 Abs. 2). El instrumento legal maneja un enfoque de derecho colectivo y discriminación positiva a favor de las minorías. Los objetivos e intenciones de la Carta van más allá de la protección actual de minorías, regulada en el derecho internacional. En Francia, por ejemplo, la transformación de la Carta en derecho nacional fracasó porque el Tribunal Constitucional de Francia llegó a la

conclusión determinante que algunas disposiciones de la Carta son contrarias a la Constitución francesa (Salzborn, 2007: 142).

El Convenio-Marco otorga determinados derechos a las minorías cubiertas. Se trata sobre todo de derechos humanos individuales de primera generación como la libertad de religión y culto, la libertad de expresión, el aprendizaje de una lengua minoritaria. Además compromete a los Estados firmantes, por ejemplo, a la implementación de la prohibición de discriminación, asimilación forzosa y extranjerización y les obliga, entre otras cosas, a fomentar y proteger a los miembros de las minorías nacionales.

El monitoreo de los dos acuerdos se realiza sobre todo mediante un sistema de reportes e información monitoreado por varias comisiones. Es importante destacar que ambos acuerdos no manejan una definición concluyente del término minoría y que dejan que los Estados firmantes determinen, en declaraciones separadas, cuáles son las minorías presentes en sus territorios estatales a las que quieren aplicar los textos jurídicos mencionados. Esta apertura en materia de definición debilita el poder y el alcance de los dos acuerdos porque deja el grupo de derecho-habientes a disposición precisamente de los que se comprometen a su protección. Por otro lado se puede constatar que en otras condiciones probablemente no se hubiera podido lograr la amplia firma de los documentos y menos aún su ratificación. En su forma actual, la Carta entró en vigencia en veinte y dos Estados, el Convenio-Marco en treinta y nueve.

Qué podría resultar interesante para América Latina

No quiero, en este punto, plantear consejos. Como ya mencioné no es cuestión de “arrancar” un modelo de su contexto europeo para “trasplantarlo” y luego replicarlo en América Latina. Se trata más bien de presentar ideas para la reflexión, insumos para la creatividad conceptual, especialmente en este momento en el cual algunos Estados latinoamericanos están tratando de “refundarse”.

El análisis generó algunas constantes. Demostró, por un lado, que en Europa se ha optado frecuentemente por un modelo de Estado federal

cuando se trata de integrar a diferentes grupos sociales a las estructuras estatales de decisión. Con ello se logra una alta participación general de las minorías, especialmente en las entidades territoriales, investidas de competencias propias y, por lo tanto, fortalecidas. También se fomenta la participación de estas entidades territoriales en los procesos estatales globales a nivel nacional. El federalismo no es el único modelo que permite lograr este propósito pero, sin duda, el más conocido y más difundido: Aunque no haya en el mundo más de veinte y tres Estados federales, estos representan nada menos que el 40 por ciento de la población mundial (Metzler-Arnold, 2001).

En el federalismo se da preferencia al bicameralismo parlamentario que permite a las entidades territoriales participar en la legislación federal. Una función (importante) del bicameralismo es compensar con la segunda Cámara la representatividad posiblemente deficitaria de las minorías en la primera Cámara (Fernández Martinet, 2006:181). Para ello, la composición de ambas Cámaras debe establecerse con procedimientos diferentes y ambas deben ejercer un poder estatal efectivo, idealmente equitativo ("bicameralismo perfecto").

Llama también la atención que el tema de las lenguas es siempre un asunto central en los Estados europeos multiculturales. Desplazó en el transcurso de la secularización el tema religioso que durante mucho tiempo había dominado las relaciones inter- e intraestatales en el continente europeo, causando numerosos conflictos y guerras. La lengua es la expresión de una cultura, a través de ella los diversos grupos sociales entran en contacto con otros grupos y particularmente con el Estado. Esto implica un potencial de conflicto especial, por ejemplo, en los casos en los cuales la lengua propia no es reconocida como lengua nacional u oficial. Por ello, muchas veces, la multiculturalidad en Europa culmina en este punto. El Consejo de Europa se dedicó al tema cuando discutió y aprobó la Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias (muy especializada) antes de proceder a la formulación del Convenio-Marco (más general) para la protección de las minorías nacionales.

Hemos vistos varios enfoques para resolver el tema de las lenguas. En la mayoría de los casos contemplan una dimensión que separa las regiones lingüísticas, más otra dimensión en la cual la competencia de regula-

ción es delegada a un nivel estatal inferior. A parte de la cultura y educación, la lengua es un objeto típico de legislación estatal que se regula en los Estados multiculturales a un nivel estatal más cercano al ciudadano que el nivel nacional.

La diferencia fundamental entre el modelo belga y suizo es el siguiente: mientras Bélgica se definió en el sentido de un *holding together* (mantenerse unidos) con un Gobierno central que transfiere autoridad política a las regiones con el fin de conservar un “Estado unificado único”, Suiza optó por el *coming together* (reunirse). Allí fueron las regiones que decidieron a favor de un sistema federal único de gobierno en el cual se reúnen numerosas identidades (Fernández Martinet, 2006:22, 173). El gran número de reglas tácitas vigentes en el sistema gubernamental de Suiza indica que se fundamenta en una tradición basada en convicciones profundas desarrolladas a través de los siglos. A diferencia de ello, Bélgica encontró su modelo en tiempos recientes después de un largo período de dura lucha.

Para finalizar me permito indicar que ninguna construcción de un Estado europeo debería ser idealizada. Especialmente en el pasado reciente se ha visto claramente que tanto Bélgica como Suiza pasan por crisis políticas difíciles, a veces con rasgos grotescos.

Las elecciones parlamentarias de Bélgica se desarrollaron el 10 de junio de 2007. Hasta la fecha, los partidos políticos de las dos regiones no han logrado formar el Gobierno, de modo que desde hace medio año, el Estado, carente de un ejecutivo funcional, es manejado en forma interina. Una de las razones principales de los problemas es el reclamo de los partidos políticos flamencos por una mayor autonomía de las regiones, especialmente en materia de política tributaria y de mercado laboral, reclamo que es rechazado por la parte valona.

Otro punto de conflicto es el tema de la existencia del distrito electoral Bruselas-Halle-Vilvoorde. A diferencia de la práctica usual, este distrito abarca dos regiones. Con ello, los electores francófonos de los alrededores flamencos de Bruselas pueden votar por candidatos de Bruselas de partidos políticos del grupo francófono. La gran mayoría de los partidos políticos flamencos exige la división del distrito electoral a lo largo de las fronteras provinciales. De esta manera, sólo los partidos flamencos tendrí-

an una posibilidad realista de obtener la representación política en la parte Halle-Vilvoorde. A su vez, el lado valón reclama la integración de los municipios flamencos de los suburbios con población casi exclusivamente francófona al distrito metropolitano de Bruselas, medida que permitiría al distrito metropolitano establecer una conexión geográfica directa con Valonia. Ante el prolongado bloqueo político, el porcentaje de los flamencos que según una encuesta sigue defendiendo el mantenimiento del Estado belga en su constitución actual ha bajado al 49.6 por ciento.

En las elecciones del Consejo Federal de Suiza del año 2007, se dio la sorpresa de la elección de la Consejera Eveline Widmer-Schlumpf, representante del partido SVP que no figuraba entre los candidatos. Salió electa en lugar del Consejero anterior Christoph Blocher afiliado al mismo partido pero cuestionado por su política populista y crítica con respecto a los extranjeros. Como consecuencia, la SVP anunció su intención de manejar una política de oposición y de no apoyar a los dos Consejeros del SVP con su bloque parlamentario. Por ello, los dos son ahora Consejeros sin bancada aunque siguen siendo miembros del partido SVP. De acuerdo al SVP, el partido ya no tiene representación en el Consejo Federal por lo que se acabó la política suiza de concordancia. El futuro dirá si esto es realmente así.

En conclusión se puede decir que los modelos estatales existentes deberían siempre ser analizados en vista de sus fortalezas y debilidades. En casos individuales pueden servir como ideas y su transferencia a otros sistemas estatales con las adaptaciones del caso puede parecer útil. Es decir que Europa y América Latina pueden, mediante un intercambio abierto de experiencias, acercarse a la meta de concebir Estados sobre la base de la estabilidad, del Estado de derecho, la democracia participativa y la integración multicultural. Ambos lados deberían aspirar a este diálogo.

Bibliografía

Albó C., Xavier y Franz X. Barrios S. (2007). "Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías". *Cuaderno de Futuro*, No. 22. La Paz, IDH Bolivia.

- Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (2006). “Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado”. La Paz.
- Ayala Mora, Enrique (1992). “Estado nacional, soberanía y Estado plurinacional”. *Pueblos Indios, Estado y Derecho*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Choque Quispe, María Eugenia (2007). “Gobernabilidad desde la Perspectiva Indígena”. Quito: inédito.
- CONAIE (2007). “Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional”. Quito.
- Fernández Martinet, Ivanna (2006). “Países multiculturales: análisis constitucional comparado – Bélgica, Canadá, India, Sudáfrica y Suiza”. La Paz, REPAC/PADEP/GTZ Bolivia.
- Groß, Thomas (2002). “Crossculture oder Was kommt nach Multikulti?”. *Informationsdienst Soziokultur*, No. 47, 1/2002. Berlin: Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren.
- Kymlicka, Will (2007). “Multiculturalismo”. *Diálogo Político*, No. 2, Junio 2007. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Lozano Vallejo, Ruth (2005). “Interculturalidad: Desafío y Proceso en Construcción”. Breña: Servindi.
- Metzler-Arnold, Ruth (20.12.2007). “Vielfalt in der Einheit - Die Bedeutung des Föderalismus in einer globalisierten Welt“. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/red/2001/2001-11-17.html>
- Oppermann, Thomas (2005). “Europarecht”. München: Beck.
- Pacto de Unidad (2007). “Constitución Política del Estado Boliviano (Propuesta Consensuada del Pacto de Unidad)”. La Paz.
- Salzborn, Samuel (20.12.2007). “Minderheitenpolitik in Europa”. <http://salzborn.de/txt/wt5006.pdf>
- Welsch, Wolfgang (1995). “Transkulturalität”. *Migration und Kultureller Wandel, Schwerpunktthema der Zeitschrift für Kulturaustausch*, año 45. Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen.

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú*

Javier Torres Seone**

Me gustaría iniciar este texto subrayando la importancia de la libertad individual y el respeto de la igualdad ante la ley para todos los hombres y mujeres del país. Pero a su vez, es indispensable la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas para cualquier reforma del Estado.

El tema de la participación política en la población indígena, siempre ha sido un tema de debate en nuestra historia republicana. Ha estado presente en diversos momentos de reformas constitucionales, ya sea con relación al voto o a los derechos de las comunidades campesinas o nativas, aunque se ha ido abordando desde diversas perspectivas. En algunas oportunidades con el racismo más acendrado, y en otras con perspectivas que promueven la inclusión y el reconocimiento de la diversidad.

En las últimas décadas, los avances han sido más que considerables, y aunque el racismo sigue vigente en nuestra sociedad, es muy difícil que de manera pública, por ejemplo, un congresista niegue que los ciudadanos indígenas no puedan ejercer el derecho al voto.

* Agradezco los valiosos comentarios de Rosa Montalvo y Ángela Acevedo. El presente ensayo ha sido anteriormente publicado en el libro *Población indígena: derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

** Antropólogo con estudios en género, amplia experiencia en la dirección de programas de educación ciudadana y desarrollo local con poblaciones rurales y urbano marginales en el Perú. Actualmente es presidente y director de la Asociación Servicios Educativos Rurales – SER. Es miembro de los Consejos Directivos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y de la Red Científica Peruana. Ha realizado diversas consultorios vinculadas a los temas de participación ciudadana y el proceso post CVR, y realizado trabajos en más de 100 localidades del país.

En el Perú se pueden identificar hasta cinco momentos en la historia republicana con relación al tema. Un primer momento, que negó la existencia al problema, enmarcado en la política liberal de Simón Bolívar en el proceso de fundación de la república. Un segundo a mediados del siglo XIX, en que se les otorgó el voto a los analfabetos. Uno tercero desde fines del siglo XIX, en el marco del inicio de la república aristocrática, en donde se excluyó a los analfabetos y además exigía el contar con determinadas rentas para el derecho de elegir y ser elegidos (este requisito fue eliminado en la caída del gobierno de Leguía). Un cuarto en el gobierno de Leguía, cuando en la Constitución de 1920 se reconoce a las comunidades indígenas y se señalaba la necesidad de proteger a esta raza. Un quinto y final periodo es el que se inició con el otorgamiento de los votos a los analfabetos con la Constitución de 1979, y que se ha mantenido hasta la fecha.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es claro que hay un problema central en que no se ha avanzado mucho con el otorgamiento del voto, y es el de la representación política nacional, a diferencia de la local donde hay avances parciales. Podríamos decir, que la representación política nacional se ha mantenido hasta la fecha en manos de las que podemos llamar las elites criollas, sean de izquierda o de derecha.

En los últimos tiempos, las cosas aparentemente estarían cambiando. Parte de ese cambio ha sido la elección de las congresistas que han reivindicado su condición indígena. Para el periodo anterior tuvimos el caso de la congresista Paulina Arpasi. En este periodo tenemos el caso de las congresistas por el Cusco Hilaria Supa y María Sumire. Ambas, con sus matices y diferencias, han buscado colocar en la agenda política nacional el tema indígena, aunque con diferente éxito.

En el caso de las congresistas actuales, aunque todavía es poco el tiempo de su gestión y no se puede hacer una evaluación del impacto que tendrá su reivindicación, han logrado poner en agenda temas fundamentales como la discriminación o el uso del quechua en el aparato del Estado. Y esto lo han debido hacer en forma confrontacional, ya que es la única forma en que se puede colocar estos temas en las primeras planas y en la opinión pública.

En el caso de la congresista Arpasi por el contrario, luego de un inicio auspicioso, su gestión terminó diluyéndose porque no terminó en definir cuál era la agenda que tenía que levantar. Por un lado estaba el tema cam-

pesino, el cual era suscrito por la ex congresista por haber sido dirigente de la Confederación Campesina del Perú y por otro, el tema indígena. Esta falta de claridad se expresa claramente en el confuso dictamen del proyecto de ley de Pueblos Originarios o Indígenas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que presentó y que ahora la Comisión de nuevo está debatiendo. Al final, Arpasi terminó siendo rechazada por el mismo electorado que ella buscaba representar.

Nos debe llamar la atención que hayan sido congresistas mujeres las que han puesto el tema sobre el tapete. Ellas han logrado acceder al Congreso no por una política de acción afirmativa vinculada a lo indígena, sino por la existencia de la ley de cuotas. Así, esta ley tuvo un efecto no previsto, ya que no se pensó que al elegir a estas mujeres como congresistas reivindicarían su condición de indígenas.

Sin embargo, el problema de la representación no puede girar en torno a casos individuales. Por ello, es necesario ahondar en el problema de la construcción de la representación política.

Sin representación política –y esto no depende sólo de las leyes– los pocos o los muchos espacios de la participación que se abran tendrán un impacto muy limitado, o podrán ser revertidos sin mayor problema. Un ejemplo de esto es la reciente fusión del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) al Ministerio de Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Lo más lamentable de todo, es que se utilice como argumento mediático el comportamiento de la ex primera dama, olvidando el profundo significado que tuvo la creación de esta institución. Si bien se puede entender y respaldar la política de austeridad del gobierno actual, con justo derecho podemos preguntarnos por qué otras cosas no cambian. Por ejemplo, los contratos de estabilidad jurídica no se pueden cambiar, porque mientras los empresarios tienen *lobbys* y partidos que asumen sus intereses y lo defienden a capa y espada, los pueblos indígenas y sus organizaciones no tienen quien los defiendan, y las organizaciones además no cuentan con los recursos ni mucho menos con el apoyo de la opinión pública para hacer valer sus demandas.

Ciertamente uno puede protestar, como han hecho varios dirigentes, pero el hecho es que la fusión se ha dado y si bien es cierto hay que reco-

nocer la intención del Primer Ministro, Jorge Del Castillo, de conversar acerca del tema, la decisión se tomó sin consultar a los involucrados, pasando por encima del Convenio 169 de la OIT.

Entonces, la representación no sólo significa tener un asiento o una representante que reivindica su condición como tal, significa tener voz y capacidad de convertir las demandas de los pueblos indígenas en intereses que puedan ser colocados en la agenda nacional. Por ejemplo, siempre escuchamos en los medios de comunicación la importancia de la inversión minero petrolera, pero incluso siendo temas que atañen directamente a los pueblos indígenas de la amazonía y las comunidades campesinas de la sierra, no escuchamos las voces de sus representantes, salvo cuando el conflicto llega a la

movilización y a la protesta, que es cuando los medios recién recurren a los dirigentes para preguntarles sobre el conflicto.

Por otro lado, ¿cuántas organizaciones indígenas han buscado un diálogo con otros actores de la sociedad o con líderes de opinión? Hay que tener presente que no todos éstos ven a las organizaciones indígenas como enemigos de la inversión ni como un peligro de seguridad nacional, incluso existen diversos actores que pueden ver con simpatía las demandas de pueblos y comunidades, pero no se han buscado espacios de encuentros para discutir y dialogar entre ellos.

Ciertamente hay un tema complejo, que es la carencia de recursos económicos y financieros para poder desarrollar un trabajo de coordinación, pero también se requiere de una gran voluntad política para generar y construir alianzas con otros sectores de la sociedad, que quieran compartir una agenda de reivindicación de los derechos de las poblaciones indígenas. En lo que no se debe caer, es en pensar en una agenda única que no se comparta con nadie, porque así lo que se va a generar es una autoexclusión de cualquier proceso político.

Hay quienes creen que la construcción de la representación política debe empezar de abajo hacia arriba y comenzar por el nivel local, es a partir del espacio municipal que se debe ir ascendiendo a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Creemos que esa es una opción, pero es el camino más largo y muchas veces no se logra pasar de la esfera distrital, como lo han mostrado algunos estudios para el caso peruano. Es decir, en

algunas zonas del país debido a que la mayoría del electorado es indígena, los alcaldes electos también lo son, pero muchas veces el proceso se queda en ese nivel y no se logra dar el salto a los niveles provinciales y mucho menos al nivel regional. Esto ocurre porque no se ha logrado comprender que los procesos políticos son procesos en los cuales se avanza a través de alianzas y de generación de consensos con otros actores de la sociedad.

Asimismo, el hecho de ser indígena no significa necesariamente que estas autoridades electas y estos líderes tengan una agenda indígena. Además, las agendas de las organizaciones que se reivindican como indígenas deberían asociarse con aquellas que no lo son. No se debe pretender que la única agenda que valga es la de un pueblo indígena o la de una organización. Lo digo como un testimonio muy personal, ya que hace un par de meses tuve que moderar un debate muy parecido a éste y el grado de intolerancia que se mostró entre los asistentes de diversas organizaciones andinas y amazónicas, me hizo pensar que el camino es más largo del que podemos imaginar.

Durante muchos años quien quiso asumir la representación de la población indígena fue la izquierda peruana, a través de una agenda básicamente campesinista. Era la época en la cual la Confederación Campesina del Perú era un gremio que tenía una inmensa capacidad para movilizar miles de campesinos. Ese tiempo ya pasó, y aunque es bueno haber superado el clasismo, lo malo es que eso no fue reemplazado por nada en términos organizativos y dogmáticos.

¿Quién levanta la agenda de los indígenas en tanto campesinos, en tanto pobladores, en tanto vecinos, en tanto personas, en tanto comunidades afectadas por la minería? Por más esfuerzo que hayan hecho las organizaciones, como la Confederación Nacional de Comunidades afectadas por la Minería (CONACAMI), no se encuentra una organización de alcance nacional que pueda asumir una agenda múltiple y diversa de pueblos y comunidades indígenas. Por ello, muchas veces, y equivocadamente, las organizaciones no gubernamentales terminan convirtiéndose en los voceros de una agenda que no es la suya, y lo que es peor, terminan colocando su agenda por encima de las organizaciones y de los pueblos indígenas. Por otro lado, hay que señalar que es un riesgo en el que

ha caído también la cooperación internacional. El problema radica en que, en las elites peruanas, sean de derecha o de izquierda, progresista o conservadora, queda un espíritu tutelar que busca definir lo mejor para los pueblos y las comunidades.

Entonces, una tarea fundamental para las organizaciones indígenas es avanzar hacia la construcción de un movimiento político que, como tal, participe en los diversos procesos electorales que se dan en nuestro país. Seguramente se dirá que es muy difícil, que no hay recursos, etc., pero si no se hace esto, los derechos que un día se les otorgaron —ya sean ganados a través de sus movilizaciones o sea porque se los concedieron como parte de alguna política populista— se pueden perder.

La otra opción es la articulación de las organizaciones y los pueblos indígenas con los diversos partidos políticos que existen en el Perú. Esto no debe significar que se abjure o se arríen las banderas que no le pertenecen a los pueblos indígenas, tal como sucedió en el pasado, con una serie de líderes no sólo indígenas sino también obreros, que por buscar espacios en el sistema político terminaron siendo captados y defendiendo intereses contrarios a los de sus organizaciones. La idea no es construir un partido político de carácter étnico, sino que a partir de las bases estos movimientos busquen incorporar a otros sectores excluidos de nuestra sociedad.

La participación en sus diferentes variantes

Durante casi todo el siglo XX, la inmensa mayoría de los indígenas de nuestro país fueron excluidos de participar en los procesos electorales, dada su condición de analfabetos. Hay que señalar que existe una historia no escrita sobre la participación electoral de los indígenas analfabetos, por ejemplo, en el año 1931 los indígenas eran una significativa proporción del electorado peruano, el 25 por ciento, pero sólo el 10 por ciento de los indígenas del país estaban en ese padrón (Basadre, 1980).

Según el gran escritor anarquista peruano, Manuel González Prada (1956), existieron indígenas que ejercieron cargos públicos a lo largo de la República y que terminaron asumiendo el mismo comportamiento de

aquellas elites que los excluían al comienzo. Este proceso ha sido largamente analizado por diversos autores como Sinesio López, que muestra que se ha dado un largo proceso de pérdida de identidad étnica como un camino para ser parte de la sociedad y ser reconocidos como ciudadanos. Pero la historia de los votos indígenas todavía está por escribirse, y si bien hay un avance importante en los trabajos de Ramón Pajuelo (2006), estamos frente a una historia que significó la más grande manipulación por parte de los poderes locales, simbolizados en la figura del hacendado.

Las discusiones por el voto indígena se remontan a los inicios de la República. Una discusión histórica es la que se dio en el lejano noviembre de 1849, en el Congreso de la República, entre el conservador Bartolomé Herrera y el liberal Pedro Gálvez. Bartolomé Herrera afirmaba que “no era un castigo a los indígenas y mestizos analfabetos declarar que no podían votar, porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito, sino también por incapacidad natural. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo, darles participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante embelesamiento de esa raza infeliz”, también señalaba que “había de destinar una buena porción a la renta pública a su educación”. Mientras, Pedro Gálvez afirmaba que todos los hombres tenían los mismos derechos y que “la aptitud para elegir no depende del conocimiento de las escrituras”, y replicando a Herrera, señaló que una posición como la de él era “atentatoria contra la personalidad del hombre y la nobleza de su destino. La ley que dividiendo a la humanidad en dos porciones confía exclusivamente a una la dirección de la otra, sometiéndola a perpetua tutela” (Basadre, 1990: 226-228)..

En el siglo XX fue con la Reforma Agraria que el proceso, por el cual la estructura económica se había organizado el poder en la sociedad rural peruana, hizo crisis y desapareció. Si bien la reforma fracasó, permitió una mayor ampliación de derechos sociales y una serie de leyes vinculadas a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas, las cuales fueron centrales en su momento. Más allá de las críticas que se les pueda hacer a estas leyes, como por ejemplo, el tratamiento que se les dio a las tierras de las comunidades nativas, tal como recuerda Alberto Chirif, en el prólogo de “La sal de los cerros” de Stefano Varese (2006), no se le pue-

den aplicar a los planificadores de aquel entonces y a quienes diseñaron las políticas por los criterios de los logros que ya se tienen en estos momentos, en ese momento lo que se podía hacer era simplemente copiar el modelo de comunidad campesina y aplicarlo para la amazonía a pesar de que se sabía que eso iba en contra de la lógica de los territorios de las comunidades nativas, pero hubiera sido peor ni siquiera hacer eso, que era lo que se podía hacer en ese momento.

Es con la Constitución del 1979 que se logra el voto universal. Es a partir de ese momento que en los Congresos de 1980, 1985 1990 se avanzó en una serie de derechos para los pueblos indígenas. Sin embargo, en los años 1990, todo esto empezó a retroceder, no sólo en temas vinculados a las comunidades campesinas y nativas, sino también en relación con una serie de normas relacionadas a temas ambientales.

En la década de 1980, el principal enemigo para la ampliación de los derechos políticos fue Sendero Luminoso. Pero, incluso con esta coyuntura particular, se tuvo un espacio institucional nuevo y que ha sido poco estudiado por los especialistas: los nuevos gobiernos municipales. Si éstos no hubieran sido restaurados por el presidente Fernando Belaúnde, hubiera sido muy diferente el escenario en la construcción del poder local en las zonas rurales. Los gobiernos locales –ante el vacío de poder dejado luego de la Reforma Agraria– se convirtieron en un espacio en el cual la población indígena pudo empezar a ejercer no sólo su capacidad de voto. A diferencia del siglo XIX, la población no fue ni jalada ni arrastrada por nadie, esta vez descubrieron que tenían la capacidad de definir las elecciones, es decir, constataron que era la mayoría de la población electoral peruana. De esta manera, empezaron a participar con listas propias, ya que desde el año 1989 los partidos políticos no incluían indígenas en sus listas sino a los que se llamaban los notables del pueblo. Por otro lado, se tienen instituciones que, si bien son parte de la estructura del Estado, han sido adaptadas por las poblaciones rurales como sus representantes. Así, para el caso de los tenientes gobernadores, las municipalidades de centros poblados y los agentes municipales, las caracterizamos como instituciones de naturaleza híbrida.

Es a partir del gobierno de transición que se crearon una serie de normas que promueven la participación ciudadana. Estas normas, con todas

sus limitaciones, han abierto nuevas posibilidades para la participación. El inconveniente principal es que han sido diseñadas con una lógica urbana y occidental de la política y de la sociedad. En especial, nos referimos a los presupuestos participativos, mesas de concertación, planes de desarrollo, audiencia de rendición de cuentas, etc. En ningún caso se pensó cómo estas normas podían adecuarse a las diversas realidades culturales y políticas del país y se han convertido en instrumentos poco accesibles, los cuales terminan encaminándose contra el espíritu de origen de las normas, que era promover la mayor participación de la ciudadanía. Un ejemplo sencillo es el caso de los distritos cuyos territorios coinciden con el de las comunidades campesinas que existen en su interior. En las leyes de participación no se toma en cuenta esta realidad, y cuando se discuten los planes de desarrollo o los presupuestos participativos, se hace sin la participación de los representantes de la comunidad o se les pide elegir a un representante, lo cual termina generando más conflictos.

Por último, es importante señalar que se dejen de hacer normas que no tomen en cuenta la realidad y que puede terminar generando más problemas de los que ya existen, sobre todo se debe consultar a la población sobre las normas que van a afectar sus vidas. Esto no es sólo porque el Convenio 169 lo indica así, sino por simple sentido común, en la mayoría de los casos la gente sabe bien qué es lo que quiere y simplemente no se les quiere escuchar. En muchos casos las instituciones estatales, en nombre de los intereses del país, pueden terminar imponiendo decisiones a las comunidades con el objetivo de tener más inversión, pero para evitar eso hay que tener representación política y presencia en la opinión pública. La participación sin representación convierte a cualquier agenda en totalmente funcional a quienes ostentan el poder, y ésa es la que hemos vivido a lo largo de toda la historia republicana. La tarea actual es buscar un Estado democrático e inclusivo, donde podamos ser iguales ante la ley pero reconociendo nuestras diferencias.

Bibliografía

- Basadre, Jorge (1980). *Centralismo y elecciones en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. CIUP. Lima
- Basadre, Jorge (1990). *Historia de la Republica del Perú. 1822-1933. Tomo III*. Lima: Editorial Universitaria.
- Gonzáles Prada, Manuel (1956). “Nuevos Indios”. En: *Ensayos Escogidos*. Lima: Patronato del Libro Peruano.
- Pajuelo, Ramón (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana*. Lima: IEP, Fundación Konrad Adenauer.
- Varese, Stefano (2006). *La sal de los cerros*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

IV. Niveles de la descentralización

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina

Darío I. Restrepo*

El legado de la historia (1820 – 1880 – 1930)

Después de la independencia de las potencias coloniales, los países latinos que emergieron eran un conjunto de localidades, provincias y regiones, más que naciones y Estados nacionales. La forma de organización espacial de las repúblicas fue entonces crucial en todos los países, al punto que ameritó cuantiosas guerras civiles. A través de la pugna entre unitarios y federalistas se definieron durante el siglo XIX las fronteras externas de las naciones y la geografía interna. Las naciones en las que triunfó el centralismo se levantaron mediante la derrota de los poderes regionales, los cuales debieron quebrantarse para proteger al naciente poder central. En los países federales, los caciques regionales mantuvieron importantes recursos de poder, tales como empresas, tributos, fuerzas armadas, funciones administrativas e incidencia política en la arena nacional.

En el periodo entre siglos, las naciones latinoamericanas lograron condensar en su centro político e institucional las soberanías del Estado moderno capitalista: el monopolio de la moneda y el ejército, los más importantes tributos y empresas de las cuales extraer cuantiosas rentas, la justicia y el derecho, así como la conducción de la política externa; con mayor o menor participación regional en los acuerdos comerciales. Ya bien entrados en el siglo XX, desde los años 30, la centralización de los

* Profesor, Universidad Nacional de Colombia. direstre58@cable.net.co

sistemas políticos y de la política económica fue adoptada con mayor determinación en los países que emprendieron estrategias de desarrollo de los mercados capitalistas; fueran estos Estados unitarios o federales.

El marchitamiento del nivel intermedio en el siglo XX (1930 – 1980)

La dicotomía entre federales y unitarios cedió el paso a las diferentes posibilidades de implementación de estrategias de desarrollo desde el Estado, con el Estado, a su lado, o a pesar de él. En el reino de la ideología nacionalista, populista y desarrollista el margen de las autonomías locales y regionales cayó a su punto más bajo. El federalismo fue despojado de su contenido político: la capacidad de representar la nación mediante la presencia política de las regiones en la arena central; a cambio, se convirtió en un federalismo administrativo de funciones delegadas, compartidas o mantenidas difícilmente por fuera de la órbita de la determinación estratégica del centro.

El costo pagado por la construcción de los Estados Nacionales fue el sacrificio del protagonismo territorial, tanto en asuntos locales, como en la definición y manejo de las agendas nacionales. Sin embargo, estos Estados y modelos de desarrollo no garantizaron una presencia equilibrada en todo el territorio nacional. El desarrollo económico con sus mercados públicos y privados, los servicios básicos, y la presencia institucional se concentraron en pocas ciudades y regiones.

Si bien en la mayoría de países subsistió y persiste aún hoy día, un principio de representación política de las entidades territoriales en las instancias legislativas nacionales, la cantidad de población determina en mayor medida el número de congresistas. Al final, los territorios más densamente poblados y desarrollados poseen mayor representación política. A la concentración del poder económico le acompaña entonces la concentración del poder político en pocas entidades territoriales, las cuales dirigen la inversión pública y privada, reproduciendo la concentración y centralización del Estado y el mercado en pocos territorios.

Durante el siglo XX, en virtud del Estado y el desarrollo de enclave, muchas regiones y millones de pobladores se encontraron en los márgenes

nes de la modernidad, con precaria capacidad de incidir en los grandes asuntos nacionales, gestionar por sus propios medios los asuntos locales, y en situación de subordinación mendicante de apoyos a la nación para resolver desde sus necesidades básicas, hasta sus aspiraciones estratégicas.

El renacer de lo local desde la década del ochenta (1980 – 2000)

En la década de los años sesenta y setenta el miedo a la revolución de tinte campesino y a los nacionalismos anti norteamericanos, aportaron los motivos políticos para concebir y agenciar destacadas iniciativas que redujeran las disparidades regionales, y fecundaran polos alternos de desarrollo. La ampliación de los mercados internos, por la vía de la extensión de la inversión estatal y privada regional, fue el corolario económico de estrategias que acudieron, en muchos casos, a sistemas regionales de planeación. Todavía se le reconocía, y de qué manera, una responsabilidad activa a la intervención del Estado en la integración económica y política de la nación. El centralismo de los países unitarios y federales apareció como culpable de los déficits de bienestar social, de la estrechez de los mercados y de recurrentes problemas de legitimidad de los sistemas políticos: socialmente restringidos y territorialmente concentrados.

Es por eso que los procesos de descentralización iniciados desde la década de los años ochenta fueron recibidos con tanto entusiasmo. Tres necesidades parecían atender. Una ampliación de los sistemas políticos por abajo, es decir, introducir donde no existían, la elección de mandatarios locales; un incremento sensible de giros del presupuesto nacional a las entidades territoriales; y, una delegación de funciones y competencias relacionadas con la política social, principalmente la salud y la educación en sus niveles básicos. La democracia local llegó al socorro de democracias restringidas, ayudando a sepultar la época de dictaduras, sistemas bipartidistas o unipartidistas. Una vez más el reformismo territorial recobró una fuerza que no se experimentaba desde el siglo XIX. Sin embargo, su ímpetu motor no fue ya el fortalecimiento de las regiones contra el centro, sino el desarrollo institucional, financiero y político de los municipios

para suplir las carencias de la intervención central en múltiples localidades heterogéneas.

“La descentralización municipal” y “la descentralización centralizada” son dos adjetivos que caracterizan bien los alcances y limitaciones de una veintena de años de reformas territoriales. Mediante el primero se reconoce un vacío en el fortalecimiento del nivel intermedio y, con el segundo, se caracteriza el poco espacio de autonomía y libertad local para manejar recursos y competencias cedidas por la nación, pero perdurablemente controladas y sometidas celosamente a vigilancia y regulación central.

El eslabón perdido de las reformas territoriales

Sin duda, los procesos de descentralización ensanchan la representatividad territorial y el pluripartidismo político de los sistemas electorales, amplían la presencia estatal en territorios de precario desarrollo, difuminan la cobertura de políticas sociales básicas, incentivan la generación de mercados estatales, privados y comunitarios alrededor de las funciones y recursos descentralizados, y poseen la facultad de crear actividad política, social y empresarial entorno al mundo local. En países que no han superado la concentración del Estado, el mercado y la representatividad social y política, es sensible el aporte que, con perseverancia y a mediano plazo, las reformas puedan hacer para ampliar la “institucionalización” de las naciones, los poblados y los territorios internos.

Sin embargo, las reformas no han superado características de la arquitectura institucional de los Estados centralistas que impiden una mayor equidad interregional; además, estas aportan nuevas rigideces en el ordenamiento territorial y en las relaciones inter gubernamentales. Las localidades aparecen aisladas las unas de las otras, el nivel intermedio es el eslabón perdido de la nueva arquitectura institucional y la nación se sigue pensando desde un centro que omite el concurso regional en su construcción.

La rigidez del ordenamiento territorial

Lo primero que asombra es el temor a una descentralización que asuma un esquema institucional tan flexible como son de heterogéneas las capacidades y necesidades locales. Una cierta tradición hispana al legalismo uniforme contribuye a creer que las normas transforman de manera rápida y unívoca las diversas realidades territoriales. En América Latina, las fuerzas del pasado le temen al pluralismo institucional, aquel que se deriva del reconocimiento oficial de las autoridades, prácticas y principios de gobiernos en poblados andinos de tradición indígena. Pero también, se le teme a una flexibilidad institucional que rompa la distribución rígida de derechos y deberes controlados por esquemas uniformes desde el centro de la nación. En la actualidad, asistimos a un despliegue estratégico de las grandes ciudades en temas de desarrollo económico, comercio internacional, e incluso en procesos políticos y de participación ciudadana. En este ambiente, se presiona una mayor iniciativa tributaria y administrativa a las grandes ciudades, lo cual podría ser la puerta para reconocer, en virtud de mayorías políticas específicas, autonomía normativa y administrativa a todas o partes de las entidades territoriales.

Localismo sin mancomunidad

Nuestra descentralización pareciera reconocer una miríada dispersa de localidades, buenas para administrar servicios públicos, salud, educación y agua potable, asuntos de policía, seguridad ciudadana y proyectos de lucha contra la pobreza. Es tan fuerte la lógica del reconocimiento de la especificidad y los derechos de lo local, que la reforma no ha podido evitar convertirse en un muy fuerte incentivo a la pulverización de la representación política y de la administración pública. Es decir, a nivel local, decenas y centenas de agrupaciones y partidos se crean para competir en la contienda electoral. La fragmentación de los partidos nacionales, cuando no su definitivo fenecimiento, es un resultado observado en varios países. Por otra parte, decenas y cientos de nuevos municipios se han creado ante el reconocimiento de la micro representación local. La clase política de

provincia se hace así a recursos y funciones que les negaban sus respectivos centros regionales.

El corolario de lo anterior no podría ser otro que la dificultad de establecer vigorosas y duraderas asociaciones entre entidades territoriales, o mancomunidades como se les denomina en muchos países. La cooperación internacional, aliada con esclarecidas fracciones de la burocracia estatal, pone a disposición fondos y bolsas de recursos para el emprendimiento de proyectos regionales que obligan las alianzas entre localismos. Sí bien el regionalismo administrativo, de planeación y por proyectos gana consenso en la región, el regionalismo político, es decir, la representación política de las regiones, es temida. El fantasma de la disolución nacional es traído desde el siglo XIX; su capacidad de alimentar una verdadera amenaza no es desdeñable en países en donde una alta conflictividad política se relaciona con mayorías territoriales en contienda. Tal es el caso de Colombia y Bolivia.

Responder por el bienestar sin poseer ni autonomía ni medios

Con el paso de los años aumenta la presión para que las localidades asuman una responsabilidad creciente en la reducción de la pobreza y en el bienestar general de la población. Para tal fin cuantiosos recursos se han girado mediante la descentralización, completados por importantes programas presidenciales, y además, por la cooperación internacional. La novedad no es la exigencia de cofinanciación local en los programas, sino la generación local de mayores recursos para asumir los logros del bienestar. Aunque generalmente los gobiernos locales pueden realizar un mayor esfuerzo en este sentido, también es cierto que los gobiernos nacionales son francamente temerosos y reacios a descentralizar mayores capacidades de generación local autónoma de recursos. En otras palabras, hasta ahora los procesos de descentralización han sido claros en descentralizar el gasto nacional, pero todavía no se emprenden grandes estrategias para descentralizar la capacidad de generación de ingresos y activos nuevos en los territorios. En la agenda se encuentra discutir una reforma tributaria que otorgue mayor capacidad de recaudo a los territorios, aunque se teme una “autonomía fiscal” que delegue, no solo el cobro, sino la creación de algunos impuestos a los territorios.

El problema territorial de la representación política

Desde una perspectiva progresista, los procesos de descentralización interesan porque condensan varias demandas de equidad. El derecho a dotarse de sus propias mayorías políticas en cada ámbito territorial. El derecho a acceder a bienes meritorios tales como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico.

No obstante, y prestando una equívoca pero insinuante expresión a la tecnocracia: la descentralización adolece “fallas de diseño”. Existe el derecho a la representación política en el nivel local y en el intermedio, pero se mantiene una escasa representación local en el intermedio. Es decir, la población municipal no está representada de manera equilibrada en las corporaciones de elección popular superior. Así las cosas, los poderes intermedios no representan de manera adecuada, equitativa, a sus jurisdicciones internas; sino que son tomados por la clase política de la capital y los territorios más prósperos y poblados del departamento o la provincia.

El problema nacional de la representación política territorial

De esta manera, el nivel intermedio no representa adecuadamente al conjunto de sus localidades ante la nación. Asociaciones gremiales de las localidades y de los niveles intermedios han sido estimuladas o creadas en virtud de las reformas territoriales. Así, la representación ha ganado en diversidad, al lado de la partidista se despliega la gremial; una es más ideológica, la otra intenta construir agendas propias a los territorios, más allá de la confrontación partidista.

Como ya se advirtió, el principio liberal de la representación política por mayoría determina el número más significativo de congresistas, en vez del principio de la representación equitativa entre entidades territoriales. De esta manera, una vez más, unos territorios están sub representados, mientras que otros, lo más poblados y desarrollados, concentran la capacidad de incidencia en la asignación de inversiones nacionales en los territorios. Ningún proceso de descentralización ha superado esta situación que parece haber sido necesaria en la construcción de los Estados nacio-

nales latinoamericanos. En la agenda de las décadas a venir está entonces la discusión sobre la representación política de los territorios ante la nación, y de estos ante el mercado mundial y las negociaciones de integración entre países, bloques regionales y territorios fronterizos.

El desarrollo nacional sin el concurso de la nación

En nuestros países las naciones son principalmente los órganos, instancias, instituciones y empresas que residen en la capital de la república, y que extienden de manera funcional sus aparatos y soberanías de manera desigual sobre los territorios interiores. Los planes de desarrollo nacionales determinan la inversión pública en la geografía nacional. Ese gasto no supone ningún principio de descentralización, sino generalmente de desconcentración y delegación de funciones administrativas y tributarias de la nación entre las entidades territoriales. Generalmente, la inversión nacional en los territorios es una manifestación del centralismo, es decir, de la alta dependencia territorial de los procesos de asignación centrales; los cuales, como se ya se advirtió, son desigualmente apropiados por algunas clases políticas y empresariales de ciertos sectores y territorios.

En la agenda está un doble desafío. Por una parte, ser capaces de concebir el desarrollo nacional como crecimiento de todos los territorios de la nación y, por otra, convocar a los representantes territoriales a la construcción de los planes nacionales y la repartición de la riqueza.

Definir las prioridades nacionales con la nación

Los planes de desarrollo e inversiones podrían distinguir una parte general y otra territorial. En virtud de la búsqueda de la equidad y la cualificación del debate público, deben hacerse explícitos los criterios de asignación de inversiones discriminatorias entre territorios. Variables tales como el producto interno bruto per cápita, los índices de necesidades básicas insatisfechas, la línea de ingresos, el índice de calidad de vida y desarrollo humano, deben contrastarse contra las transferencias, los programas presidenciales y demás inversiones nacionales en los territorios.

Una vez más, inspirados en un criterio de equidad y formación política, los representantes políticos y sociales de los territorios debieran inmiscuirse en la discusión de las prioridades nacionales, así como en su traducción en planes y programas de desarrollo e inversiones. La discusión nacional podría también portar sobre el concurso de las entidades territoriales en la implementación y financiación del plan nacional de desarrollo. Completan estos criterios de pedagogía política la exigencia de planes de desarrollo participativos en el nivel intermedio y local. Conviene que la planeación territorial distinga dos partes. Una, mediante la cual defina los aportes a los objetivos nacionales y la concurrencia en su implementación, y, la otra, los objetivos, recursos y medios de las prioridades territoriales. La gestión de abajo hacia arriba, y el apoyo de la nación al logro de metas abajo, tendría criterios claros y explícitos, públicamente debatidos en esta dinámica de elaboración de los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

Desarrollo económico territorial y participación (2000 – 2020)

Mientras que en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado la cuestión territorial refería básicamente a la lucha contra las disparidades en el desarrollo económico interregional, el proceso de descentralización, emprendido desde los ochenta, se basa en la difusión de asuntos específicos de la política social, además de estimular el reconocimiento político de las autoridades locales. De un período a otro pasamos, de los territorios de planificación y desarrollo sin fortalecer la representación política, a los territorios con responsabilidad política en la prestación de servicios. Quizás por una vez la historia proceda de manera dialéctica. En todo caso es deseable que así sea, en la medida en que la descentralización administrativa y política debe complementarse con la descentralización económica y de planeación.

Si esto fuera así se regresaría, de cierta manera, a las discusiones y potencialidades de la cuestión regional, que tanta efervescencia y expectativa tuvo en el siglo XIX. Unos territorios con manejo estratégico suponen la construcción de capacidades políticas y económicas: pensar y ac-

tuar desde la generación de ingresos, hasta la prestación de servicios; desde la integración de la infraestructura física y virtual de las comunicaciones, hasta la investigación regional en ciencia y tecnología; desde la generación de ingresos y empresas, hasta el cobro de los impuestos; y desde la lucha contra la pobreza, hasta los criterios del desarrollo económico deseable.

¿Cuál sería la geografía institucional de dichos territorios? Unos asuntos deben resolverse a nivel local, otros en el nivel intermedio; pero también se reconoce la necesidad de la mancomunidad entre localidades, y se hace un llamado a la construcción de regiones desde las cuales se protejan los grandes sistemas medio ambientales y se construyan megas infraestructuras de comunicación y desarrollo. ¿Cuántos niveles territoriales sería prudente tener? Muchos, los necesarios según los casos, la dimensión de los problemas, las potencialidades y las intervenciones que se requieran.

¿Pero y entonces, en donde construir la relación entre mercado, instituciones y representación? Dicho con otras palabras, en qué ámbitos territoriales y en cuantos se debe relacionar el desarrollo económico, la regulación pública y la elección de mandatarios? ¿Sólo en los ya existentes, o en cuantos escenarios territoriales se creen para articular la naturaleza, el desarrollo y la política? Es más difícil aventurar una respuesta única que recomendar criterios generales. Por ejemplo, no sería prudente obligar eventos electorales para alianzas esporádicas o proyectos específicos. Por el contrario, si las relaciones inter administrativas se vuelven perdurables y su ámbito de acción se explaye sobre muchas materias, el debate público merece traducirse en contienda electoral. Además, toda creación de administración pública con responsabilidad política debiera someterse a escrutinio y refrendación popular por las poblaciones implicadas. Este criterio, además de democrático, invita a la prudencia pues sólo en los casos en los que ya se haya construido identidad política y cultural colectiva se refrendarían las entidades territoriales nuevas.

Un último comentario para abordar una inquietud crítica. En la medida en que se recomienda impulsar muchas y permanentes asociaciones territoriales por objetivos y, a la vez, se justifica no traducirlas todas en entidades territoriales políticas, entonces acaso no se estaría estrechando el margen de lo político en los llamados territorios estratégicos. La res-

puesta es afirmativa si se reduce lo político a lo electoral; pero si lo político es el debate público, sometido a reglas claras, conocidas y transparentes, con participación plural y garantías de incidencia, entonces lo más recomendable es incentivar un salto cualitativo a la planeación participativa en todas las asociaciones territoriales para el desarrollo.

Bibliografía consultada

- Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) (2005). *Desarrollo social y democracia local*. Foro de Biarritz. Bogotá: Editorial Retina Ltd.
- Becker, Alejandro; Chica, Carolina y Miguel Eduardo Cárdenas (comp.) (2003). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ-Fescol.
- Becker, Alejandro; Castro, Sandra y Miguel Eduardo Cárdenas (comp.) (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ-Fescol.
- Boisier, Sergio; F. Cepeda; J. Hilhorst; S. Riffka; F. Uribe-Echevarría (comp.) (1981). *Experiencias de planificación en América Latina. Una teoría en busca de una política*. CEPAL- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.
- Cárdenas, Miguel Eduardo (coord.) (2005). *La reforma política del Estado en Colombia. Una salida integral a la crisis*. Bogotá: Fescol-Editorial Cerec.
- Carrión, Fernando (ed.) (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO- OEA-Parlamento Andino.
- Castaña, Alicia; Reposo, Isabel y María L. Woelfin (eds.) (2002). *Globalización y territorio*. Rosario: Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio.
- Economía, Sociedad y Territorio (México) (2004). Vol.IV, núm. 15, enero – junio. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Economía, Sociedad y Territorio (México) (2006). Vol.V, núm. 20, enero – abril. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Fes (Ecuador), Ildis (Bolivia) (2005). *Descentralización en perspectiva comparada. España, Colombia y Brasil*. La Paz: Plural Editores.

- Licha, Isabel (ed.) (2002). *Gerencia social en América Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Restrepo, Darío I. (2006). *Historias de descentralización. América Latina, Europa y Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, Darío I. (ed.) (2007). *20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. Bogotá: RINDE
- Uribe-Echevarría, Francisco (1998). *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider.

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano

Diego E. M. Ávila Navajas*

Introducción y contextualización

La discusión sobre autonomías y descentralización que se muestra como uno de los aspectos principales del actual proceso constituyente que vive Bolivia, ha sido uno de los debates siempre actuales y presentes en la historia del país. Es más, la historia de la construcción en el territorio de los procesos de administración, gobierno, la relación entre el Estado y la sociedad; en fin el ordenamiento territorial que siempre logró imponerse, parece haber seguido tercamente la negación de las realidades –cambiantes y siempre en construcción– que han acompañado la gestación de lo que hoy es Bolivia, apostando a imponer el centralismo como una apuesta recurrente al fracaso.

Tal vez bajo el imperio de objetivos de la dominación del nuevo espacio en la época colonial, y de la construcción de la unidad y el espíritu nacional en la época republicana, se negó permanentemente el reconocimiento a las formas en que la población, en sus diversas expresiones, ansiaba esa relación. Hoy parece, sin embargo, existir un nuevo momento y decisivo de acumulación en contra de las corrientes unitaristas y centralistas y a favor de los procesos de autonomías y de descentralización, corriente que es claramente vista y asumida desde el lado de la academia,

* Asesor principal-Componente Constituyente y Gobernabilidad. PADEP-GTZ.

aunque en el partido hegemónico las tentaciones centralistas no han desaparecido y se fortalecen pese a la retórica pro-autonómica.

Se han publicado muchos y muy buenos estudios en estos días sobre esas formas de ordenamiento territorial, como base para el planteo de diversas propuestas sobre estructuras político-administrativas y niveles de gobiernos autónomos a ser tratados por la Asamblea Constituyente, y si bien no vamos a hacer un seguimiento exhaustivo a los mismos, es necesaria una brevísima referencia a partes de algunos de esos estudios para contextualizar los aspectos que motivan las posiciones, visiones, simbolismos, etc. que dan sentido a la cantidad de aspectos vinculados en la discusión que sobre estos temas concentran la atención del país.

Para Albó y Barrios (2006), luego de describir los procesos de ordenamiento territorial de lo que ellos denominan el “Estado originario, o la notable experiencia estatal del Tawantinsuyo andino”, –donde actuaron 2 flujos de ordenamiento territorial, uno de raíces pre-inkaicas y que los autores denominan de abajo hacia arriba, que se estructuraba a partir de las comunidades o ayllus (que no se delimitaban como territorios contiguos con la finalidad de acceder a distintos pisos ecológicos), y que se articulaban –por alianzas o por pugnas– en niveles más amplios en federaciones y confederaciones que dieron lugar a los “señoríos” y; otro flujo que descendía de arriba hacia abajo a partir de la estructuración de los “4 Suyos” como forma de expresión del dominio territorial que introdujeron los inkas y que se expandían radialmente desde el Cusco como capital del Imperio–, el ordenamiento territorial republicano tiene 2 importantes antecedentes:

- La reforma toledana a fines del siglo XVI,... y los pueblos-reducción, ... a nivel intermedio incluía grandes provincias relacionadas o no con instancias precoloniales, cada una con su corregidor; y las audiencias, entre ellas las de Charcas, base territorial de la futura Bolivia.
- La reforma borbónica de mediados y fines del siglo XVIII, de estilo francés cartesiano. Enfatizó el nivel “intendencias”, comparable a las anteriores provincias pero con mayor énfasis en el control desde el Estado a Favor de sus intereses coloniales, como la recolección de tribu-

tos y repartos y la sustitución de autoridades indígenas por otras de origen criollo (Albó y Barrios, 2006).

F. Ávila (Ávila y Ávila, 1941) plantea, coincidiendo varias decenas de años antes con esta mirada, que en la época de transición entre la Colonia y la República (1809-1825), se fortaleció naturalmente la instancia intermedia con las denominadas “republicuetas” a medida que los territorios se iban independizando de la Colonia, lo que fortaleció el sentimiento autonómico de pertenencia, (por la lucha libertaria y el nacimiento como territorios libres), a la mayoría de los Departamentos o Regiones que hoy conforman el país.

Ya en la República, se consolidó el ordenamiento territorial inspirado en el modelo francés (Albó y Barrios, 2006), pero expresado ahora en el triple nivel departamentos/provincias/cantones. Aunque bajo esta nueva cara persistieron algunas jurisdicciones territoriales previas como los ayllus del Norte de Potosí y Oruro, o el área en la región chaqueña, que recién se incorporó al ordenamiento territorial republicano (partiendo su territorio en 3 departamentos), luego de la derrota de los “chiriguanos” en “Kuruyuky” en 1892.

La guerra “federal” de 1899, y pese al triunfo de los “liberales federalistas” no dio lugar a un nuevo proceso, amplio y completo de ordenamiento territorial en el país, –pese a que fue un momento de fuerte resurgimiento del sentimiento y la visión autonómica regional, mezclada con la reivindicación y reacción indígena ante el proceso de ex-vinculación comunal (Ávila y Ávila, 1941)–, y significó más bien un cambio de elites económicas que se expresó territorialmente en la entronización de un nuevo ciclo fuertemente centralista y en el traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Sucre a La Paz, y que hoy motiva las movilizaciones y el planteo por la “Capitalidad Plena” que interpone Sucre ante la Asamblea Constituyente.

Hubo durante el siglo XX, al menos tres momentos más de acumulación histórica de posiciones pro autonómicas y descentralistas que son necesarios recuperar, pues son claves para entender la actual discusión sobre modelos y niveles de autonomías y descentralización en Bolivia; el primero de ellos fue el del referéndum de 1931 que aprobó un mandato para las

autonomías y que dio lugar a una elaboración y aprobación en el Parlamento de una Ley de descentralización político-administrativa, Ley que fue vetada por el presidente Salamanca, ante la inminencia de la Guerra del Chaco. Esta ley fortalecía el proceso de ordenamiento territorial sobre la base de las estructuras departamentales del país (Ávila y Ávila, 1941).

Un segundo momento que se inicia en la década de los años 50 con la Revolución Nacional y que es más bien una época de predominio de una corriente estatal y política fuertemente centralista que buscaba modernizar el país sobre una concepción de unificación de la sociedad, la economía y la política. Para ello, el esfuerzo de construcción institucional se volcó a fortalecer las estructuras de la administración central del Estado, aunque la inmanencia de la desestructuración territorial del estado boliviano se impuso y obligó al menos a buscar la desconcentración hacia las estructuras públicas departamentales parte de los procesos y de las inversiones en busca de consolidar el desarrollo nacional.

Esta posición fuertemente centralista y unificadora generó dos tipos de reacciones, por un lado un creciente nivel de confrontación territorial con las elites locales, que si bien compartían y se beneficiaban de buena parte de las iniciativas de los distintos regímenes que se sucedieron en la época, buscaban consolidar su creciente poder económico con un correspondiente poder político, de ahí es que las expresiones por mayor descentralización obligó a que en el año 1972 se crearan las corporaciones de desarrollo regional transfiriendo capacidades administrativas a las corporaciones y un cierto grado de autonomía decisional sobre el destino de los fondos públicos. Por otro lado, se empezó a cuestionar la visión de unidad desde una perspectiva cultural con el resurgimiento de la conciencia de los pueblos indígenas, primero con el katarismo aymara y el planteo del “estado plurinacional” desde los 60 y 70 y con el surgimiento de las organizaciones de los pueblos del oriente boliviano y su articulación a la CIDOB y la demanda por tierra y territorio (Albó y Barrios, 2006).

La demanda por tierra y territorio, que fue acompañada por el planteo de llevar adelante una Asamblea Constituyente, dio lugar a la definición, creación/reconocimiento de las denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que fueron establecidas y reglamentadas durante el gobierno de Jaime Paz Zamora en 1992, y que asignó bajo este concepto

extensiones amplias de territorios como espacios vitales de las comunidades y pueblos indígenas, sobre todo en el oriente de Bolivia. Sobre la base de estas delimitaciones hoy se presentan propuestas y demandas para la construcción de autonomías indígenas, propuestas que son resistidas por el hecho de que el concepto de espacio vital no contempló nunca el tema de propiedad del territorio y hoy complica derechos propietarios de ganaderos, productores agroexportadores, zonas de reserva y concesión forestal, explotaciones petroleras, etc. y también la existencia de poblaciones que no pertenecen a los pueblos originarios pero que si están dentro de las TCO.

Un tercer momento clave en este recuento, es el del proceso de participación popular de mediados de los años 90, que se constituye en la materialización del mayor proceso real de descentralización del ejercicio del poder en la historia contemporánea del país, pero paradójicamente no asumió como escenario territorial al departamento sino a los municipios, rompiendo la lógica simbólica y discursiva que guió este proceso en la historia republicana del país. Este proceso articula muchas de las discusiones actuales sobre autonomías y descentralización:

“El debate sobre la descentralización en el nivel intermedio de gobierno no puede partir escindido del proceso que ha generado la Ley de participación popular desde 1994. En un escenario que ha multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, pasando de 24 a 315 municipios, con autoridades municipales, dirigentes vecinales y organizaciones de base, que ahora interactúan en la administración del 40% de la inversión pública –antes la inversión municipal representaba sólo el 3% de la inversión pública–, el rol del,.....” (Barbery y Barbery, 2005).

Esta abusiva y excesiva sobre-simplificación histórica de los procesos de ordenamiento territorial que tuvieron lugar en lo que hoy es Bolivia, tienen solo su justificación en el sentido de entender el porqué en este momento cuando los bolivianos discutimos el tema de autonomías y descentralización involucramos inmediatamente otros aspectos como centrales y constitutivos a este debate; es así que temas como, la posesión y propiedad de la tierra, las confrontaciones étnico culturales, el respeto a la di-

versidad, las formas de democracia, la visión de país con la discusión de si somos un estado plurinacional, multinacional o intercultural, los derechos ciudadanos y de los pueblos, las demandas regionales –como las de la “capitalidad plena” o de la división de los departamentos, etc. son temas que adquieren el mismo o mayor estatus en este debate que aquellos aspectos propios del campo del ordenamiento y la distribución del poder territorial, tales como los niveles, atributos, competencias, funciones, recursos, formas de participación social, eficiencia y gestión institucional territorial, etc..

En el siguiente acápite daremos una breve mirada a como estos aspectos se estructuraron en algunas propuestas centrales que condujeron las distintas posiciones y planteos sobre autonomías y descentralización en los momentos previos a la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

La discusión sobre autonomías y descentralización en la fase pre-constituyente

Hemos asistido desde el año 2000, (ante la creciente presión popular por la convocatoria a una Asamblea Constituyente), a un amplio proceso de debate público y de generación de propuestas sobre como el país debía encarar y perfilar la construcción de un nuevo estado autonómico –entre otras características–, y si bien ya asistimos en el pasado a este tipo de discusiones, hoy todas las corrientes políticas, ideológicas y culturales plantean el tema de las autonomías como uno de los tres elementos claves y centrales (los otros dos elementos son los de los recursos naturales y como reconocer la cuestión indígena en el nuevo estado) del nuevo pacto social y político que necesita el país.

Agruparemos algunas de las distintas propuestas que se debatieron en este aspecto, en las siguientes tres categorías o grupos, que responden a cómo se plantearon la construcción del nivel central y organizador del proceso de autonomía y/o de mayor descentralización político-administrativa:

- Las propuestas de autonomías sobre la base de los actuales nueve departamentos del país.
- Las propuestas de autonomías regionales, o que consideren a la región (como espacio menor que el departamento), como el nivel intermedio ideal para construir las autonomías, y;
- Las propuestas de construir autonomías sobre la base de los referentes étnico-culturales pre-coloniales, es decir las autonomías de corte indígenas.

Las propuestas de autonomías departamentales

Si bien ha habido varias propuestas sobre autonomías departamentales (Molina, 2005), fue la propuesta del Comité Cívico de Santa Cruz, la que ha concentrado los mayores aportes, oposiciones y adhesiones al final del proceso pre-Constituyente, e innegablemente se ha constituido en la propuesta de referencia central al respecto. Presentamos simplificada esta propuesta extrayendo algunos de los aspectos centrales de un resumen que de la misma hizo Galindo (2005): a autonomía departamental se entiende como una modalidad de descentralización político administrativa. Se requiere de cuatro condiciones para una descentralización político administrativa:

- Órganos de gobierno localmente elegidos.
- Separación horizontal de poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Capacidad de tomar decisiones estratégicas e independientes que implican inmunidad y autonomía.
- Potestad tributaria propia y estable.

Las premisas fundamentales para la constitución de autonomías departamentales son:

- El modelo de autonomías departamentales prevé la constitución de gobiernos departamentales autónomos.
- El gobernador departamental debe ser electo por voto directo.
- La asamblea departamental es el órgano legislativo, normativo y fiscalizador del departamento autónomo, elegido también por voto directo.
- Los departamentos optan voluntariamente por ser una autonomía, mediante referéndum que muestre que la mayoría de la población desea ese régimen.
- El proceso puede realizarse de una sola vez y/o gradualmente, con transferencia de competencias y los recursos correspondientes.
- El gobierno departamental autónomo tiene capacidad de legislar y aprobar normas y políticas para las competencias que se le transfieren y asume.
- Los recursos naturales son competencia departamental, en su política y normativa, en el marco de la Constitución Política del Estado (CPE).
- El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial. Las competencias deben quedar claramente delimitadas.
- Sólo el Tribunal Constitucional dirimirá las discrepancias sobre competencias entre el nivel departamental autónomo y el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, si las hubiera.

Las propuestas de autonomías regionales

En una serie de encuentros y eventos organizados por la fundación Apóstemos por Bolivia, a lo largo del país (Plata, 2007), ha sistematizado varias propuestas sobre los planteos de autonomías, de las que construimos

el siguiente resumen, asumiendo que las *Propuestas sobre el Estado Nacional Regionalizado*, están motivadas según algunos de sus autores por la necesidad de un reordenamiento territorial completo y para ello se debe redibujar Bolivia, ya que su división político administrativa actual no responde a la realidad, y ello debe equilibrar las regiones desde varias perspectivas: ecológicas, de reservas y recursos, potencialidades económicas, continuidades territoriales y culturales, historia y costumbres, afinidades institucionales y proyectos compartidos y trans-regionales (Plata, 2007).

Podríamos sub agrupar como una primer categoría de propuestas en esta línea, a la planteada por el Calvimontes, que expresa la reflexión de la zona del Chaco boliviano (Plata, 2007), que propone la nueva estructura política administrativa del país estará constituida por tres niveles: nacional, regional y municipal. La región estará constituida por las actuales secciones municipales y desaparecen los departamentos. Propone una subdivisión del territorio boliviano en diecisiete regiones, sugiriendo los asentamientos territoriales del gobierno de la región en virtud de ser el centro territorial de las regiones y la posibilidad de mantener cohesionadas a las poblaciones que las conforman.

Una segunda propuesta en esta línea, que no fue parte de la sistematización de Apostemos por Bolivia, es la presentada por el Viceministerio de Descentralización, que propone cuatro medidas para profundizar la descentralización y encarar el proceso autonómico en Bolivia; primero, avanzar en el establecimiento de regímenes municipales diferenciados, segunda, ordenar las atribuciones y competencias del Estado central, las prefecturas departamentales y los municipios; tercera, transformar radicalmente el régimen municipal para permitir el municipio indígena y la cuarta, reconocimiento institucional de las regiones ya existentes, para eso propone reconocer como otro nivel autonómico a treinta y cinco regiones que se construyen a veces dentro de los nueve departamentos y en algunos casos por encima de los mismos (Viceministerio de Descentralización, 2006).

Una segunda sub-categoría en este grupo de propuestas podría denominarse como las de autonomías y regionalización subdepartamental (Plata, 2007) que plantean que “Bolivia, deberá constituirse en un Estado unitario, descentralizado y administrativo, con autonomías departa-

mentales y sub-departamentales”. La propuesta consiste “en la creación de una nueva instancia de gobierno y administración estatal, intermedia entre las actuales prefecturas y los municipios, que gozaría de autonomía en el ámbito de su jurisdicción, para el manejo del desarrollo regional, tomando en cuenta la realidad concreta de cada territorio sub-departamental”. Operativamente esto significa que la “toma de decisiones en lo político, económico y administrativo del nivel intermedio de gobierno, se toma a través de estructuras propias, para cumplir objetivos políticos y/o técnicos”.

Bajo esta sub-categoría agruparíamos aquellas propuestas que proponen la creación de una autonomía amazónica constituida por territorios que hoy comprenden los departamentos de La Paz, el Beni y Pando, la regionalización de la provincia Vaca Diez del Beni y la propuesta de la “noción Tetra-Territorial” plantada por Soria (Plata, 2007).

Las propuestas de autonomías indígenas

Enrique Camargo intelectual guaraní (Plata, 2007), propone que un proceso autonómico tiene validez para los pueblos originarios solamente si se toma en cuenta dos elementos centrales: territorio y autodeterminación, puesto que no existe correspondencia entre la identidad étnico-cultural y las diferentes estructuras territoriales del Estado boliviano.

Según este autor, la importancia de una delimitación cultural-territorial para los pueblos indígenas radica en que se pueda hacer trascender las prácticas comunitarias en un ámbito territorial mayor, en un tipo de reordenamiento que denomina los territorios trans Territorios Comunitarios de Origen. En conclusión, la autonomía debe fundamentarse en la nueva visión de conjuncionar la fortaleza cultural con la gestión pública y la división territorial.

Álvaro García Linera (2002, 2003) –actual vicepresidente de la República– propuso dar lugar a autonomías regionales sobre la base de la “comunidad lingüística y cultural”. En el tema de la jurisdicción territorial, las comunidades tendrían autonomía con competencias administrativas negociadas con el Estado en los ámbitos educativo, judicial, de titu-

lación agraria, de manejo y protección de recursos naturales. Esto supondría una redefinición del sentido de la territorialidad para articular la soberanía estatal con los derechos de la propiedad y la soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.

Las autonomías regionales sobre la base de comunidades culturales lingüísticas regionales y nacionales, construidas sobre la base de una “cultura societaria” entendida como una cultura territorialmente concentrada, basada en un idioma compartido (García Linera, 2005), contarían con diferentes estructuras de autonomía y autogobierno. Para ello, es necesario diseñar una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo su armazón institucional, en la distribución de poderes y su normatividad la diversidad étnico-cultural mediante un diseño de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales según comunidad lingüística y cultural.

Simón Yampara (Plata, 2007), plantea la necesidad de definir las autonomías ya que en el ordenamiento de la espacialidad de los pueblos y en lo que se refiere a sus necesidades y formas de acceder a los recursos naturales se necesita la re-territorialización de la actual división y estructura territorial política del país, complementando ecologías y ecosistemas de producción en territorios continuos, discontinuos y compartidos entre pueblos y sectores para que se aproveche los recursos naturales en armonía con la madre naturaleza (la Pachamama).

Yampara propone dividir Bolivia en tres regiones: la primera estaría conformada por los actuales departamentos de La Paz, Beni y Pando (aymarás con pueblos indígenas de la Amazonia); la segunda por los actuales departamentos de Oruro, Cochabamba y Santa Cruz (aymarás, *quichwas*, *waranis*), y la tercera por los actuales departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija (aymarás, *quichwas* y pueblos indígenas menores chaqueños). Propone también una economía alotrópica de reciprocidad y complementariedad y un gobierno político diárquico unitario, con interacción de valores femeninos y masculinos en la institucionalidad de la familia y la pareja humana.

Los informes (en mayoría y minoría), de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente

Propuesta de la mayoría

Parte del principio de que el Estado boliviano, será un *Estado unitario plurinacional*, que se organizará territorialmente en: departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios.

También abre la posibilidad de que las regiones podrán ser entidades territoriales.

Reconocen a gobiernos autónomos, como entidades territoriales a ser reconocidos por su participación y decisión en el referéndum vinculante del 2 de julio del 2006, a departamentos y municipios, pero inmediatamente plantea que se establecerán gobiernos autónomos en los departamentos, regiones y territorios indígenas originarios.

Plantea varios principios para el ordenamiento territorial (Unidad, solidaridad, bien común, pluralidad, autogobierno, igualdad constitucional, subsidiaridad, etc.), entre ellos cabe mencionar el “Principio de Preexistencia” definido como:

“Dada la existencia previa a la Colonia y a la República de las naciones pueblos indígenas originarios con sus formas de gestión, se garantiza el derecho de participación y representación directa en los gobiernos de las entidades territoriales donde habiten, mediante sus normas y mecanismos democráticos propios y al gobierno en las entidades territoriales autónomas en los términos establecidos en la constitución y la ley”.

Luego se pasa a definir los niveles y cualidades de autonomía, que en resumen serían los siguientes:

- Autonomía departamental: que consiste en la elección y participación democrática de sus autoridades, que reciben y ejecutan competencias ejecutivas, normativas, administrativas, tributarias, etc. –llama la atención que no se reconoce la facultad legislativa– estará conformada en un Gobierno departamental autónomo conformado por un Concejo

departamental y una instancia ejecutiva –Prefecto– formados por ciudadanos electos y representantes de pueblos indígenas.

- Autonomía regional, constituida por voluntad democrática de los ciudadanos de la población de municipios, provincias y de territorios indígenas originarios y comunidades campesinas con continuidad geográfica que comparten cultura, historia y ecosistemas complementarios. La autonomía regional consiste en que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban competencias ejecutivas, normativas, administrativas y recursos económicos y financieros. Se constituyen en gobiernos regionales conformados por una Asamblea regional (conformada y electa por ciudadanos por votación universal, directa y secreta y por representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios que serán elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos democráticos propios), y por un Gobernador que ejerce la función ejecutiva.
- Autonomía municipal, que consiste en la elección directa de sus autoridades, conformada por un Gobierno municipal (Concejo municipal y Alcalde), tal como ocurre hoy día.
- Autonomía indígena originaria campesina, que es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas y comunidades campesinas. Se constituyen sobre la base de los territorios ancestrales de naciones pueblos indígenas originarios y en la voluntad de su población expresada en consulta. Se definen dos categorías territoriales de este tipo de autonomía: en el ámbito local, los municipios indígenas originarios, municipios campesinos interculturales y los territorios originarios; en el ámbito intermedio, las regiones territoriales indígenas originarias campesinas.
- Se conforman por voluntad expresa y se ejerce a través de sus propias normas y formas de organización, tendrán una autoridad ejecutiva y otra deliberativa, y cada entidad territorial indígena originaria campe-

sina definirá sus estatutos los mecanismos de participación de la población no indígena originaria campesina.

Define un conjunto de competencias por categorías (competencias privativas, exclusivas y concurrentes) y por niveles que por cuestión de espacio las presentaremos, junto con la propuesta competencial del informe de la minoría en anexo.

Propuesta de la minoría

Parte reconociendo Bolivia como libre, independiente, soberana, multiétnica e intercultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa. En el marco de la unidad nacional, el Estado reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de los departamentos y los municipios que lo integran.

Plantea que el territorio del Estado boliviano se divide políticamente en nueve departamentos, y los municipios actuales. Se plantea que los límites actuales de los departamentos son indivisibles a no ser por voluntad expresa mediante referéndum de 2/3 de su población. Los departamentos se dividen en provincias, municipios y cantones.

El Estado boliviano reconoce tres niveles de gobierno con competencias gubernativas y legislativas: el nacional, el departamental y el municipal.

Las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales de Gobierno, serán ejercidas conforme a los principios de colaboración, cooperación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecido por esta Constitución y las leyes.

Los pueblos indígenas, en el marco de ésta división político administrativa desconcentradas del Estado, conforme a la Constitución podrán ejercer su autonomía.

La región, como unidad espacial, en el nivel departamental o municipal, es un ámbito de planificación de tipo económica, ambiental o étnica. Una ley regulará su funcionamiento.

Los departamentos autónomos constituyen entes jurídicos descentralizados política y administrativamente con potestad legislativa, ejecutiva,

económica, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales. Los estatutos de autonomía son la ley orgánica básica de cada departamento y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. La cualidad esencial de la autonomía de los departamentos consiste en la facultad de dictar su propia legislación de vigencia departamental.

Los representantes de la Asamblea Legislativa Departamental, serán elegidos en representación de cada una de las provincias, de acuerdo a lo establecido en el estatuto autonómico departamental, a objeto de que se pueda legislar departamentalmente a favor de las provincias.

En cada departamento autónomo habrá un Gobierno constituida por un Órgano Ejecutivo y una Asamblea Legislativa Departamental. El Órgano Ejecutivo está presidido por un gobernador y un vicegobernador elegidos por sufragio directo de los ciudadanos de cada departamento.

El modelo de consenso sobre las autonomías en Bolivia

En el proceso de negociación entre las fuerzas políticas con presencia en la Asamblea Constituyente y el Gobierno, se instaló en la Vicepresidencia de la República un denominado “Consejo Político Partidario”, dirigido por el Vicepresidente y que buscó alcanzar consensos sobre diferentes tópicos de la reforma constitucional. En ese Consejo, sobre autonomías, se definieron los siguientes puntos que deberán ser ratificados en el texto constitucional

- La nueva Constitución Política del Estado (CPE), establece: autonomías departamentales, regionales o provinciales, indígenas originarias campesinas y municipales. Todas estas con jurisdicción territorial.
- Las autonomías en cuanto a sus principios, alcances, estructura, competencias, atribuciones y coordinación se regirán mediante la nueva CPE y una Ley marco de autonomías y descentralización, la misma será aprobada por dos tercios de votos del órgano legislativo, garantizando la unidad y soberanía nacional.

- Autonomías:
 - a) Departamental: los departamentos en los que ganó la respuesta afirmativa en el referéndum del 2 de Julio de 2006 accederán directamente a la autonomía departamental. Tiene los siguientes alcances: la elección directa de sus autoridades por los (as) ciudadanos(as) y la facultad legislativa exclusiva para emitir normas departamentales en el ámbito de su jurisdicción y de las competencias exclusivas asignadas por la nueva CPE y la Ley marco de autonomías y descentralización.
 - b) Estas disposiciones serán instrumentadas a través del estatuto autonómico departamental, que será aprobado por dos tercios de los miembros del órgano departamental dentro del marco de la Ley de autonomías y descentralización.
 - c) Regionales o provinciales: Se conformarán autonomías regionales o provinciales en el marco de la jurisdicción y límites departamentales con base a la asociación de municipios o provincias. Su conformación, competencias, deberán ser decididas y conferidas por dos tercios de votos del órgano departamental competente, tomando en cuenta la voluntad de la población interesada.
 - d) Indígena originaria campesina: los pueblos indígenas originarios campesinos en ejercicio a su derecho, a la libre determinación conforman autonomías en el ámbito municipal y de sus territorios, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas. En el caso de territorios indígenas que trascienden límites municipales y departamentales la autonomía indígena garantizará la unidad de la gestión territorial y operará por medio de las mancomunidades, sin afectar los límites departamentales y municipales.
 - e) Municipales: la estructura, composición y competencias de los gobiernos municipales serán determinadas en la nueva CPE y en la Ley.

Estos acuerdos, son recogidos también, en la “Constitución Política del Estado” –aprobada en la estación en grande– en Sucre, sin la participa-

ción de la minoría y en medio de conflictos y demandas de inconstitucionalidad por los procedimientos empleados por la mayoría. De todos modos, y más allá de los aspectos procedimentales y de la actual situación de conflicto en el marco del proceso constituyente que vive el país en estos días, la propuesta de autonomías y de régimen territorial en general, tendrán mucho de lo que exponemos en este punto, por lo que pasaremos a hacer unos breves comentarios sobre estas últimas posturas.

Algunas reflexiones y consideraciones finales

Asistimos en estos días en Bolivia, al proceso que seguramente constitucionalizará un nuevo proceso de ordenamiento territorial en el país, marcado por la instauración de autonomías departamentales –inicialmente en cuatro de los nueve departamentos del país– y la profundización de la descentralización político administrativa en el resto.

Lamentablemente, no podemos incluir y comentar directamente el texto constitucional aprobado al respecto, pues este artículo ingresa a imprenta faltando muy pocos días para conocer el nuevo texto constitucional que aún deberá ser sometido a un referéndum aprobatorio.

La discusión, y las propuestas finales sobre el futuro modelo autonómico, se ha centrado, salvo contadas excepciones, en los aspectos de estructura y en los aspectos constitutivos y organizacionales de los niveles de las futuras autonomías y muy referencialmente y de manera poco sistemática y concisa sobre las competencias (facultades y materias), los recursos y las formas y procedimientos de la articulación de esos niveles, competencias y, en general los procedimientos funcionales de un nuevo Estado autonómico. Peso a ello, se han tocado y propuesto legislación para un conjunto amplio de aspectos, en los dos informes de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, que comentaremos brevemente.

Referente al informe en Mayoría de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, cabe mencionar que propone un esquema autonómico complejo, con hasta 6 posibles niveles de autonomías sobre el armado funcional y territorial del Estado, a la vez que en estricto sentido

el único nivel autonómico real (con una asignación facultativa de derecho prevalente, con competencias constitutivas propias, normativas, legislativas, ejecutivas, administrativas), es el de la Autonomía Indígena Originaria Campesina. El resto de las autonomías son en la práctica instancias que reciben competencias, ejecutivas, normativas, y otras facultades, pero no reciben la facultad legislativa, resultando que en la práctica tendríamos según esta propuesta para estos casos un proceso real de profundización de la descentralización y no de autonomías territoriales en estricto sentido.

Llama la atención en esta propuesta, la constitucionalización de dos niveles de ciudadanía al interior de la Autonomía indígena originaria campesina, pues estipula que la población indígena es depositaria de todos los derechos, incluso el de definir el grado de ciudadanía al que podrán acceder la población no indígena que tiene la mala suerte de vivir dentro de este tipo de autonomía.

Finalmente, hay que señalar, que de implementarse este modelo, nos enfrentaremos a un enmarañado institucional, funcional y seguramente competencial de muy difícil gestión administrativa y operativa, al proponer en el extremo la instalación de 6 niveles autonómicos con una ya inicial muy dispar, asimétrica y poco clara asignación de atributos y formas de constitución funcional y geográfica de las autonomías.

Respecto al informe en Minoría de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, el modelo presentado sigue claramente los pasos y estructura del denominado “modelo español de autonomías”, presentando su mayor debilidad indiscutiblemente en la falta de encontrar en ese esquema una salida a la demanda de autonomía indígena del país, pues la propuesta de que se asimilen al nivel de autonomía municipal, es a todas luces insuficiente, tanto en relación a la demanda de los pueblos indígenas como en los aspectos de la normativa internacional como el acuerdo 169 de la OIT y la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las que el país es signatario.

Sin embargo, quienes conocemos como se dio la fase final de la negociación en la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, estamos conscientes de que ambas propuestas se presentaron así, aunque hubo un avance mayor en el consenso alcanzado para definir una sola

propuesta, consenso que se ha plasmado en la propuesta del denominado “Comité Político” y que aquí presentamos como el “modelo de consenso sobre las autonomías en Bolivia”.

Sobre este último modelo, hay que señalar que el mismo es la base de un acuerdo político sobre los niveles y algunos procedimientos primarios para operativizar un planteo constitucional más preciso, entendemos que a partir de esas definiciones se debe realizar aún mucho trabajado de precisión técnica y política, buscando definir el marco competencial, los roles y atribuciones de los niveles, las formas de delimitación y articulación de los niveles, las funciones, las relaciones entre los niveles sus órganos y la sociedad, la gestión de conflictos, y un largo etc..

Como propuesta que cuenta con la base de un acuerdo mayoritario, tiene la virtud de precisar las cuatro formas de autonomía con un mayor grado de proximidad a las demandas de la sociedad boliviana y se abre a las posibilidades técnico funcionales que les permita operar; pero sobre todo se constituye en el punto de partida o, mejor dicho en un paso significativamente grande para la concreción del anhelo que sobre este aspecto ha mantenido la población boliviana desde el momento mismo que decidimos constituirnos en un país.

Bibliografía citada

- Albó, Xavier y Barrios, Franz (2006). “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”, en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006*, PNUD Bolivia, La Paz.
- Ávila y Ávila, Federico (1941). *Bolivia en el concierto del planeta*. México: Editorial Cultura.
- Barbery Anaya, Roberto y Barbery Knautd, Rubens (2005). “Consideraciones sobre el debate respecto a las autonomías departamentales”. *Revista Metáfora*, No. 31. Santa Cruz.
- Galindo Soza, Mario (2005). “Autonomías departamentales. Documento Parte N° 1. Descentralización fiscal financiera”. La Paz: ILDIS, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED.

- García Linera, Alvaro (2002). “Ocaso de un Ciclo Estatal”, en Gutiérrez, García, Prada y Tapia: *Democratizaciones Plebeyas*, La Paz: Comuna/Muela del Diablo.
- García Linera, Alvaro (2003). “Autonomías Regionales Indígenas y Estado Multicultural. Una Lectura de la Descentralización Regional a Partir de las Identidades Culturales” en, *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio, Descentralización y Participación* No. 6. La Paz : FES/ILDIS.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (2005). “Autonomía y descentralización”, en *Revista Metáfora* No. 34, Santa Cruz, Julio .
- Plata, Wilfredo (2007). Autonomías, tierra y territorio –Sistematización de nueve coloquios interculturales, en Biblioteca Virtual\ publicaciones de Apostamos por Bolivia, La Paz, Febrero.
- PNUD –Bolivia (2007). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano . “El estado del Estado en Bolivia ”. PNUD: La Paz, Abril.
- República de Bolivia, “Nuevo Pacto Territorial para Bolivia: Propuesta del nivel prefectural para la Asamblea Constituyente”, La Paz, Agosto 2006.
- Viceministerio de Descentralización (2006). “Descentralización regionalizada e intercultural: Para Vivir Bien”. Separata, La Paz, Bolivia.

Bibliografía consultada

- Ayo, Diego (coord.) (2007). “Democracia boliviana: Un modelo para desarmar”. La Paz: FES/ILDIS, OXFAM.
- Galindo Soza, Mario (2006). “Análisis Comparado de Propuestas de Descentralización”. La Paz: FES/ILDIS.

Asociacionismo municipal e inversión, y la descentralización en América Latina

Néstor Vega Jiménez*

Introducción

En el tema de la descentralización y el desarrollo local hay algunas preguntas sobre las que todavía no tenemos respuestas certeras. Dos que son importantes, pero que no agotan la temática serán abordadas en este documento. La primera es: ¿ayuda la descentralización a tener un sistema más eficiente de distribución de los recursos para los ciudadanos? La segunda gira en el tema de cómo se fomenta la descentralización. Específicamente preguntamos si las asociaciones de municipios contribuyen al proceso de descentralización.

El aporte de este documento es que intenta responder a estas preguntas de manera cuantitativa. Se revisará cifras e índices que normalmente no suelen ser presentados en modelos matemáticos y que además aprovechan estudios recientes y no relacionados, sobre la descentralización, las finanzas locales y el asociacionismo.

¿Por qué abordamos estas preguntas? Aparte de la premisa de que la descentralización implica un régimen de mayor democracia, permite un mejor seguimiento y control de las obras, y puede identificar mejor las necesidades ciudadanas, las iniciativas para fomentar la descentralización nacen de un convencimiento de que el Estado descentralizado brinda un mejor y más eficiente sistema de servicios a los ciudadanos.

* Consultor FLACMA, Arquitecto, Máster en Geografía y Diploma de Estudios Avanzados en Sociedad de la Información. nvega@flacma.org

Pues bien, debemos tener por lo menos indicios si el segundo punto es verdad.

Más aún, este documento nace de un reto hecho en el “Diálogo Regional Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” organizado por InWEnt y FLACSO el 7 y 8 de agosto de 2007. En este evento se presentaron argumentos de que no existía un estudio serio que demuestre, que gracias a los procesos de descentralización de la región hay una mejor distribución de los recursos en América Latina. Nos planteamos, entonces, la necesidad de buscar datos concretos que puedan intentar responder a esta pregunta.

Concomitante con este reto, la segunda pregunta indaga sobre el accionar y el impacto de los gremios municipales existentes en todos los países de la región y de su organización asociativa regional. Esta segunda pregunta, igualmente, trata de responder si los sostenidos esfuerzos por mantener un proceso asociativo municipal han repercutido de alguna manera en las políticas nacionales.

Para aquellas personas que creemos en el asociacionismo y en la descentralización juntar estas dos preguntas es interesante. La primera pregunta buscará dar indicios si vale la pena trabajar en la descentralización; y, la segunda nos dirá si uno de los medios de trabajar es el asociacionismo.

El asociacionismo

Tenemos un convencimiento de que el asociacionismo municipal es muy “natural”. Los gobiernos locales, municipios, administraciones locales, ayuntamientos, prefecturas, alcaldías o lo que se llamen según cada país, sienten una necesidad de agruparse para defender sus intereses, especialmente ante el gobierno central; y lo hacen en todas las latitudes. Prueba, entonces, de esta naturalidad es el gran número de asociaciones nacionales, departamentales, regionales de gobiernos locales que existe en el mundo. En América Latina hay asociaciones municipales nacionales en todos los países, excepto en Cuba.

Las asociaciones, en la región, son relativamente nuevas, si se considera que la primera organización internacional municipalista –IULA– hu-

biese cumplido 100 años si aún existiese. Esto es así, pues, la democracia local se puede decir también es relativamente nueva en la región. Hace solamente 25 años, dos de los países de América Latina elegían a sus autoridades locales. Ahora lo hacen todos.

Las asociaciones tienen un proceso de maduración que van desde un club, luego a un gremio y finalmente a una organización que representa y apoya a los gobiernos locales. Un cuarto peldaño, por cierto, se presenta ahora, gracias a la Sociedad de la Información, que es cuando la asociación se convierte en un canal de comunicación de una verdadera red de gobiernos locales.

Las asociaciones en general tienen tres funciones.

La primera es de representación de los intereses colectivos de los municipios. Esto básicamente significa la defensa de la autonomía local, la democracia local y el fomento a la descentralización. La segunda función es la preparación para que sus socios asuman nuevas funciones, lo que puede significar el fortalecimiento institucional, pero también el apoyo a mejorar la gobernanza local. Finalmente, está la actividad ya mencionada de fomentar la red municipal.

Existe un excelente estudio de Rafael Quintero (2006) en el que se presenta una visión de 26 Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) de la región. De este estudio se tomará varios índices para identificar la segunda pregunta del documento. En las conclusiones el estudio manifiesta:

“En una América Latina donde ya existe una establecida práctica de asociativismo municipal, las AGLs están en una etapa de transiciones múltiples. Por una parte, de transición hacia un nuevo municipalismo (lo que implica la existencia de un *municipalismo tradicional, que se debate en retirada*). En el pasado, los municipios y sus escasas asociaciones, pudieron haber actuado como partes de ese sistema de mandos, en el sistema político de algunos países de América Latina, con extremadamente débiles democracias;

Un nuevo municipalismo está erigiéndose. Este nuevo municipalismo es crítico con las inequidades sociales, pero también proclive hacia la concertación social y los acuerdos transaccionales;

Lo que caracteriza a las AGLs es su identidad como institucionalización de lo local. Es en cuanto tales que están cobrando amplitud y se hallan en

expansión y diversificación, más allá de las funciones atribuidas a ellas en el pasado reciente; ..." (Quintero, 2006:13).

Estamos hablando de una institución viva, activa, en transformación y con importantes funciones.

¿Qué busca el asociacionismo? ¿Por qué?

Los objetivos del asociacionismo están mencionados en la Declaración Mundial de Autonomía Local (IULA, 1993). Como el mismo nombre del documento lo manifiesta el principal objetivo es la autonomía local que es la capacidad de las administraciones locales de autogobernarse, cumpliendo con las leyes nacionales sin interferencias de los gobiernos nacionales o intermedios. El documento igualmente manifiesta que esta capacidad de autogobernarse proviene del mandato ciudadano entregado en un sistema electoral local. Es decir, que la legitimidad de la autonomía local proviene de la democracia local. Desde la proclamación de esta declaración las organizaciones asociativas municipales han complementado este documento expresando su convencimiento en principios de buena gobernanza local como son el de la transparencia, la participación, la eficiencia y la inclusión.

Como último principio, que es fundamental para la descentralización y que complementa lo anterior está aquel de la subsidiaridad, en el que se manifiesta no sólo que los gobiernos locales deben autogobernarse sino que deben tener atribuciones sobre las principales funciones relacionadas con la cotidianidad ciudadana (energía, agua, alcantarillado, transporte, educación, salud, etc.); y que éstas sólo podrán ser asumidas por los gobiernos de otros niveles, si es que el gobierno local no tiene la capacidad de asumir estas competencias. El principio elemental de la subsidiaridad es que los servicios públicos deben ser administrados siempre por el gobierno más cercano a los ciudadanos.

La descentralización en América Latina

Pues bien, ante esta comprensión del asociacionismo y de la autonomía local, ¿cuál es el avance de la descentralización en la región?

Existen dos estudios recientes sobre la descentralización en América Latina. El uno descriptivo realizado por la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007 a). El otro más cuantitativo realizado por Daughters y Harper (2006).

En el primero, a la descentralización en la región se la analiza en función de un proceso histórico regional y se la presenta en tres etapas. La primera, que presenta a la descentralización en función del regreso a los regímenes democráticos en la región; la segunda como respuesta a la crisis de los modelos de ajuste estructural; y, la tercera, más orgánica que responde a una concepción diferente del estado. Además, en este estudio se clasifica el grado de descentralización según el porcentaje de gasto local. Esta clasificación presenta tres grupos de países. Los de mayor grado, los intermedios y los de menor grado. Ver tabla No.1.

El estudio de Daughters y Harper, presenta un modelo más complejo en el que se toma en cuenta los temas de descentralización administrativa, la política y la fiscal. Gracias a indicadores de estos tres conceptos presenta un Índice (comprendivo) de madurez del proceso de descentralización.

Tabla No. 1 Descentralización según el gasto local		
Descentralización Fiscal		
Incipiente	Intermedio	Avanzado
República Dominicana	Venezuela	México
Paraguay	Uruguay	Colombia
Panamá	Chile	Brasil
El Salvador	Guatemala	Argentina
Costa Rica		Ecuador
Nicaragua		Bolivia
		Perú

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007a)
Elaboración: autor

En el segundo cuadro de Daughters y Harper se hace una clasificación más compleja que proviene de un índice que valora: si hay elecciones de alcaldes y gobernadores; de qué tantas atribuciones tributarias gozan; qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen los gobiernos sub-nacionales; qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales.

El resultado es el siguiente:

Bajo el Promedio	Promedio	Sobre el Promedio
Honduras	Paraguay	Colombia
Panamá	Chile	Brasil
El Salvador	Ecuador	Argentina
Costa Rica	Bolivia	
Nicaragua		
Guatemala		
Perú		

Fuente: Daughters y Harper (2006).
Elaboración: autor.

Combinando las dos tablas tenemos un cuadro muy interesante (Ver Tabla No.3).

Tabla No.3 Comparación índice de madurez vs. índice de descentralización fiscal					
		Descentralización Fiscal			
		Sin clasificar	Incipiente	Intermedio	Avanzado
Índice de madurez del proceso de descentralización	Sin clasificar		República Dominicana.	Venezuela Uruguay	México
	Sobre el promedio				Colombia Brasil Argentina
	Promedio		Paraguay	Chile	Ecuador Bolivia
	Bajo el promedio	Honduras	Panamá El Salvador Costa Rica Nicaragua	Guatemala	Perú

Fuentes: Daughters y Harper (2006) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007a).
Elaboración: Autor.

Para el análisis solamente consideraremos aquellos países que se encuentran en ambos cuadros. Entonces, los casos importantes de descentralización son Argentina, Brasil y Colombia que se encuentran en ambos cuadros en el rango superior. Luego se podría mencionar a Ecuador y Bolivia que están en el grupo avanzado en el tema de descentralización fiscal, pero sólo promedio en el de madurez. En tercer lugar mencionaríamos a Chile que está en el promedio en ambos índices.

Panamá, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua son países que se encuentran bajo el rango inferior de ambos cuadros.

Finalmente, podemos ver que existen países como el Perú en el que hay un significativo avance en la descentralización fiscal, pero como en los otros campos el avance es tan pequeño que clasifican a la madurez de descentralización bajo el promedio. Y también son casos especiales Paraguay y Guatemala.

Las finanzas locales

Finalmente, como parte de los antecedentes para el análisis cuantitativo debemos destacar la información de las finanzas locales elaborado por la CGLU (2007b).

En este documento se ha recuperado información financiera de países de todas las latitudes. Existen ejemplos de Asia, Europa, Eucrasia, África y América Latina. En total son ochenta y dos países que han entregado su información. De América Latina se tiene datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay. La información es muy simple, se recoge los datos de gasto total de gobierno central en bruto y como porcentaje del Producto Interno Bruto. Igualmente se obtiene información del gasto total de todos los gobiernos locales y a qué porcentaje del PIB corresponde. Además se tiene también los gastos de inversión de estos dos niveles de gobierno, tanto como valores absolutos y como porcentajes del PIB.

Esta información permitirá hacer algunas simples comparaciones que presentaremos a continuación.

Análisis

Primera pregunta

Para la primera pregunta (¿ayuda la descentralización a tener un sistema más eficiente de distribución de los recursos para los ciudadanos?) utilizaremos la información obtenida por la CGLU (2007b).

Para el análisis realizaremos una simple comprobación. Miraremos la relación de inversión sobre el gasto total gubernamental a nivel local y a nivel nacional. Luego los compararemos entre sí. Tendencias claras en uno o en otro sentido nos dirán si es que es mejor asignar dinero a los gobiernos locales o a los gobiernos municipales.

El resultado de esta comprobación se presenta en la Tabla No. 4 a continuación.

Tabla No. 4 - Comprobación del gasto de inversión como porcentaje del gasto Total a nivel central y de los gobiernos locales

	Gobierno Central			Gobiernos Locales			
	Gasto Total*	Gasto en Inversión*	Relación de Gasto de Inversión sobre el gasto total	Gasto Público Total*	Gasto Inversión Local*	Relación de Gasto de Inversión sobre el gasto total	
	A	B	C=B/A	D	E	F=E/D	G=F-C
Argentina	28,7	1,8	6,27%	2,4	0,3	12,50%	6,23%
Bolivia	42,5	9,4	22,12%	11,3	5,7	50,44%	28,32%
Brasil	45,7	2,0	4,38%	7,0	0,8	11,43%	7,05%
Chile	21,8	2,1	9,63%	2,8	0,3	10,71%	1,08%
Colombia	21,3	4,4	20,66%	5,5	1,1	20,00%	-0,66%
Costa Rica	25,8	3,8	14,73%	0,6	0,2	33,33%	18,60%
Ecuador	21,4	4,4	20,56%	3,3	1,7	51,51%	30,95%
El Salvador	17,5	1,2	6,86%	2,8	0,6	21,43%	14,57%
Guatemala	12,0	2,0	16,67%	4,0	1,2	30,00%	13,33%
México	35,0	4,6	13,14%	2,0	0,5	25,00%	11,86%
Nicaragua	28,2	6,0	21,28%	1,1	0,6	54,55%	33,23%
Paraguay	39,9	3,2	8,02%	1,6	0,3	18,75%	10,73%
Promedio	28,32	3,74	13,69%	3,7	1,11	28,30%	14,61%

* Porcentaje sobre el Producto Interno Bruto
Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007b). Elaboración: autor.

Se puede ver, gracias a este cuadro, que el gobierno central gasta en de promedio el 28,32 por ciento del PIB pero solamente el 3,74 por ciento va a inversión, lo que da una relación de 13,69 por ciento entre el gasto total y el gasto de inversión.

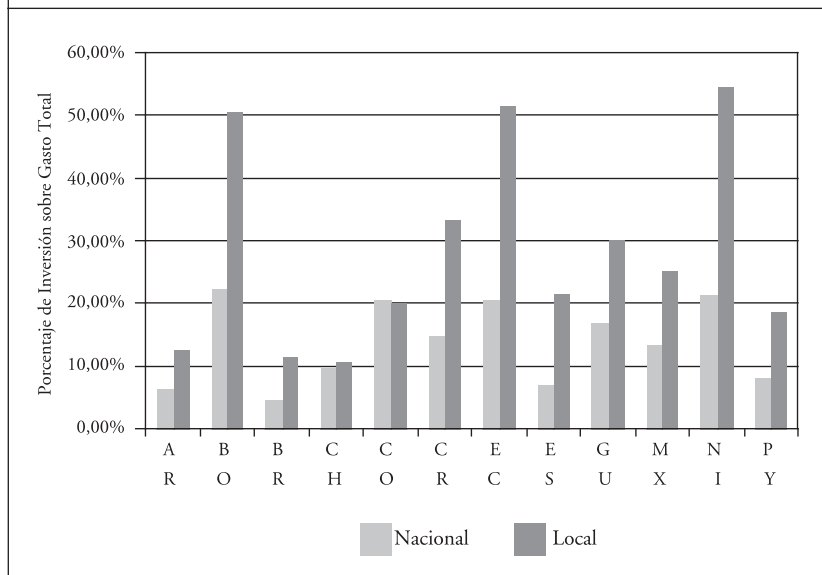
A diferencia de esto los gobiernos locales apenas tienen un gasto total del 3,7 por ciento del PIB, su inversión llega al 1,11 del PIB y la relación gasto total-inversión es mucho más alta, llega al 28,30 por ciento.

Por ende, es fácil comprobar que el gobierno local es más eficiente en su gasto. De promedio invierte un 14,61 por ciento mejor que lo hace el gobierno central.

De todos los países de los que se tiene datos de la región, sólo Colombia tiene una mejor relación gasto total-inversión a nivel nacional que a nivel local, y esto es apenas en un 0,66 por ciento. En todo el resto

de países los gobiernos locales gastan mejor, pues su inversión es más alta. Los casos más sobresalientes son Bolivia, Ecuador y Nicaragua en los que más del 50 por ciento de los gastos locales van a inversión.

Gráfico No. 1 - Relación del gasto de inversión sobre gasto total a nivel nacional y de los gobiernos locales en América Latina



Para complementar el análisis anterior, con el programa SPSS versión 11.5 se hizo un análisis de los promedios de los dos grupos para verificar si estos eran desiguales. La probabilidad del 0,001 nos hace concluir que estos dos grupos son significativamente diferentes. Este resultado se presenta en la Tabla No. 5.

Tabla No. 5

Resultados de la corrida estadística del análisis de medias

Medias						
Resumen del procesamiento de los casos						
Casos						
	Incluidos		Excluidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
C=B/A * F=E/D	12	100,0%	0	,0%	12	100,0%

Prueba T					
Estadísticos de muestras relacionadas					
		Media	N	Desviación típ.	Error típ. de la media
Par 1	C=B/A	,1369	12	,06549	,01890
	F=E/D	,2830	12	,15977	,04612

Correlaciones de muestras relacionadas				
		N	Correlación	Sig.
Par 1	C=B/A y F=E/D	12	,822	,001

Prueba de muestras relacionadas									
		Diferencias relacionadas					t	gl	Sig. (bilateral)
		Media	Desviación típ.	Error típ. de la media	95% Intervalo de confianza para la diferencia				
					Inferior	Superior			
Par 1	C=B/A - F=E/D	-,1461	,11229	,03241	-,2175	-,0748	-4,507	11	,001

Segunda pregunta

La segunda pregunta (si las asociaciones de municipios ayudan en el proceso de descentralización) requerirá un proceso más complejo.

El estudio de Quintero sobre la capacidad de influir en la descentralización por parte de las asociaciones dice.

“Se puede sostener que se verifica por parte de las AGL alta capacidad para incidir en procesos efectivos de modernización, descentralización y democratización de la gestión municipal en América Central” (Quintero, 2006: 16).

Esta es la esencia de la pregunta, lo que queremos determinar es la contribución de la AGL a los procesos de descentralización. Para ello realizaremos un análisis de regresión lineal poniendo como variable dependiente a I_DZ, que es el Índice de madurez del proceso de descentralización (Daughters y Harper, 2006), e independientes a todos aquellos índices que califican a las asociaciones de gobiernos locales en el estudio de Quintero. Se buscará identificar a través del proceso estadístico cuáles índices tienen una correlación significativa con la madurez del proceso de descentralización.

Esta construcción es óptima pues son estudios no relacionados. Es así que el primero no considera a las asociaciones en su análisis de cómo se da el proceso de descentralización; y el otro a su vez clasificaba a las asociaciones pero no hay una medición de su impacto.

Queda este trabajo, sin embargo, solamente como una aproximación a la respuesta, pues Quintero advierte en su documento que estos índices son solamente de carácter exploratorio (Quintero, 2006: 84), y también por el limitado número de observaciones.

Las variables dependientes se conforman de la siguiente manera:

Tabla No. 6 Nombre de las variables y su fuente		
Nombre del Índice	Nombre de la Variable	Número del Cuadro*
Índice de representatividad institucionals de 26 AGL latinoamericana	I_RE_INS	Cuadro 14
Índice de representatividad política de 26 AGL latinoamericanas	I_RE_POL	Cuadro 15
Índice de percepción de capacidad política institucional de las AGL	I_CA_POL	Cuadro 17
Índice de tecnificación comunicativa	I_TECNIF	Cuadro 22
Índice de comunicabilidad	I_COMUNI	Cuadro 23
Índice de coordinación de las AGL latinoamericanas con su entorno institucional	I_COORDI	Cuadro 25
Índice de sostenibilidad	I_SOSTEN	Cuadro 32
*Fuente: Quintero López, Rafael (2006).		

Tabla No. 7
Base de datos para el modelo de regresión

País	Asociación	I_DZ*	I_RE_INS**	I_RE_POL**	I_CA_POL**	I_TEC-NIF**	I_CO-MUNI**	I_COOR-DI**	I_SO-STEN**
Panamá	AMUPA	2	8	8,52	0,7	11	13,25	11,9	0,46
El Salvador	COMURES	2,6	11	12,48	1	37	27,3	12	0,72
Costa Rica	UNGL	2,9	7	10,67	0,8	16	20,6	14,4	0,32
Nicaragua	AMUNIC	3,5	7	11,2	0,94	30,25	24,1	13,7	0,6
Guatemala	ANAM	3,7	5	11,01	0,71	10,75	15,4	9,6	0,32
Perú	AMPE	4,2	5	7,54		9	12,5	18	0,16
Perú	ANADIS	4,2		11,1		10	8,5	7	
Honduras	AMHON	4,3	9	7,78	0,92	26,25	19,25	15,6	0,94
Paraguay	OPACI	5,1	9	9,5	0,78	25,75	18	14	0,58
Ecuador	AME	5,2	11	12,65	0,56	22	21,5	19	0,61
Ecuador	CGLA	5,2	3	8,9	0,34	6	13,4	6	0,17
Ecuador	COMAGA	5,2	6	11,56	1	16	14,5	11	0,78
Chile	ACHM	5,3	8	13,9	1	27	28	14	0,49
Bolivia	AMB	5,4		8,3		10	6	6	
Bolivia	FAM	5,4	9	9		22	14,75	19	0,23
Colombia	FCM	6,8	8	11,2	0,89	27	33,94	28	0,42
Brasil	ABM	8,5	9	8	0,45	23	25	16	0,35
Brasil	CNM	8,5	8	12,1	0,45	32	24	54	0,28
Brasil	FNP	8,5	6	7,6	0,45	29	14,75	13	0,15
Argentina	FAM	9,25	8	9	0,89	21	17	11	0,44

*Fuente: Daughters y Harper (2006).
**Fuente: Quintero (2006).

Luego de varias corridas a través del programa SPSS versión 11.5 en las que no se encontró relaciones significativas entre las variables independientes y la variable dependiente, se corrió finalmente un modelo en el que se eliminaba de las bases de datos aquellos países federales y se mantenía solamente a una asociación por país. El grupo final es aquel que está resaltado en la base de datos.

Los resultados se presentan a continuación.

Tabla No. 8
Resultados de la corrida estadística del modelo lineal

Variables introducidas/eliminadas(a)			
Modelo	Variables introducidas	Variables eliminadas	Método
1	I_COORDI		Por pasos (criterio: Prob. de F para entrar <= ,050, Prob. de F para salir >= ,100).

a Variable dependiente: I_DZ

Regresión				
Resumen del modelo				
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	,764(a)	,583	,531	1,00990

a Variables predictoras: (Constante), I_COORDI

ANOVA(b)						
Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	11,425	1	11,425	11,202	,010(a)
	Residual	8,159	8	1,020		
	Total	19,584	9			

a Variables predictoras: (Constante), I_COORDI

b Variable dependiente: I_DZ

Coeficientes(a)						
Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error típ.	Beta		
1	(Constante)	,796	1,049		,759	,470
	I_COORDI	,220	,066	,764	3,347	,010

a Variable dependiente: I_DZ

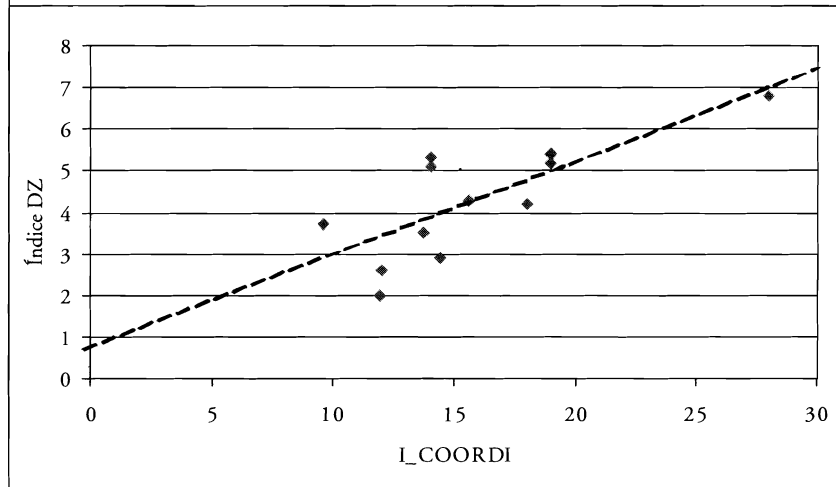
Variables excluidas(b)						
Modelo		Beta dentro	T	Sig.	Correlación parcial	Estadísticos de colinealidad Tolerancia
1	I_SOSTEN	,018(a)	,074	,943	,028	1,000
	I_COMUNI	,110(a)	,339	,745	,127	,553
	I_TECNIF	,088(a)	,353	,735	,132	,936
	I_CA_POL	,032(a)	,132	,899	,050	1,000
	I_RE_POL	,200(a)	,857	,420	,308	,989
	I_RE_INS	-,066(a)	-,266	,798	-,100	,944

a Variables predictoras en el modelo: (Constante), I_COORDI

b Variable dependiente: I_DZ

El resultado entonces es que la variable independiente I_COORDI (que corresponde al Índice de coordinación de las AGL latinoamericanas con su entorno institucional) tiene una correlación positiva con I_DZ, pero además esta correlación es muy significativa en un 0,010. Todas las demás variables fueron eliminadas por el modelo paso a paso.

Gráfico No. 2 - Modelo Lineal resultado del análisis
 $(I_DZ = 0,796 + 0,22 I_COORDI)$



Conclusiones

Como primer punto, debemos recalcar que estas conclusiones son de carácter exploratorio.

Las respuestas a las preguntas planteadas son:

- hemos encontrado que es significativa la diferencia de la relación de la inversión sobre el gasto total de los gobiernos locales en comparación con el gobierno nacional.
- Igualmente que, de todas las formas de medir las actividades de las asociaciones nacionales de gobiernos locales, para el caso de los países unitarios, es significativa la correlación del avance de la descentralización con el índice de coordinación.

Por su importancia debemos mencionar que el índice de coordinación mide “1) AGL como canal apropiado de relacionamiento (visto por informantes externos); 2) número de organismos internacionales con los que coopera; 3) número de organismos nacionales con los que coopera; 4) número de visitas de funcionarios/técnico municipales; 5) número de reuniones con autoridades estatales; y 6) solicitudes de sus criterios por el gobierno.” (Quintero, 2006: 160).

Es alentador para quienes creemos en el asociacionismo municipal encontrar estos resultados pues significan que, primero, la descentralización sí es beneficiosa para los ciudadanos, y segundo, que la actividad de representación, ejercida con las entidades de gobierno central, de cooperación y con las mismas municipalidades sí fomentan este proceso.

Pasos futuros

Este trabajo está planteado en función de una visión de compromiso con el municipalismo, la autonomía local, la buena gobernanza y la descentralización. Por ello las conclusiones planteadas presentan retos en por lo

menos tres categorías, que son: retos organizacionales, retos de gobernanza local y retos de investigación.

Los retos de organización giran alrededor del tema de las funciones de las asociaciones de gobiernos locales. Uno de los temas más difíciles de evaluar es aquel que tiene que ver con la función de representatividad y coordinación de las AGL. El número de municipios o la sostenibilidad de la asociación parece no ser tan importante como si es que la AGL está activa en actividades con el gobierno central y la cooperación. Esto implica que las asociaciones deben estar muy concientes de esta función y encontrar indicadores que vayan midiendo su progreso.

Otro punto importante que se deriva de esta investigación es que se requiere organizar un sistema de *benchmarking* de las actividades de los gobiernos locales, especialmente en comparación con aquellas actividades similares realizadas por el gobierno nacional. La respuesta encontrada en función de la inversión es interesante pero insuficiente. Las asociaciones de gobiernos locales deberían tener una clara comprensión de todas las actividades realizadas por los gobiernos locales, sus costos y sus impactos.

Los retos de gobernanza local son paralelos a los anteriores. En primer lugar, los gobiernos locales en función de estos resultados deben estar concientes de la importancia del asociacionismo para sus intereses propios. Por ello deben establecer y organizar su participación en los organismos asociativos de gobiernos locales, en actividades tales como redes, congresos y foros, pero especialmente asumir los liderazgos en comisiones mixtas con los organismos del gobierno central o la cooperación internacional.

Finalmente, los retos de investigación significan profundizar en esta línea de análisis, gracias a los trabajos de *benchmarking* que asumirían las asociaciones y los gobiernos locales. Se deberá buscar otros indicadores que ayuden a evaluar la descentralización en comparación con sistemas más centralizados de gobierno.

Bibliografía

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007a). *La descentralización y la democracia en el mundo*. Barcelona: CGLU.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007b). *Local Governments in the World*. Barcelona: CGLU/DEXIA.
- Daughters, R., y Harper, L. (2006). “Chapter 7: Fiscal and Political Decentralization” en: Lora, E. (Editor) *The State of the Reforms of the State in Latin America* citado en Lora, Eduardo y Cárdenas, Mauricio (2006) *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, Washington: BID.
- IULA (1993). Declaración Mundial de Autonomía Local. Congreso Mundial de Toronto.
- Quintero López, Rafael (2006). *Asociativismo municipal en América Latina*. Quito: Abya Yala/FLACMA-DFID/GTZ.

Estado regional autónomo para el Ecuador*

Pabel Muñoz**

Antecedentes

Esta propuesta forma parte de una iniciativa más amplia y compleja: la reforma democrática del Estado, reforma que parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modo de Estado y de la recuperación de su dimensión pública, lo que exige cambios en la estructura de gobernanza estatal a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública. Ello apunta hacia una agenda de reformas administrativas que fijen un modelo de gestión pública moderno, descentralizado y abierto a los procesos de control y rendición de cuentas.

* Este documento resume la propuesta del Gobierno Nacional del Ecuador y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de cara al nuevo esquema de descentralización y autonomía que podría estructurarse en la nueva constitución ecuatoriana. La misma fue elaborada con el apoyo de un equipo de profesionales que fueron parte del cierre del Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007. En esta medida se reconocen y agradecen los aportes de: Franz Barrios Suvelza, Miguel Anguel Bossano, Andrea Carrión, Leonardo Espinoza, Virgilio Hernández, Jorge León, Juan León, Juan Montaña, Juan Paz y Miño, Franklin Ramírez, Diego Reynoso, Etzon Romo, Anabel Salazar, Nathalie Sánchez, José Suing, Amelí Torres, Oscar Uquillas, Gabriela Villacreses, Juan Antonio Zapata. También se agradece el apoyo institucional del Ministerio de Finanzas del Ecuador, el Servicio de Rentas Internas, la Cooperación técnica alemana GTZ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Merecen especial reconocimiento en la preparación de este documento Alejandra Peña y Eva Valencia.

** Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, SENPLADES.

La reforma democrática abarca un profundo rediseño institucional del Estado en la búsqueda de la recuperación de su rol regulador y planificador, la renovación de las empresas públicas y los sectores estratégicos, la modernización del servicio civil, la profesionalización de la función pública y la reorganización territorial del Estado, componente en el que se inscribe la presente propuesta.

Nuestro trabajo se inspira en la búsqueda de mejorar la vida democrática de la sociedad y hacer más eficientes las tareas del Estado, bajo una perspectiva de acortar distancias entre gobernados y gobernantes, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado, para el bienestar colectivo. Ello implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones por niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades. Incluye además, abordar el sistema de representación política y los mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno.

En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de un proceso de transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder.

De un primer análisis comparado entre las propuestas de descentralización que se han desarrollado en el país en los últimos años, se mencionan en común los siguientes elementos:

- La necesidad de modificar la estructura del Estado y su modelo de gestión.
- El énfasis en una nueva organización político-administrativa, donde se pueda re-pensar el nivel intermedio de gobierno: regiones, departamentos, “nuevas provincias”, mancomunidades, otras.
- La importancia de impulsar y tomar como base el ordenamiento territorial y fortalecer el Sistema Nacional de Planificación.

- Una demanda de mayor autonomía (política, administrativa y financiera) para los gobiernos seccionales y una efectiva vinculación entre democratización y descentralización-autonomías.
- La necesidad de reformar el sistema político y re-configurar la representación en los niveles subnacionales.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social en los diferentes niveles de gestión descentralizada.

Sin embargo, también se han encontrado en dichas propuestas algunos vacíos recurrentes:

- Escaso énfasis en los nexos entre descentralización y desarrollo territorial, su dimensión productiva y el proceso de reordenamiento político, administrativo y espacial del país.
- Nula preocupación por la articulación de las variables ambientales (recursos marítimos, subsuelo, cuencas hidrográficas) y el proceso de descentralización.
- Insuficiente profundización en el aspecto fiscal de la descentralización.
- Falta de precisión sobre los mecanismos participativos en los diferentes niveles de gestión.
- Poca claridad en las formas y modos de articulación entre las 'nuevas' instancias subnacionales y el Estado central.

Se ha visto entonces, indispensable llegar a construir una propuesta de sólida elaboración técnica y de concertación técnico-política y ciudadana, con el fin de plantearla como la base de un nuevo pacto territorial y un proyecto de país.

Ello implica:

- Desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio.
- Re-pensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales.
- Construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de desarrollo e integración territorial.
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo.
- Conectar la representación política con los intereses ciudadanos y el desarrollo de los territorios.
- Racionalizar el uso de los recursos fiscales.
- Generar una respuesta políticamente viable a la demanda de autonomías existente.

Nueva división político-administrativa (DPA)

La nueva división político-administrativa (DPA) y la consecuente aplicación de un proceso de descentralización y de autonomías exige el diseño de las instancias de gobierno que darán forma al Estado, de sus pautas de funcionamiento generales definidas por sus competencias, sus atribuciones y las funciones que cada instancia podrá asumir.

En función de los problemas y aspiraciones señaladas, una nueva DPA estará orientada por los siguientes parámetros: un nivel de gobierno local cercano a la población; un gobierno central orientador y promotor del país, con visión de conjunto; y un nivel intermedio de gobierno que favorezca la coordinación y la complementariedad entre los niveles local y nacional, y que asuma además el desarrollo subnacional.

Un detalle del rol que ejercerá cada nivel de gobierno permite entender los alcances de nuestra propuesta:

- Un nivel de gobierno local, con suficientes y pertinentes competencias y atribuciones, se identifica con la población al responder adecuadamente a sus necesidades de servicios básicos, al estimular su participación y fomentar la ciudadanía, al convertirse en un administrador accesible, al favorecer la eficacia y la competencia y al ser flexible ante la diversidad social, histórica, étnica y cultural para aportar al desarrollo del país.
- Un gobierno central con poderes y medios suficientes para orientar al país y convertirse en rector de las políticas nacionales puede responder a un objetivo fundamental: garantizar el bienestar y seguridad de los ecuatorianos y ecuatorianas que integran el país. Para ello, debe disponer además de competencias para contrarrestar las desigualdades sociales y subnacionales, para consolidar al país por medio de propuestas de mediano y largo plazo.
- El gobierno intermedio asume un rol de mediación entre los niveles de gobierno ya mencionados, coordina y complementa sus actividades con grandes posibilidades de asumir la promoción del desarrollo sustentable de la región. Asume competencias que no pueden situarse en los otros dos niveles debido al riesgo de sobrecargarlos de responsabilidades y hacerlos ineficaces o incompetentes.

Por tanto, sin que se elimine la actual DPA, se propone estimular la conformación de mancomunidades en su sentido original y ya existente en la Constitución que aún está en vigencia. Se puede constituir otra comunidad gracias a la integración de las ya existentes; por ejemplo, integrar a parroquias, cantones o provincias dando lugar a otro tipo de parroquias, cantones o provincias, más amplias que las primeras, o en su lugar, a otro tipo de circunscripciones más grandes que las originales como puede ser el caso de la región.

La región es fruto de la integración de las provincias y cambia, así, su estatuto primero. El proceso de constitución de regiones culminaría con el acceso de éstas a un estatuto autónomo que les otorgue no sólo más autonomía en sus competencias, sino posibilidades de rediseñar parte de sus instituciones políticas.

Todo este nuevo marco político encuentra sustento en el siguiente principio: una adecuada y flexible respuesta a las necesidades de servicios básicos, la promoción del desarrollo sustentable, una democratización y promoción de la ciudadanía pueden ser compatibles con administraciones menos sobrecargadas de responsabilidades, pues éstas estarán diversamente repartidas entre niveles de gobierno más eficaces y competentes.

La región: nuevo nivel intermedio de gobierno

Aunque la provincia ha cumplido durante la historia nacional una importante función política y administrativa, al acercar a la población a una instancia de gobierno más local, su estructura se vuelve limitada ante la actual dinámica social.

Sin embargo, actualmente, una mayor integración de la población ecuatoriana ha rebasado las fronteras provinciales y ha dado paso a una identidad más nacional; una de las razones de este comportamiento es la migración interna, que convierte en migrante a buena parte de la población que constituye cada provincia. En tanto, aumenta la intercomunicación y se superan los aislamientos internos.

Es evidente, también, que la resolución de los actuales problemas requiere una administración que comprenda un espacio más amplio que el de la provincia y una mayor cantidad de recursos para promover el desarrollo desde las bases sociales.

Tomando en cuenta la coyuntura actual, las pautas clave que se proponen para el diseño de regiones son las siguientes:

- Una región deberá integrar espacios contiguos y no separados.
- Contará con recursos naturales y espacio que comprendan, de preferencia, los diversos niveles altitudinales que caracterizan al país. Así, cada división político-administrativa obtendrá ventajas comparativas de las condiciones espaciales.
- Para no reforzar desequilibrios regionales, la demografía de las regiones deberá ser equiparable.

- Una región deberá garantizar posibilidades de desarrollo sustentable a partir de su situación socio-económica actual.
- El criterio final para el diseño de una región será el de su viabilidad político-administrativa. Y si fuese posible se buscará que las partes compartan su bagaje histórico y cultural.

El proceso para llegar a una nueva división político-administrativa (DPA)

Varios principios y conceptos guían la aplicación de una nueva división político-administrativa en el país:

- La división propuesta incluirá un nuevo nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas, que serán una meta obligatoria para el país.
- La integración de las provincias actuales dará paso a la región, por ello, ésta será el nuevo gobierno intermedio donde las provincias no desaparecerán, ni tampoco los consejos provinciales, éstos fortalecerán su papel ejecutivo y administrativo de la provincia dentro de la región.
- A la conformación de regiones se llegará en un tiempo perentorio gracias a estímulos y sanciones que promoverán la integración de provincias, unidas política y administrativamente. La clave está en que el proceso tenga fecha de llegada común para todos (se plantean dos períodos de gobierno).
- Un estatuto autónomo no apunta a la constitución de un sistema federal ni de otras instituciones políticas o fiscales distintas a las previstas en la Constitución; en cambio, permitirá un rediseño de las instituciones políticas regionales en cuanto no se opongan a los principios constitucionales del país.
- Los gobiernos seccionales dispondrán de fondos provenientes de transferencias obligatorias e inmediatas y tendrán posibilidades de

captar recursos y efectuar una distribución fiscal directa; lo cual estimulará sus aportes a un desarrollo socioeconómico sustentable y solidario. Esta posibilidad de captar recursos crecerá si dichos gobiernos acceden al estatuto de región autónoma.

- El acceso a los estímulos fiscales estará, también, condicionado al cumplimiento de varios objetivos: reforzar la participación ciudadana, demostrar eficacia en el gasto y en la solución de problemas sociales o ambientales, y efectuar una gestión programada, previsible y responsable.
- La nueva DPA comprende circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas sin crear una división paralela o superpuesta ni definir circunscripciones con espacios discontinuos. La propuesta sí garantiza, empero, pautas flexibles para la aplicación de los derechos colectivos al interior de dichos espacios.
- Se requieren normas y procesos identificables para favorecer la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno; la intención es complementar las gestiones y frenar la ineficacia.

La descentralización: proceso clave para llegar a una nueva división política administrativa

Un proceso de descentralización y autonomías es indispensable para la construcción de la nueva división político-administrativa del país. Proceso que supone la transferencia gradual, pero obligatoria, de competencias, atribuciones y funciones según los casos.

Entre los principios, normas y componentes de la estrategia para el proceso de descentralización y autonomías están:

- El proceso que se sugiere es válido para el conjunto de los gobiernos seccionales y no es voluntario; por lo tanto, no se aplicará a conveniencia de uno de los gobiernos.

- La desconcentración administrativa inicial hacia las entidades del régimen dependiente garantizará una mayor descentralización.
- El proceso de acceso al estatuto regional autónomo comprende una fase preparatoria, en la que se formarán regiones de planificación y desconcentración, y una fase posterior: la región se constituye en el nuevo nivel intermedio de gobierno.
- En su funcionamiento, por consiguiente, este proceso se regirá por los siguientes principios: flexibilidad, subsidiaridad, solidaridad, complementariedad y corresponsabilidad, integración nacional y derecho al ejercicio de la diversidad colectiva.

Descentralización fiscal

Dentro del conjunto de nuestra propuesta, la descentralización fiscal pretende asegurar la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia del gasto y la sostenibilidad del endeudamiento, de tal forma que sea compatible con el objetivo de estabilidad económica y el cumplimiento de los principios de equidad interterritorial, subsidiaridad y correspondencia fiscal.

Dos componentes recogen el planteamiento de descentralización fiscal: en primer lugar, se detalla un nuevo esquema para la identificación de ingresos propios que les permita a los gobiernos locales participar activamente en el financiamiento de las competencias asumidas y, en segundo lugar, se delinea un sistema de transferencias de recursos nacionales acorde con los cambios propuestos.

Identificación de fuentes de ingresos propios

Primera fase

En un primer momento, el objetivo es construir un escenario sólido de las finanzas públicas intergubernamentales estableciendo, de manera clara

y ordenada, el proceso de transición hacia un nuevo nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas. En esta fase se profundiza el proceso de descentralización a nivel cantonal de manera obligatoria y gradual, de acuerdo con matrices de competencias que deben señalar, por cada cartera de estado, las competencias que desde un órgano central se desconcentrarán y se descentralizarán. A su vez, deberá determinar las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno así como aquellas concurrentes que deberán asumir.

A continuación se describe el rol que puede asumir cada nivel de gobierno en términos fiscales:

- Nivel nacional

Este nivel de gobierno mantiene la gestión, administración y recaudación de los impuestos nacionales: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta de empresas, aranceles, Impuesto a los Consumos Especiales, Impuesto a la Propiedad de Vehículos, a las donaciones y herencias.

Administra, además, el dinero proveniente de la explotación de los recursos naturales no renovables bajo un esquema transparente de distribución.

- Nivel provincial

El gobierno provincial mantiene sus actuales potestades y administra, entre otros, los siguientes ingresos: alcabalas, tasas y contribuciones de mejoras.

- Nivel cantonal

Los municipios continúan asumiendo una gestión tributaria, lo que permite una recaudación más efectiva. Se respeta la decisión de cada municipio sobre la política tributaria que desee aplicar; el gobierno municipal determina la tasa a cobrar a los propietarios de predios en su jurisdicción, conforme lo determine la ley.

Se mantienen, entonces, las actuales potestades tributarias y no tribu-

tarias de los municipios sobre los siguientes ingresos: impuesto predial, patentes, activos totales, rodaje, contribuciones de mejoras y una serie de tasas que se pueden cobrar por servicios. Paralelamente, se contempla la posibilidad de que el municipio administre el Régimen Simplificado de Impuestos (RISE)¹.

- Nivel parroquial

Las parroquias reciben, de ser el caso, los recursos correspondientes a la delegación de competencias de la que fueran objeto.

Segunda fase

El objetivo de este segundo momento es dar vida a las regiones autónomas y fortalecer el proceso de descentralización a nivel cantonal. Se describe, a continuación, el rol de cada nivel de gobierno en la búsqueda de ingresos propios:

- Nivel nacional

Este nivel de gobierno mantendrá las potestades tributarias sobre los impuestos nacionales: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta de empresas, Impuesto a los Consumos Especiales y aranceles. Asimismo, será responsable de los ingresos que generarán los recursos naturales no renovables bajo un esquema transparente de distribución.

- Nivel regional

Se considera que las regiones podrán asumir la gestión catastral; así, se fortalecerá la planificación regional y se contará con información neces-

1 Se establece el RISE para ciertos impuestos nacionales con el fin de incorporar a sectores informales en la declaración de impuestos; la administración estaría bajo responsabilidad del Municipio y SRI.

ria para obras públicas como caminos, sistemas de riego y provisión de servicio eléctrico y de agua potable. Con la gestión catastral a cargo de las regiones se podrá mejorar la calidad del gasto público y al mismo tiempo integrar áreas que hoy están postergadas.

El eje de la propuesta estará en sumar los recursos provenientes del Impuesto a la Propiedad de Vehículos y de los impuestos sobre donaciones y herencias que serán cedidos desde el nivel nacional. Adicionalmente, existirá la posibilidad de crear una sobretasa² al Impuesto a la Renta de personas naturales.

Las regiones autónomas contarán con los mismos tributos que hoy recaudan las provincias.

Un tema que deberá analizarse a la hora de otorgarles potestades tributarias a las nuevas regiones estará relacionado con las instituciones que asumirán la recaudación de los impuestos, con la efectividad que se logrará en el cobro tributario y el costo que conllevará. En principio, el Servicio de Rentas Internas (SRI) seguiría manteniendo dichas potestades.

- Nivel cantonal

Los municipios continuarán con la gestión tributaria establecida en la primera fase. En esta segunda etapa, se fortalecerá dicha gestión en función de las competencias que asuman estos gobiernos.

- Nivel parroquial

Las parroquias recibirán los recursos correspondientes a la delegación de competencias desde el nivel cantonal.

2 El mismo hecho imponible es gravado por dos tasas coordinadas entre jurisdicciones de distinto rango..

Sistema de transferencias de los recursos nacionales

El nuevo sistema de transferencias de recursos nacionales que se propone para fortalecer la descentralización fiscal, se sustenta en los siguientes criterios y objetivos:

- Eliminar distorsiones y disparidades existentes por la aplicación de una extensa normativa que asigna recursos que fomentan la desigualdad territorial.
- Disminuir la brecha fiscal horizontal para garantizar la equidad en la distribución de los recursos entre los distintos territorios y niveles de gobierno; para ello, se considerarán indicadores sociales, financieros y productivos.
- Identificar procesos simples, transparentes y automáticos para la transferencia de recursos.
- Operativizar el nuevo sistema de transferencias y reasignación de los recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

Los recursos que se someterán al nuevo sistema de transferencias están relacionados con dos momentos del proceso de descentralización fiscal:

- Financiamiento de actuales competencias: al inicio del proceso se garantizará que los gobiernos seccionales recibirán el mismo monto de recursos que actualmente perciben conforme a las transferencias y preasignaciones. Sin embargo, se plantea una reforma que elimine todas las leyes vigentes y de paso a la aplicación de una nueva ley de transferencias que otorgue el mismo monto de recursos pero simplifique el sistema. Por ello, se propone una fórmula de distribución que contemple los siguientes criterios: población, densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, reducción de esas necesidades y el esfuerzo fiscal subnacional.

Financiamiento de nuevas competencias

Transferencias condicionadas: tienen por objetivo garantizar los servicios de educación y salud a toda la población. Los gobiernos locales o subnacionales ejecutan la competencia de acuerdo a políticas y estándares nacionales. Se deberá implementar un sistema de monitoreo de estándares de calidad de bienes y servicios transferidos. El objetivo es medir la reducción de los niveles de pobreza y establecer un presupuesto por resultados. Se prevé que pueda existir una intervención sectorial cuando haya una mala prestación del servicio por parte de los gobiernos subnacionales.

Transferencias no condicionadas: su objetivo es transferir recursos para que la provisión de bienes y servicios públicos sea efectiva. La distribución de los recursos se efectuará en base a una fórmula que contemple: población, densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, reducción de dichas necesidades, esfuerzo fiscal subnacional y criterio devolutivo³.

Sostenibilidad del endeudamiento subnacional

En un escenario de mayor descentralización y autonomía es necesario tener presente la sostenibilidad del endeudamiento subnacional, donde sea clave el establecimiento de un sistema de información en el nivel central sobre las condiciones y comportamiento del endeudamiento subnacional.

Representación política

El Ecuador necesita reconfigurar su sistema de gobierno para establecer un adecuado mecanismo de equilibrios y contrapesos que obligue al Ejecutivo y al Legislativo a asumir una responsabilidad compartida.

3 Devolutivo: la región que más aporta a los impuestos del Estado es la que más transferencias debería recibir.

Dicha corresponsabilidad puede contribuir a la modificación de los comportamientos tanto de las fuerzas como de los sujetos políticos. Si bien ello implica definiciones claras en el ámbito nacional, nuestra propuesta toma como centro de atención la conformación de espacios de integración y articulación en los niveles subnacionales, de ahí que se proponga las siguientes fórmulas para mejor la representación política y la articulación entre los niveles seccionales de gobierno.

Los sistemas de representación política que se proponen para los niveles sub-nacionales de gobierno evidentemente están pensados junto al proceso de aplicación de una nueva división político-administrativa.

Nivel regional

Ejecutivo: Lo ejercerá un gobernador regional elegido por votación popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el nivel regional y tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley

Legislativo: Se establecerá un Consejo Regional que estará presidido con voto dirimente por el Gobernador Regional y se conformará con representantes elegidos en una cantidad de distritos plurinominales que corresponderá al número de provincias que integren la región. El Consejo tendrá capacidad normativa y facultad legislativa en tanto no contravenga la Constitución, ni las leyes nacionales.

Distritos Metropolitanos Autónomos

Ejecutivo: Lo ejercerá un alcalde metropolitano elegido por votación popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el distrito metropolitano. Tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley.

Legislativo: Se establecerá un Concejo Metropolitano integrado por el Alcalde, que lo preside con voto dirimente, y los concejales elegidos por votación popular. Los concejales se elegirán en dos distritos electorales

uno urbano y otro rural, y el número de concejales por cada distrito será proporcional al de los habitantes de los mismos.

Nivel provincial

Ejecutivo: Lo ejercerá un prefecto de elección popular quien es la autoridad de la provincia y cuyas funciones serán representarla y coordinar las políticas dentro de su ámbito territorial. Las prefecturas deberán, además, ejercer una labor de coordinación tanto con los alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales de su provincia como con instancias de la sociedad civil.

Consejo provincial: Este consejo será presidido con voto dirimente por el Prefecto y estará integrado por un delegado de cada concejo cantonal que componga la provincia y una representación de las juntas parroquiales rurales. Se busca que cumpla un rol de coordinación más que una función normativa.

Nivel cantonal

Ejecutivo: Lo ejercerá un alcalde de elección popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el nivel cantonal y tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con lo que señale la nueva Constitución y la ley.

Concejo cantonal: Estará integrado por miembros electos en distritos plurinominales, se mantendrá una relación proporcional a la composición urbano-rural del cantón; ello implica una representación proporcional al número de población en las parroquias rurales. Los concejales se elegirán en dos distritos electorales uno urbano y otro rural, y el número de concejales por cada distrito será proporcional al de los habitantes de los mismos. El alcalde presidirá el Concejo con voto dirimente.

Nivel parroquial

Ejecutivo: La junta parroquial estará conformada por vocales electos en votación popular. El vocal más votado presidirá la Junta.

Sistema electoral

Las elecciones de presidente de la República y de Asamblea Nacional serán concurrentes; es decir, se darán al mismo tiempo.

Durante la fase en que las regiones empiezan a integrarse, las elecciones de las autoridades seccionales no serán concurrentes con las elecciones de autoridades nacionales.

En la siguiente fase, cuando se consolidan las regiones autónomas, la elección de los gobernadores regionales y de las asambleas regionales será concurrente con las elecciones de presidente de la República y de la Asamblea Nacional.

Participación ciudadana

La promoción y puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa, que fortalezcan y amplíen los imperativos del proceso político, deben ser pensadas al menos desde cuatro esferas:

- El sistema de representación política.
- La gestión pública (el ciclo de la política pública: construcción de la agenda, toma de decisiones, cogestión pública, control social y acceso a la información estatal).
- Las instituciones corporativas.
- Las dinámicas asociativas.

Para cada instancia deberán establecerse cinco tipos o formas de dispositivos participativos: mecanismos de democracia directa o participación política directa; mecanismos de cogestión participativa; mecanismos de representación de intereses específicos; dispositivos deliberativos que incluyen explícitas modalidades de intercambio de argumentos previas a la acción política; y mecanismos de democracia asociativa que abarcan una amplia gama de dispositivos institucionales mediante los cuales los ciudadanos y las organizaciones sociales participan directamente en diversos tipos de actividades gubernamentales (junto a las agencias estatales correspondientes) y económicas.

Se revisa, a continuación, cada una de las esferas arriba mencionadas para entender sus alcances y potenciales.

Participación y representación

La vigente predisposición de la sociedad civil a la participación política exige una readecuación institucional que vaya más allá de las tradicionales instancias de la democracia representativa. Se plantea, entonces, una articulación de los mecanismos de democracia directa y democracia representativa en todos los niveles del sistema político; entre dichos mecanismos están la revocatoria del mandato, la consulta, la iniciativa legislativa popular y los jurados ciudadanos.

Participación y políticas públicas

El impulso que se otorgue a los procesos de innovación institucional para el gobierno participativo requiere, en todo nivel, de la generación de redes de gestión pública. Allí se involucran múltiples actores sociales según temáticas específicas y bajo la coordinación estatal; se evidencia, entonces, una clara voluntad política para una gestión abierta, flexible y plural de las agendas de gobierno en sus distintos niveles.

Participación en la construcción de la agenda pública

El objetivo es otorgarle un mayor peso a la voz ciudadana en las instancias de construcción de la agenda pública y de planificación de políticas públicas. Para ello se requiere, sobre todo, una articulación entre la planificación nacional/subnacional y la participación ciudadana.

Se proponen, entonces, los siguientes mecanismos:

- Mecanismos de deliberación pública: núcleos (temáticos/territoriales) de planificación deliberativa y consejos consultivos.
- Mecanismos de representación de intereses específicos: Consejo Nacional de Planificación, consejos regionales de planificación y consejos temáticos; en todos los casos, habrá representación de sectores sociales involucrados en los temas específicos.

Participación en la toma de decisiones

La intención es poner en marcha, de manera efectiva, mecanismos de co-decisión Estado-sociedad en los diversos espacios de toma de decisiones públicas a nivel local, regional y nacional.

Deberán emplearse los cinco mecanismos de participación política antes señalados y se dará particular importancia a los mecanismos de democracia directa: acción legislativa directa (consultas e iniciativa legislativa popular); y a los mecanismos de deliberación pública. En algunos casos (a nivel sectorial) se implementarán asimismo mecanismos de representación de intereses (consejos consultivos temáticos).

De igual modo, se dará un peso decisivo a la elaboración de presupuestos participativos en los niveles subnacionales (regionales y locales)

Cogestión y gestión pública participativa

En este nivel se propone articular los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y gestión de servicios públicos específicos; se logra,

así, mayor incidencia y poder social en la ejecución de diversas políticas públicas según la nueva matriz de competencias para los niveles de gobierno nacional y subnacional.

Control social

Una forma de complementar la participación ciudadana con los sistemas representativos es fortalecer los mecanismos e instrumentos de control y vigilancia social; es decir, trabajar en la consolidación de la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas. Dichos mecanismos apuntan tanto al control entre los mismos sistemas e instituciones representativas –nivel horizontal– como entre representantes y representados –la rendición de cuentas vertical, social y transversal–.

Información y transparencia

Es necesario garantizar la producción, publicación, difusión y acceso a información sistematizada, territorializada, actualizada y comprensible sobre los avances de la gestión pública y la evolución de las problemáticas sectoriales de las diversas agencias estatales.

Este propósito supone la necesidad de promover, desarrollar y continuar con el diseño y construcción de sistemas nacionales de información; de procurar, además, el acceso público a dicha información a través de diversos canales (internet, texto, medios de comunicación) así como la retroalimentación de tales sistemas por medio de la información provista por la ciudadanía.

La difusión detallada de los avances de la gestión pública, como un imperativo de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es una condición irrenunciable para avanzar en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas.

Instituciones corporativas

Es necesaria la regulación de un conjunto de órganos públicos colegiados (consejos nacionales, comisiones, fondos y directorios de empresas públicas) creados ad hoc como entes de administración y control de determinadas áreas de la agenda pública y compuestos, muchas veces, por corporaciones poco representativas y cerradas a una participación más amplia de la ciudadanía. Ello facilitaría la descorporativización del Estado y abriría el espacio a una participación plural de la sociedad civil en un conjunto de instituciones públicas.

Organización colectiva autónoma de la sociedad civil

El propósito es dinamizar, en el marco del más amplio principio de respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, los procesos de organización colectiva a fin de otorgar mayor peso político a los sectores incipientemente organizados, fortalecer dinámicas económicas cooperativas y promover desde los usuarios y consumidores mecanismos de control de los servicios públicos y privados. Así, el Estado deberá diseñar un amplio conjunto de incentivos institucionales.

Además de buscar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal, el proceso de desconcentración, descentralización y autonomías abre un espacio para la democratización del poder político que se expresa en la elección de representantes para las instancias de gobierno subnacional y en la posibilidad de establecer mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Así, se entiende a la descentralización como el proceso que abre la ruta para radicalizar la democracia participativa; es decir, la intervención ciudadana en la gestión pública con el objetivo de volverla más eficiente por medio de un control social efectivo y la realización plena de los derechos y virtudes cívicas de la ciudadanía.

Organización y desarrollo territorial

Sobre la base de la realidad política y socioeconómica del Ecuador y cuya expresión espacial ha sido bosquejada rápidamente en líneas anteriores, dos órdenes de razones se pueden esgrimir en favor de la regionalización:

- La primera tiene que ver con una necesaria búsqueda de un nuevo equilibrio territorial, político y socioeconómico. ¿Cómo contrarrestar el excesivo peso de las dos metrópolis? ¿Cómo empezar a construir un país policéntrico que integre territorialmente al Ecuador, que haga el espacio nacional más equitativo, solidario y justo?
- La segunda razón responde a la necesidad de un nivel político, administrativo y territorial intermedio. Se espera que las nuevas regiones no solamente tengan una talla geográfica intermedia, entre el nivel nacional y el cantonal, sino, sobre todo, que sean legítimas intermediarias, eficaces y potentes entre esos niveles.

La transición entre políticas públicas universales y políticas adaptadas a las características y requerimientos territoriales ha impulsado procesos de descentralización, desconcentración y autonomía que, en el caso ecuatoriano, estuvieron marcados por la liberalización, modernización, privatización y flexibilización de instancias e instrumentos para la generación y asignación de recursos en el sistema económico en un claro proceso de desregulación. Evidentemente el diagnóstico muestra que estas políticas no han mejorado las condiciones de vida y, por el contrario, han profundizado las disparidades territoriales.

La recuperación de la planificación y las principales funciones estatales, por lo tanto, es un proceso en marcha que requiere mayor articulación con el nivel intermedio de gobierno como catalizador y canalizador de políticas públicas, requerimientos de inversión social y productiva, y coordinación de la institucionalidad estatal. En tal virtud, el gobierno nacional ha impulsado procesos de desconcentración administrativa del nivel central y la reorganización de sus entidades de desarrollo con la intención de impulsar el nivel regional de planificación territorial.

Por tanto, los criterios fundamentales para la definición de regiones o zonas de planificación y desconcentración incluyen la necesidad de conformar unidades con contigüidad geográfica en base a la indispensable integración de dos o más provincias; equivalencia poblacional; similares superficies; equiparables potencialidades organizativas y económicas entre ellas; y diversidad ecológica que garantice una gestión territorial que incorpore variables ambientales (gestión de cuencas hidrográficas, por ejemplo).

Sobre la base de estas razones se analizaron diversas variables biofísicas, sociales, económicas, de infraestructura y fiscales. A partir de dicho análisis se definió que dado que Quito y Guayaquil tienen un peso preponderante en la estructura espacial y económica del país, estos cantones y sus conurbaciones deben tener un tratamiento diferenciado. Así como el archipiélago de Galápagos, por sus condiciones ambientales, requiere un régimen de conservación particular que garantice su protección y desarrollo.

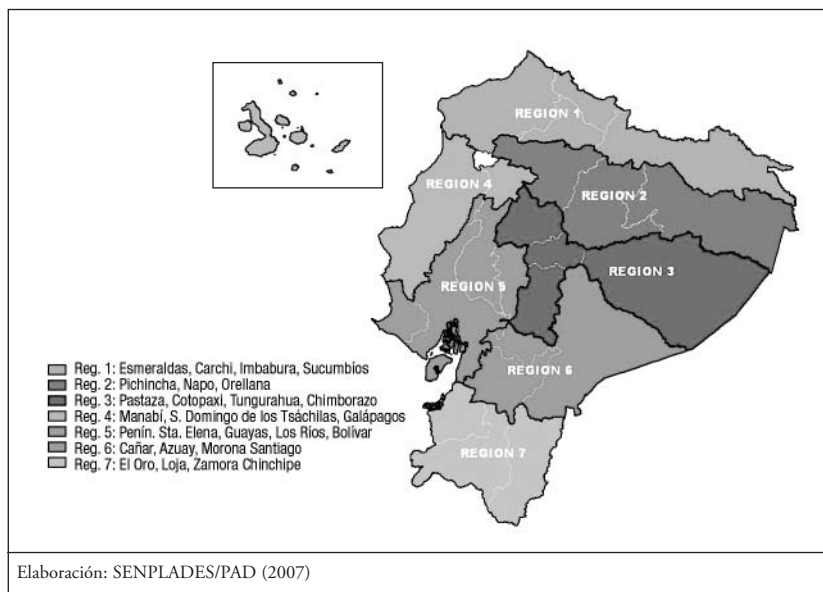
Autonomía regional

Con la conformación de regiones autónomas se amplían las competencias, funciones y responsabilidades de este nivel intermedio de gobierno, garantizando la representación política de la región a través de un estatuto autónomo que otorga facultad legislativa para desarrollar leyes de aplicación específica en sus competencias y su jurisdicción.

Las competencias de las regiones autónomas incluyen, entre otros, la gestión del presupuesto territorializado; la asignación y control del uso del suelo y la ocupación del territorio; el manejo controlado de la explotación de los recursos naturales dentro de los límites establecidos en la Constitución; la planificación del desarrollo y la promoción de la inversión pública y privada para impulsar el desarrollo económico regional.

Las regiones autónomas deberán implementar planes de desarrollo de mediano y largo plazo, los cuales serán vinculantes para la inversión social y productiva en articulación con la planificación nacional y local.

Con estos criterios, y tras la modelización de un amplio conjunto de variables (51 variables biofísicas, sociales, económicas, de infraestructura y fiscales) la SENPLADES ha propuesto las siguientes regiones o zonas de planificación y desconcentración:



La propuesta descrita está complementada con el análisis pormenorizado de una matriz de competencias, funciones y atribuciones por niveles de gobierno y el diseño conceptual de la estructura orgánica del Estado.

Sin embargo, es necesario desarrollar aún más los mecanismos y herramientas de gestión territorial, planificación física y ordenamiento del territorio; impulsar la homologación metodológica para la formulación de planes de desarrollo; y generar información desagregada y oportuna que oriente las decisiones en el territorio.

Todas estas tareas las ha iniciado el Gobierno Nacional y la SENPLADES en procura de que las decisiones trascendentes que tome la Asamblea Constituyente sienten las bases de un Ecuador que está por construirse y en cuya tarea ya estamos trabajando.

Proceso de descentralización en el Perú - Próximos pasos

Janos J. Zimmermann*

“La administración debe ser independiente. Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administración comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una previsión constantes”.

(Manuel Colmeiro,
Derecho administrativo español, Lima 1850)

Antecedentes

En el año 2000, la GTZ realizó un análisis sobre la descentralización en cinco países de América Latina. Nuestro propósito fue mostrar a los políticos del Ecuador que la descentralización es un proceso a largo plazo y no un acto a realizarse por una y de una sola vez. Partimos del concepto de que la descentralización es un proceso difícil, que consume mucho tiempo y que en ningún caso es rápido. Algunos políticos y profesionales imaginan que es necesario formular, diseñar, legalizar y planificar la descentralización, y que después viene una fase de implementación de dos años luego de la cual la descentralización está consumada. En base a diferentes experiencias de la modernización de la administra-

* Coordinador del Programa Gobernabilidad e Inclusión, GTZ Perú.

ción pública en Europa, sabemos hoy que la modernización posiblemente nunca termine. Se sabe que la modernización del Estado es un proceso permanente. El mejoramiento de servicios públicos son procesos inevitables y continuos. El sector privado lo sabe ya y el sector público debe aprenderlo.

En el análisis del proceso de descentralización de los cinco países fueron mostradas –a través de un cronograma– cuatro áreas de decisiones muy importantes que vinieron desde la administración pública; el área financiera; el nivel político y, la sociedad civil. La descripción sobre Perú en base a esta investigación mostró que no había casi nada que se pudiera definir como un proceso de descentralización en este país.

Cuando las diversas publicaciones del Consejo Nacional de Descentralización (CND) del Perú en los años 2005/2006 mencionan el proceso de descentralización se refieren a temas tan diferentes y amplios como conformación de regiones, ordenamiento territorial, transferencia de responsabilidades, democratización de las decisiones públicas, adecuación institucional, descentralización fiscal, descentralización económica y fortalecimiento institucional.

A comienzos del año 2007 el gobierno del Perú tomó la decisión de transferir 83 funciones y tareas a los gobiernos regionales. Estos recibieron la tarea de calcular los costos de ejecución de estas nuevas funciones y presentarlos al Ministerio de Finanzas. Pero, a finales de ese mismo año dicha responsabilidad fue recentralizada a los ministerios sectoriales.

La estructura de la administración pública de Perú es muy costosa. Parece que existieran muchos fondos. Los dos últimos gobiernos (Fujimori y Toledo) desarrollaron una segunda capa para la administración pública. Esta capa adicional que se superpone a los ministerios, fue desarrollada poco a poco. Los entes de esta capa tienen casi las mismas funciones y tareas que los ministerios. La última versión de la Organización del Estado Público (actualizada con fecha 29.11.07) trae un organigrama que expone 86 Programas, Proyectos y/o Organizaciones Públicas Descentralizadas (OPD). El gráfico sugiere que estos entes forman parte de los ministerios, que están bajo el mando y control ministerial. Pero esto es simplemente falso. Algunos entes tienen o tenían jefes con rango de ministros, son independientes, a veces autónomos y no controlables. Nadie

tiene una vista en conjunto sobre lo que realmente hacen estos entes estatales. Esta estructura administrativa doblada es una herencia de los dos gobiernos pasados.

A fines de diciembre de 2007 el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Esta ley va a requerir de nuevas leyes orgánicas para cada uno de los ministerios. Sería deseable que estas nuevas leyes logran reorganizar la capa administrativa llamada aquí adicional, los anteriormente llamados Proyectos, Programas y Organizaciones Públicas Descentralizadas (OPD) –redefinidos hoy como los Órganos Públicos de la LOPE– con el fin de que ellos sean establecidos realmente bajo el mando y control de los ministros y/o de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esta ley brinda la posibilidad de empujar fuertemente la modernización del país. Esta ley es una posibilidad única que raras veces se presenta.

Descentralización

Durante el gobierno de Fujimori los diferentes niveles del Estado perdieron su relevancia e importancia. Hay quienes dicen que fueron conscientemente destruidos. Por otra parte, parece que en el periodo de la reestructuración estatal y del reestablecimiento de la administración pública con sus diferentes niveles subnacionales la gente confundió descentralización con el reestablecimiento administrativo estatal. En la consulta del año 2006, que versó sobre la unión de regiones en territorios más grandes con el fin de crear administraciones regionales más fuertes, la clase política del país trató de vender la consulta usando la palabra “descentralización”. La consulta terminó en un fracaso porque la gente nunca comprendió la razón de la concentración planificada.

La descentralización es una entelequia que propone la implementación de medidas políticas con el fin de dar más responsabilidades a los niveles subnacionales (regional, provincial, distrital). La idea es que se transfieran decisiones del nivel nacional y/o regional a un nivel más bajo que es donde están los problemas que requieren solución. Esta última frase describe la filosofía de la descentralización, que es el principio de la

“subsidiariedad”: transferir la decisión política y administrativa al nivel en donde están los problemas que deben ser resueltos. En este contexto es importante que no se olvide que la descentralización no es un fin en sí mismo sino un medio para mejorar los servicios estatales y por ende –debido a una cadena larga de impactos– la vida de la gente.

La descentralización en este sentido tiene, en una forma resumida, tres elementos inherentes: la transferencia de funciones / competencias / tareas desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales; la transferencia de fondos que acompañan a la transferencia y, la transferencia de poder político que va implícitamente unido a las dos transferencias ya mencionadas. Esta última transferencia es la razón por la cual la descentralización tiene tantos problemas políticos en el Perú, así como en todos los países del mundo.

Pocas veces se menciona que a través de este proceso de descentralización se transfiere implícitamente también responsabilidad, es decir se transfiere más responsabilidad a los hombros de la gente en los niveles subnacionales. Esta entrega de responsabilidad a la población rompe la estructura tradicional estatal, rompe la dura jerarquía centralista como herencia de los últimos cuatro siglos. Esta destrucción va a permitir que el país crezca.

La dirección de la mirada

El glosario de la descentralización publicado por el CND (2006) dice textualmente “la descentralización consiste en la transferencia de funciones... del centro a la periferia, ...”. Esta frase muestra la mente centralista de los expertos en Lima. La ley LOPE es una oportunidad para la modernización del Estado peruano pero no es de ninguna manera una garantía para la misma. La ley demanda a su vez nuevas leyes y clasificadores funcionales para los ministerios. Estas leyes podrían permitir que los órganos públicos sean integrados en la estructura y línea de mando y control de los ministerios.

Hay un fenómeno en Lima, en la forma en que los expertos miran la descentralización. Su mirada está dirigida hacia los gobiernos regionales, concentrándose en la transferencia de funciones, competencias y atribu-

ciones hacia ellos. ¿Qué hay de malo en esta visión? La respuesta es: la dirección. La dirección, el punto de vista debe centrarse en los entes estatales nacionales y en sus funciones y competencias operativas que son ejecutadas desde Lima. Me refiero aquí a los programas, proyectos y los OPD, los hoy llamados órganos públicos. La teoría dice que todo lo que es operativo (funciones/competencias/tareas) es descentralizable, es decir transferible a los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales, distritales).

Los descentralizadores deben dirigir su vista a estos proyectos, programas y OPD porque aquí es donde se encuentran los fondos. Los descentralizadores deben preguntarse lo siguiente: ¿Qué funciones, tareas, competencias pueden ser transferidas a los gobiernos subnacionales, y a cuál gobierno? ¿Cuáles de las funciones, tareas, competencias de los ministerios, incluyendo los programas, proyectos y las OPD, de los fondos deben ser descentralizados? La implementación de la descentralización debe comenzar en los entes del estado a nivel nacional, en todos los entes del poder ejecutivo incluyendo los órganos públicos.

Parece que el gobierno de Alan García está realmente interesado en reformar su administración pública. Hasta ahora hace falta que se concentren en los entes nacionales, en todos los entes nacionales. La LOPE demanda esta atención que permitiría la reorganización de los órganos públicos y ministerios. La LOPE podría permitir la modernización administrativa del nivel nacional y subnacional pero como ya ha sido mencionado, se trata sólo de una oportunidad pero de ninguna manera ofrece la garantía de un proceso exitoso.

Bases de la descentralización

La pregunta clave en este contexto es: ¿Está listo el gobierno para transferir las funciones/competencias/tareas de los entes nacionales a los regionales y locales? Parece que sí. ¿Se ha realizado en el Perú algún análisis de los entes nacionales (ministerios, OPD, programas, proyectos etc.) referente a las funciones centrales y operativas y cuáles de éstas son funciones descentralizables? Parece que no.

Ningún ente del estado –sea PCM, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) u otro– puede ejecutar el proceso de descentralización en los ministerios, pero sí puede iniciarlo, empujarlo, monitorearlo y difundirlo. La PCM podría insistir en que las nuevas leyes para los ministerios contengan un párrafo que defina lo que todos los ministerios deben hacer para implementar el proceso de descentralización en su ente. Si hay voluntad política, la PCM podría demandar que cada uno de los ministerios debería establecer un proceso de descentralización.

Este proceso debe comenzar con un análisis interno que tenga que ver entre otros aspectos con el organigrama administrativo, con el financiamiento y con su gente, sus empleados, consultores, asesores, etc. En base de este análisis interno es que se sabe lo que es transferible y lo que no.

El auspicio de la transferencia de funciones a nivel subnacional genera normalmente –según experiencias registradas en otros países– mucho temor en los empleados, consultores, asesores de dichas instituciones nacionales.

Empujar el proceso

En base al principio de subsidiariedad se podría identificar qué funciones y competencias de los ministerios y de los órganos públicos deben ser descentralizadas y cuáles deben ser desconcentradas. La introducción de la entelequia de “subsidiariedad” podría ser definida en las leyes para los ministerios. La Ley podría estipular que el ministro presente un plan de descentralización a la PCM y ésta a su vez podría observar y seguir por un sistema de monitoreo el proceso de descentralización en todo el país. Debemos ser claros en este punto: aquí se refiere a todos los órganos públicos tal y como están definidos por la Ley LOPE.

Según la Ley LOPE, la PCM podría exigir a cada uno de los entes nacionales que desarrolle un plan de descentralización interno (para su propia institución incluyendo los órganos públicos) en un lapso de no más de cuatro meses. La PCM podría controlar que este plan de descentralización contenga (como base) un análisis del organigrama del ente involucrado, que indique exactamente sus departamentos, funciones,

competencias, tareas, personal (diferenciando el auxiliar del técnico), el presupuesto corriente y de inversión, los proyectos internacionales y/o fondos especiales que existen, etc. Este análisis debe incluir todos los entes adscritos, los OPD, los fondos especiales etc.

Cada una de las instituciones nacionales que desee embarcarse en un proceso de descentralización debe formar un equipo de trabajo interno (administrativo y técnico) que asuma la responsabilidad del mismo e iniciar el proceso internamente, es decir, dentro de la propia institución. Es importante que este equipo sea conformado por sus propios empleados y no por asesores pagados desde afuera. La comisión interna debería también iniciar un diálogo entre y con los empleados de cada ente.

Pasos en las regiones

A pesar de que ya ha sido mencionado, es necesario recalcar la importancia de redirigir la vista hacia los ministerios y los órganos públicos donde se encuentran los fondos. Pero no debemos olvidarnos tampoco que es necesario trabajar también en las regiones y a nivel local.

Como primer paso se deben identificar sistemáticamente todos los entes desconcentrados que existen en la región. Se debería enlistar y describir cada uno de estos entes en lo referente a funciones ejecutadas, personal (profesionalidad, edad, remuneración, etc.), oficina, equipo, carros/logística etc. Como segundo paso se analizan las funciones ejecutadas y se identifica cuáles de éstas son operativas. Con este análisis, los gobiernos regionales y locales pueden exigir del nivel nacional la transferencia de estas funciones y competencias. Es de esperar que este diálogo con el nivel nacional tome su tiempo y que tal vez sea algo complejo.

Paralelamente se debería abrir en la región un diálogo entre los gobiernos regionales y provinciales sobre la pregunta ¿cuál administración, la regional, la provincial o la distrital debe asumir la responsabilidad de la ejecución de las funciones y competencias que van a ser transferidas? Se recomienda establecer una comisión regional/local/distrital para un proceso de diálogo entre los diferentes niveles subnacionales. La discusión

puede basarse en las siguientes preguntas: ¿quién desea asumir la responsabilidad para la ejecución de cada una de las funciones, competencias y tareas?; ¿cuál administración tiene la capacidad de ejecución o cuál no la tiene? y ¿con qué forma de gestión pueden ser ejecutadas las funciones, competencias y tareas en la región (por ejemplo: administración propia, oficina conjunta, mancomunidad, sólo por el gobierno regional o sólo por el gobierno provincial etc.); ¿qué alternativa se puede desarrollar si un gobierno subnacional no quiere y/o no puede tomar la responsabilidad en términos administrativos para una nueva competencia o función?

Por último, una vez aclaradas las responsabilidades y los modelos de gestión se debería iniciar también un proceso de capacitación. Para esta capacitación se puede aprovechar en parte el mismo personal que antes ha desempeñado ya estas competencias y funciones.

Establecer este diálogo en las regiones podría ser una tarea muy complicada, especialmente, en regiones donde el presidente regional se ha transformado en un pequeño rey regional. Romper la estructura centralista jerárquica administrativa no debería referirse sólo al nivel nacional sino también al nivel regional.

Pasos en Lima

La Ley orgánica del poder Ejecutivo podría contribuir a evitar que en la administración pública se desarrollen otra vez dos capas que carecen de todo control. La Ley puede permitir una reorganización del sector público. Ofrece la posibilidad de que los OPD, los programas y proyectos de hoy estén claramente relacionados con los diferentes ministerios incluyendo la PCM. Esto dependería solamente de la voluntad política. No es claro todavía si será posible lograrlo. La posibilidad de la simplificación de la administración pública, de reducir las dos capas a una sola es posible pero de ninguna manera es algo que esté garantizado por la sola existencia de esta ley.

Asumamos que hay ministerios que quieren entrar seriamente en el proceso de la descentralización. ¿Cuáles serían entonces los próximos pasos? Para iniciar un proceso de descentralización es absolutamente neces-

sario involucrar al propio personal en una comisión especial que organice y coordine la ayuda externa en caso de que la institución la esté recibiendo. Este equipo interno es muy importante y debe ser formado por personas de diferente rango de la institución.

Cada una de las instituciones nacionales que desee embarcarse en un proceso de descentralización, debe —como segundo paso— entrar en un análisis sistemático de su propia estructura organizacional administrativa. Para cada una de las diferentes organizaciones del sector, los órganos públicos, sea OPD, proyecto, programa, ente autónomo o adscrito al ministerio, se debe analizar y describir su estructura organizacional y administrativa.

El organigrama detallado, desarrollado en este análisis, debe describir la estructura formal del mando. Debe contener también una lista de las diferentes funciones y competencias en detalle. El organigrama debe contener también —cuadro por cuadro— las siguientes informaciones adicionales: el presupuesto corriente y de inversión, el número de personas que ejecutan las funciones (auxiliares y técnicos) y listado de las funciones ejecutadas.

En base de este análisis —como tercer paso— se podría identificar las funciones, competencias y tareas operativas que podrían ser descentralizadas. La descripción debería contener: qué cantidad de personas ejecuta ahora estas funciones, competencias y tareas; con qué nivel profesional cuenta el personal actual para su ejecución; con cuánto espacio en términos de oficinas se cuenta; qué equipos de oficina poseen y, cuántos autos disponibles tienen, quienes los usan, etc.

En ningún país del mundo los entes nacionales entran fácilmente en un proceso de descentralización. Los empleados saben que este proceso implica cambios y que estos cambios podrían ser riesgosos para ellos, para su empleo. Por eso es absolutamente obligatorio —como cuarto paso— que un ente que quiera entrar en un proceso de descentralización inicie paralelamente un diálogo interno entre los empleados y la cúpula de dicha institución. Es la comisión interna del propio equipo de la institución quien debe organizar el diálogo interno. Se puede comenzar con los resultados de un análisis de las consecuencias de la transferencia de funciones, competencias y tareas operativas en lo referente a fondos y personal.

Pero esto es solamente el comienzo. Otras preguntas claves que podrí­an ser discutidas, son por ejemplo: ¿en qué forma pueden ser fortalecidas las funciones clásicas centrales que deben quedar en la institución? ¿cómo desarrollar normas, desarrollar leyes y decretos, planificación nacional?, etc. Si se concentran en las normas, leyes y planificación nacional hay posiblemente mucho para ser mejorado. Hasta el día de hoy muchas normas no están adaptadas a las condiciones del nivel local, normas que muchas veces no son aplicables. Aquí hay mucho por hacer y esto significa personal adicional a nivel nacional.

Un aspecto que ha sido muy poco discutido tiene que ver con las nuevas tareas y funciones que deben ser ejecutadas por la matriz y/o sus entes desconcentrados. Me refiero aquí al control sectorial. Es una obligación que los ministerios –como quinto paso– desarrollen un sistema de control del cumplimiento de la ejecución y operación de las funciones y competencias descentralizadas por los gobiernos subnacionales. Especialmente la organización del control de la ejecución de las competencias y funciones a los niveles subnacionales es una tarea y función nueva para el ente nacional, puesto que antes de la descentralización no fue necesaria. Son nuevas tareas que deben ser desarrolladas y demandan personal adicional para los ministerios nacionales.

La viabilidad de la modernización

La oportunidad de la modernización del Estado que tiene el Perú en estos días no es algo que se presenta con frecuencia. Ahora todos los ministerios deben –por la Ley LOPE– desarrollar nuevas “leyes ministeriales” y nuevos “clasificadores funcionales programáticos”. Esta es una oportunidad única, pero no más. No garantiza nada. Es probable que los ministerios desarrollen en principio la misma estructura que tenían antes y, entonces, así poco o nada va a cambiar. También existe el riesgo de que las nuevas leyes a desarrollarse no sean mejor que las de antes hasta que impliquen un retroceso. La Ley LOPE tiene algunos vacíos y abre posibilidades para que se repita la estructura que tenemos ahora: concentración de fondos en Lima, ejecución de fondos y la operación siempre desde esta

cuidad. La responsabilidad podría quedarse en Lima, el desarrollo del país concentrarse en la capital y crecer la desigualdad en el país.

La gran esperanza es que los ministros tomen la Constitución del Perú en sus manos, lean el siguiente párrafo y que lo implementen: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.”

Este Libro se terminó de
imprimir en julio de 2008
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador