

PROYECTO CONSTITUYENDO DEMOCRACIA

Desafío constitucional



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia

—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS

Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista *La Tendencia*
Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial
Diseño portada: Antonio Mena
Impresión: Gráficas Araujo
Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:
Quito-Ecuador

TRANSCRIPCIÓN Y EDICIÓN DEL
SEMINARIO INTERNACIONAL

Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales

Quito 6 de marzo 2008

Manta 7 de marzo 2008

**PROYECTO
CONSTITUYENDO DEMOCRACIA
ILDIS - FES - LA TENDENCIA**

9 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz

16 PODER CONSTITUYENTE:
PODER DE LOS PUEBLOS
PARA DARSE SU PROPIO
PRESENTE Y FUTURO
Fernando Cordero

19 NECESITAMOS MANTENER
LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO Y
DE REFLEXIÓN
Martha Roldós

Jornadas de Seminario

20 ESTADO DE DERECHO Y
ESTADO SOCIAL: CLAVES DE
UNA NUEVA DEMOCRACIA
Franz Thedieck

29 Diálogos y comentarios Quito y Manta

32 EL CONSTITUCIONALISMO
LIBERAL-CONSERVADOR Y EL
PROYECTO IGUALITARIO DE LOS
RADICAL DEMÓCRATAS
Roberto Gargarella

48 Diálogos y comentarios Quito y Manta

52 CONTROL CONSTITUCIONAL:
CONDICIONES DE APLICABILIDAD
PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Matthias Hartwig

61 Diálogos y comentarios Quito y Manta

63 DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD
TERRITORIAL, SOCIAL Y POLÍTICA
Darío Restrepo Botero

Diálogos y comentarios Quito y Manta

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD TERRITORIAL, SOCIAL Y POLÍTICA

Darío Restrepo Botero

Lo territorial es una clave de entendimiento de la construcción inacabada del Estado y de la democracia en América Latina. Por ello quiero abordar la cuestión de en qué medida los procesos de descentralización pueden ayudar a resolver lastres del constitucionalismo Latinoamericano, lastres en término de desarrollo económico, de la representación política, de la calidad de esa representación política y en términos de construcción de ciudadanía positiva. Es característica de Colombia y Ecuador aunque podemos tener en mente Perú, Bolivia y todos los estados andinos unitarios— un desarrollo del Estado y del mercado altamente concentrados y centralizados. La manera como nosotros, a través de la Historia, hemos concentrado Estado y mercado, instituciones, genera frenos al desarrollo económico, genera territorios con mayores oportunidades de inversión y de empleo, y por tanto capacidad de representación, organización y derechos ante el Estado y territorios con precaria representación, con muy pocas oportunidades.

Estas dinámicas de concentración generan ciudadanía de primera y de tercera. Esta concentración del Estado hace que quienes viven en Quito y en Guayaquil sean quienes más acceso tienen a empleos de calidad o capacidad de inversión. Sean ciudadanos diferentes a cientos, miles, millones de ecuatorianos o colombianos que no tienen esas oportunidades o esas capacidades, ni económicas ni de representación. Por tanto, tenemos ciudadanía cercenada, amputada. En esta medida, la pregunta es si la descentralización puede ayudarnos —y de qué manera— a enfrentar y a superar este carácter del

modelo de desarrollo altamente concentrado y centralizado. Si descentralizar los modelos de desarrollo posibilita superar estos déficits de representación social y política y construir una ciudadanía como un principio vivo de igualdad.

Dos fuerzas enfrentadas en torno a la descentralización

Dos fuerzas se enfrentan en torno a la descentralización. Una son las fuerzas estructurales que convergen, dan sentido y usos al proceso de descentralización colombiana y a los procesos de descentralización en América Latina, desde el neoliberalismo o el conjunto de políticas que llamamos *neoliberales de reestructuración* del Estado, del sistema productivo, del sistema político capitalista. Y una segunda fuerza que son los nuevos movimientos sociales o más bien las *nuevas sensibilidades políticas* surgidas a partir de la década del 80.

Ya estamos todos advertidos de que para el neoliberalismo, la descentralización no es una dádiva. La descentralización fue parte de la reestructuración estratégica neoliberal del Estado: una política con la que se pretendió reducir el tamaño del Estado y del gasto público, privatizar las empresas territoriales, legitimar el alza de los impuestos al consumo, fragmentar la fuerza gremial-sindical, localizar los conflictos sociales a escala territorial, acrecentar la despolitización y desprestigio de la política, incrementar la fragmentación de las representaciones políticas y defender una ideología contra-paternalista de la responsabilidad de cada cual con los asuntos del desarrollo y la democracia.

Para la estrategia del neoliberalismo, desde la década del 80 el Estado “es el problema”: captura demasiados recursos, interviene asignando los recursos en el mercado, baja la productividad y la competitividad, gasta más de lo que recauda, genera déficit, emite monedas, define más impuestos o se endeuda, esto se traduce en una inflación que encarece el conjunto de los costos. Había que atacar, entonces, al Estado como causa de la crisis y para ello se precisaban dos cosas: privatizar las empresas estatales –administrativas, financieras, productivas, de servicios– y someter lo que quedara, lo más estrecha y rigurosamente posible, a las reglas del mercado.

En esta perspectiva, la descentralización no fue una parte subordinada, pequeña, de la estrategia neoliberal de reconstruir la arquitectura institucional de nuestros estados latinoamericanos para que exprese los principios del mercado. Fue una estrategia construida pacientemente, con muchos doctorados, mucho nivel de dólares, muchos seminarios, muchas publicaciones, muchas evaluaciones. Sin embargo, la estrategia no ha sido completamente cumplida. Los resultados no son completos ni satisfactorios para el sector neoliberal. Ni el Estado ni el gasto disminuyeron de tamaño, tanto en América Latina como en Europa. Por el contrario aumentaron, entre otras cosas, el tamaño del Estado y del mercado.

¿Para qué sirvió la descentralización neoliberal?

En primer lugar, la descentralización neoliberal sirvió para legitimar las privatizaciones. Cuando se descentralizaron funciones, los gobiernos locales recibieron competencias y recursos. Pero asumir las funciones costaba mucho más que los recursos recibidos y entonces muchos alcaldes de América Latina, de colores políticos diferentes, han estado compelidos a emprender procesos de privatización.

En segundo lugar, los procesos de descentralización han legitimado en todos los países un alza de los impuestos al consumo de los ciudadanos, al revés de lo que sucede en la tributación nacional donde ha sido justificado el cargar más los impuestos indirectos y proteger los impuestos a la renta, al capital y a las ganancias. Para la política tributaria neoliberal, a nivel nacional el impuesto debe ser neutro: cada persona debe pagar cada vez que haga un acto de consumo. Así todos pagamos igual impuesto por la cerveza que nos tomamos cada noche, el campesino, el desempleado, el empresario o el dueño de una empresa. Sin embargo, en el nivel local se dice: *si usted quiere servicios, pues cobre más impuestos, no sea paternalista, haga un esfuerzo para que los ciudadanos sean responsables y puedan exigir eficacia y eficiencia.*

En tercer lugar, esta estrategia ha generado una enorme fragmentación de la representación política. En Colombia, en Bolivia, en Ecuador, en Brasil, es impresionante comprobar la fragmentación de la representación política que ha generado

este modelo. Cada vez que hay elecciones locales se asiste a una miriada de pequeñas representaciones que ha dislocado los partidos nacionales y propulsado una microrepresentación por abajo. Aquí en Ecuador, este fenómeno alienta fuerte y más aún en Bolivia, pero no está ausente en Brasil o en Colombia.

El neoliberalismo tiene un discurso de autonomía pero es el discurso de la autonomía de entidades territoriales ricas desprendiéndose o queriéndose desprender del principio de la solidaridad territorial, social y político. Así, otro resultado es la pérdida de la solidaridad con el discurso del *sálvese quien pueda y tenga los medios para ello*, las ciudades importantes, las entidades territoriales con recursos dicen *nosotros estamos contribuyendo más que las otras a la producción de la riqueza y de los impuestos y sin embargo no recibimos a cambio lo mismo que aportamos* y exigen mayor autonomía. Pero no entienden esta autonomía como un principio de igualdad política sino como un principio de insolidaridad política y social.

Desde los nuevos movimientos sociales: la búsqueda de socialización de la política

Sin embargo, el neoliberalismo no es la única fuerza que ha actuado en el escenario estratégico del proceso de descentralización en América Latina en los últimos 20 años. Sino también aquello que hemos llamado de muchas maneras: nuevos movimientos sociales, nueva sensibilidad política, una nueva cultura de la política popular, democrática, alternativa, radical... los hemos llamado de muchas maneras, aceptémoslas todas.

¿Qué buscamos desde hace 20, 30 años con los procesos de descentralización? Para empezar, hemos luchado por el reconocimiento de la representación política, porque venimos de un siglo de estados presidencialistas y de un siglo de presidencialismo que incluyó estados feudales... ¿qué mas pueblos esclavizados que Argentina? ¿qué mas esclavizados que Brasil? y ¿qué presidente puede decir que tiene menos poder que el Presidente de México? Esto es lo que construimos en el siglo del centralismo que comenzó a fines del siglo XIX y llegó hasta la década de los 80s del siglo XX: unos sistemas bipartidistas

como el colombiano liberal-conservador, unipartidistas como el mexicano, tripartidistas aquí o allá, muchos incurriendo en dictaduras soterradas y negando la representación política, cerrados en la capacidad de representación de lo democrático-popular.

Por estas razones, los movimientos sociales –desde los años 70s y 80s– lucharon por la representación política y también por la descentralización. La descentralización ha sido pensada como mecanismo para abrir este Estado, para quebrar los diques de las carencias de representación. El Partido de los Trabajadores en Brasil gobernó 12 años gobiernos locales antes de poder acceder a la Presidencia de la República. Toda la izquierda colombiana reestructurada ha usado el proceso de descentralización desde hace 16 años para la acumulación de poder, para saber gobernar, no únicamente para oponerse y para tener representación y hoy está aspirando al poder presidencial y el próximo proyecto quizá pueda ser suficiente para alcanzarlo.

La aspiración fue, entonces, una apertura de los mapas políticos por abajo y una socialización del poder político y una socialización del poder administrativo. ¿A qué me refiero con estos conceptos de *socialización del poder político* y *socialización del poder administrativo*? Esta socialización está inscrita en la nueva izquierda latinoamericana que toma esa sensibilidad popular, democrática, urbana y rural. La subjetividad política de los 80s tenía una gran desconfianza con la democracia representativa; con el parlamentarismo, con los partidos políticos, con la política misma. Y, entonces, está inscrito en su accionar una *apropiación social de la política* por multitudes y –la gran aspiración– la socialización del poder. Esas son las mujeres que dicen *vamos a politizar las relaciones de género*, que instalan lo político en las relaciones familiares. Esas son las lucha de los pobres, de los indígenas, de los movimientos urbanos, del movimiento sindical, una socialización de la administración pública, de las decisiones de gobierno y no una mera búsqueda de quién me represente mejor y quién puede quitar lo *traicionable* cuando yo le de un mandato por 4 años y nos volvamos a ver 4 años después.

Se puede decir de otra manera: participación para elegir mandatarios, para botar mandatarios, para establecer el plan de

desarrollo, para controlarlo y ejecutar los proyectos. Hablamos de una socialización de la política y de la administración que no necesariamente se confunde y pasa por la construcción de la red de representación partidaria de la política. Es muy profunda esta vocación de socialización del poder administrativo y del poder político de la nueva izquierda latinoamericana.

El acceso a los bienes meritorios

En los procesos de descentralización, desde esta nueva izquierda, también se inscribe una demanda por el acceso de los bienes meritorios: salud, educación, justicia, agua potable, saneamiento básico. Digo bienes básicos porque si uno no tiene salud ¿qué calidad de vida tiene? Si uno no tiene educación ¿a qué puede aspirar? Si uno no tiene agua potable, siempre está lleno de parásitos y no tiene calidad de vida y si no tiene saneamiento básico está inscrito en la lucha por los servicios para obtener mejor calidad de vida, pero también por hacerse de más ingresos, por una descentralización del modelo de desarrollo. Si lo miramos bien, buena parte de los movimientos sociales de estos 20 o 30 años están conformados por los perdedores de las estructuras de desigualdades; son aquellos que no tienen acceso a los bienes que otros si tienen y que buscan integración, reconocimiento, acceso. La descentralización aparece así como la posibilidad de descentralizar los servicios y los recursos para que podamos acceder a esos bienes meritorios.

Fronteras de lo social y lo económico: ¿hasta dónde hemos avanzado?

Sin embargo, para los movimientos sociales no se trataba únicamente de llegar a la representación política acercando el poder a lo local, al barrio, a los asuntos de género, medio ambiente o justicia, sino también una capacidad para descentralizar esos modelos de desarrollo de enclave altamente concentrados. No podemos decir cuántos movimientos sociales latinoamericanos con una sensibilidad de izquierda han logrado el conjunto de propósitos estratégicos que se plantearon pero si se trata de hacer un balance de cuánto hemos avanzado, por una parte pienso que estamos muy lejos. Hemos

avanzado hacia Estados mucho más pluralistas. Tenemos sistemas políticos más representativos. Ya no estamos 20 años atrás, se acabaron las dictaduras, los regímenes unipartidistas, bipartidistas. A los partidos tradicionales los hemos derrocado, hemos empezado a socializar la administración, nos quejamos de los límites de la participación pero nos quedamos con ella y en ella porque cientos, miles y millones de latinoamericanos han penetrado las instituciones –mal que bien, con todas nuestras carencias–, inscribiendo la cultura de los derechos en una cantidad de municipalidades y proyectos de la administración pública.

Sin embargo caemos una y otra vez en problemas de representación, en el individualismo comunitarista, donde unas comunidades se enfrentan a otras, unas ONGs contra otras, unos alcaldes contra otros, compitiendo por bolsas de recursos. No hemos encontrado todavía la manera de volver compatible la ampliación de mecanismos y prácticas participativas con una agremiación política de voluntades. Muchas prácticas de confrontación subsisten. Tenemos una enorme disputa entre organizaciones populares, sociales, étnicas, de base, convertidas en ONGs y compitiendo las unas con las otras por el acceso a esa miriada de microespacios de representación que la descentralización ha abierto. Tenemos que sobrepasar el tema de la representación política, tenemos que ejecutar una integración de intereses políticos y sociales.

Así mismo creo que –en efecto– se ha logrado aumentar el acceso a los servicios básicos siempre y cuando la descentralización haya estado acompañada de aumentos de transferencias y coparticipaciones. Sin embargo, los procesos de descentralización en América Latina han tendido a la descentralización de la política social más no de la política económica, no de la política fiscal, de la política comercial, de la política productiva, la política monetaria, la política extranjera, la política que permite el conjunto de mecanismos de producción de la riqueza.

Es decir que, a pesar de que los movimientos sociales buscaban una ampliación del sistema representativo y de acceso a los derechos económico-sociales y bienes meritarios, no ganaron capacidad en torno a los temas económicos y alrededor de ello veo una clara frontera de la capacidad reformista de

estos movimientos en los últimos 20 o 30 años. La descentralización ha sido básicamente de la política social (salud, educación, saneamiento básico, agua potable, algo de asistencia agropecuaria de baja complejidad). Pero no ha sido descentralización tributaria, comercial, productiva, financiera, externa ni sobre la propiedad, reforma agraria, reforma urbana. Lo económico no se ha descentralizado como política pública. Se descentraliza lo que alguna buena tradición llamaba “las políticas de reproducción del trabajo”.

Entonces se descentraliza la política social pero se mantiene altamente centralizada la política económica como un carácter del neoliberalismo, más que de descentralizar, de transnacionalizar, de privatizar. En Bolivia, les dicen a los indígenas *ustedes tienen que ser responsables de salud y educación, por lo tanto deben pagar parte de salud y educación, le damos la competencia, le damos la plata, ustedes son responsables, no mas paternalismo*. Pero si ellos preguntan *¿entonces soy responsable del suelo y del subsuelo o no?* Contestan: *no, de eso no*.

Esta es la frontera de la lucha social y política entre dos estrategias de descentralización que se debaten en América Latina. Tenemos entonces una descentralización con una frontera: no tocar lo productivo. Esta frontera productiva —la propiedad, la reforma agraria, la reforma urbana y otras— constituyen un límite.

El nuevo desafío: descentralizar el gran poder político y económico que sigue centralizado

Así, se ha difuminado más el sistema político, se ha difuminado el gasto público, se han creado muchos municipios, se ha construido mucha legislación social alrededor de la arquitectura descentralizada, pero el poder político y económico en América Latina sigue altamente concentrado en las mismas entidades territoriales que lograron construir esa concentración del poder en los últimos 100 o 150 años. El peso de la inversión sigue igual de concentrado en las mismas entidades territoriales. Aquí en Ecuador hablamos más de la gran ciudad costera, en Colombia recordando más a Bogotá. Cuando se analizan tendencias, se constata que no hay descentralización del poder económico, ni descentralización del poder político.

Lo que hay es una difuminación del sistema político por abajo, del gasto público y del acceso a ciertos bienes.

Mi propuesta es *Descentralización para la Equidad*.

Lo que ha logrado el neoliberalismo es un sistema tributario que carga el peso fiscal, de manera relativa, mucho más sobre los sectores populares y medios que sobre las clases altas. Es decir que las clases medias están financiando la política social hacia los pobres. La gente de izquierda en América Latina, cuando hablamos de descentralización, discutimos cómo descentralizar de manera más democrática los recursos. Debemos empezar por decir de dónde deben provenir esos recursos, meter en el debate de la equidad la proveniencia de los recursos. Una fórmula posible es que la bolsa que se constituya para descentralizar tenga ella misma, en su constitución, el carácter de equidad: es decir, que las entidades territoriales de mayor financiamiento relativo tributen más a esa bolsa, que debe constituirse con un porcentaje de los impuestos a la renta, al capital, y a las ganancias. Debe constituirse con un porcentaje del impuesto al consumo y repartirse con un porcentaje equitativo entre entidades territoriales según la cantidad de población y en sentido contrario al de la riqueza. Que ella misma sea instrumento de equidad entre territorios.

La segunda propuesta sobre *descentralización para la equidad* tiene que ver con eso que llamamos *nación*, que se refleja en los presupuesto nacionales y que es una abstracción tomada por entidades territoriales y clases dominantes. Nuestros planes de desarrollo nacional no son planes de desarrollo nacional: prácticamente en ninguno de nuestros países hay un plan que diga cuál es nuestra prioridad para lograr el desarrollo en cada una de las provincias o en cada uno de los departamentos o en cada uno de los estados (si estamos en Ecuador, en Colombia, en Brasil) o territorios constitutivos de la nación. ¿Cuáles son los criterios de equidad para invertir los recursos en el territorio? Esto no existe. El Presupuesto Nacional y el Plan de Desarrollo Nacional reflejan el conjunto de inequidades en la repartición del gasto entre clases sociales y territorios. Por eso nuestra propuesta es que el Presupuesto señale cuántos recursos van a los territorios y cuál es el criterio de equidad para la repartición. Es un poco más complejo que eso, pero creo que es suficiente por ahora.

De este modo, una descentralización para la equidad territorial debiera decir qué clase de desarrollo se plantea tanto para la parte general —el Estado central— como para el resto, a quién asigno recursos en cada territorio y según qué criterios y qué prioridades de desarrollo y acudiendo a planes de desarrollo y presupuestos participativos en cada una de las jurisdicciones territoriales. Cómo fortalezcó lo público y el debate sobre equidades.

Cambiar la política social neoliberal

Hablamos de descentralización para la equidad social, pero los organismos luchan contra la idea de que tenemos derechos. ¿Cuál es la política social del neoliberalismo? Para el neoliberalismo no hay derechos, sólo hay “pobres” y ellos no tienen derechos. Se dice: la prioridad es *el pobre*, los derechos se ven como privilegios y por tanto se hacen *políticas de focalización localizada*, circunstanciales, aleatorias (hoy sí, mañana no, parciales), que perpetúan la dependencia, con las que se crea una negación de la ciudadanía, que fortalecen burocracias orientadas a la *asignación de los recursos para las* políticas de pobreza. Hay que llevar a todos a la línea a partir de la cual ya no hay pobreza. Por ello debemos pasar de la lucha contra la pobreza a luchar por la equidad. Medir la pobreza por los ingresos impide trabajar la equidad y pensarla como un problema de la democracia: *—usted es pobre si tiene 2 dólares, entonces yo lo llevo hasta esa barda y porque a partir de la barda ya no hay pobreza, me desentiendo del problema de las relaciones entre territorios entre grupos, entre clases, entre etnias, entre géneros—*.

Aquí en América Latina como en Europa, como en Estados Unidos, la reestructuración neoliberal ha sido una máquina de ampliación de las inequidades. Estas diferencias son un atentado a la igualdad política y no únicamente un problema de repartición de riquezas. No es casual que los dos candidatos a la Presidencia de la República de los Estados Unidos por el Partido Demócrata estén hablando de la necesidad del paso desde una política para pobres a una de integración social, reconocimiento de sindicatos, del gasto social, porque se está reconociendo la brecha impresionante que ha abierto el neoliberalismo en cada uno de nuestros países. Propongo una política social para la equidad que contenga la lucha contra la

pobreza pero que no se reduzca a ella. Digo entonces *descentralización para la equidad política*. Leyendo rápidamente el texto que nos han pasado sobre el Programa para la Constituyente, encuentro ahí los mismos principios, planeación participativa, planes de desarrollo y presupuestos participativos, mandato popular, compromisos públicos, revocatoria del mandato, evaluaciones participativas.

La representación política de los territorios

Termino con un tema complejo y difícil: la representación política de los territorios. ¿Cómo lograremos construir una representación de los territorios en la nación? Roberto Gargarella decía que en el siglo XIX fue derrotado el federalismo como principio de organización de lo político en América Latina. Antes, algunos países se habían organizado por estructuras federales en el sentido de que la representación no era por individuos, sino por población y por territorios; los americanos en su momento lo hicieron perfecto, cada territorio, la misma cantidad de representantes en una cámara y en la otra cámara, por individuos. Ningún asunto que tocara a los territorios podría pasar sin el acuerdo de dos tercios de la cámara que representaba a los territorios. Esto lo abandonamos todos... los países federales también y ha primado el criterio de la representación del número. Por ello tenemos casos como el de Colombia donde existen departamentos –que aquí son provincias- que no tienen senadores. De 32 provincias que hay en Colombia, trece no tienen senadores. En el Congreso –donde están representadas todas las entidades territoriales (por cada 250 mil habitantes hay otros representantes), resulta que 5 entidades territoriales tienen el 40% de la representación política. ¿Quiénes son esas entidades? Cuando usted cruza el mapa político con el mapa de la inversión pública y privada, encuentra el mapa del centralismo.

¿Cómo se relacionan el mapa de la inversión con el mapa de la representación política en la nación? Debemos preguntarnos si en Ecuador se da este mismo fenómeno, si hay una relación entre dónde se concentran el Estado, el mercado, las infraestructuras, las universidades y la representación. La descentralización que hemos venido armando ha abierto el mapa político por abajo, pero no ha tocado la estructura de

la representación de los territorios en la nación. Hemos avanzado en una descentralización de política social pero no del modelo de desarrollo económico, de las oportunidades entre territorios, de la capacidad de producir y de reproducir riqueza. Invito, en primer lugar, a que consideremos y pensemos que hay que tocar el núcleo de lo que hemos construido en 200 años como desarrollo del capitalismo. Y en segundo lugar al límite de una *descentralización por abajo* que no topa la descentralización política en la nación. Vayamos juntos pensando de qué manera lograremos construir regímenes políticos nacionales mucho más equitativos en su capacidad de representar al conjunto de la nación en los asuntos de la nación.

En esta misma línea, junto al tema de la representación territorial, existe un tercer ingrediente con mucho peso en países como México, Guatemala, Honduras, Ecuador, Bolivia, Perú, en donde existen pueblos indígenas muy importantes por fuera de la representación. Tenemos que considerar si es que, además de lo territorial y además del principio un ciudadano-un voto, ésto les da una representación real a los pueblos indígenas en la arena de la nación. Pero no como especificidad de resguardos que tienen unas autoridades, sino inscritos en la construcción de las instituciones boliviana, ecuatoriana. Incluso —digo yo— así sean pocos, también en Colombia. Es arriesgado, es excitante y tenemos las oportunidades que ha generado esa ola de descentralizaciones que ya cumple 20 o 30 años. Ya el neoliberalismo no nos aplasta ideológicamente, estamos en procesos constituyentes y de reformas. Vamos a atacar esas grandes tradiciones con las que construimos, en 200 años, un desarrollo de enclave concentrado y vamos a descentralizar el modelo económico y la representación política precaria de muchas clases sociales, grupos sociales y territorios. Creo que la descentralización pudiera ayudarnos a enfrentar estos problemas y más que las soluciones concretas, pensar las propuestas concretas, es la provocación que tenemos al frente.

Muchas gracias.

Diálogos

— La descentralización económica, al afianzar el poder local ¿no debilita el Estado? En Alemania, nos decía Franz, el 30% del presupuesto nacional lo ejecutan los municipios y al nivel intermedio (la región) otro 40%. Quiere decir que el Estado central se queda con el 30% del presupuesto.

— Según los datos hay 17 mil municipios en Alemania y 80 millones de habitantes. Aquí hay 221 municipios para 13 millones. Si quisiéramos una equivalencia deberíamos tener 1000 municipios en Ecuador. En Colombia desde que empezó la descentralización se han creado 210 municipios. En Bolivia pasamos de algo más de 200 a un poco más de 300, un 50% más. En Brasil – donde eran más de 5 mil–, se han creado mil municipios. El proceso de descentralización no ha debilitado la presencia del Estado en el territorio, sino todo lo contrario ha difuminado la presencia del estado en el territorio, como ha difuminado el sistema político, la representación. Pero se da una contienda alrededor del control, por el proyecto, por la participación. Esta exigencia ha desarrollado la necesidad de aprender a hacer proyectos, aprender a emprender problemas de desarrollo, competencias. Lo que hemos hecho en los últimos años es recentralizar este proceso para frenar el proceso de compuertas abiertas a la representación social dentro de las instituciones.

No debemos frenar el proceso de descentralización so pretexto de debilitar al Estado. Tenemos que profundizar la creación de municipios del sistema político — con mayores

recursos y mayores competencias para ser más estado, más sociedad y más representación. ¿De qué manera, creo yo, debemos hacer el paso siguiente? Hacia la descentralización del modelo económico. ¿Qué políticas económicas debemos empezar a descentralizar para que el presupuesto nacional se exprese territorialmente? Definir los criterios de equidad de esa distribución y apoyar los planes de desarrollo de cada una de esas provincias.

No estamos construyendo ciudadanía política activa, entonces emprendamos en una descentralización económica, fortalezcamos la descentralización política, miremos la representación política de los territorios de la nación, garanticemos mucho más la justicia y pongámonos los temas de la propiedad y el crédito como muchísimo más difundidos, porque sin atacar el tema de la propiedad y el crédito en una sociedad de mercado, para superar la sociedad de mercado, no puede haber condiciones de igualdad política. Por tanto hay que difundir, descentralizar, descentrar mucho más: propiedad, crédito. La descentralización puede ser un mecanismo que facilite estos procesos reales de descentramiento del poder.

— Actualmente en Ecuador hay un debate que no se ha socializado pero que es muy importante y tiene que ver con el tema extractivo, particularmente los temas petrolero y minero. Si algo tiene de virtuosa la industria minera a gran escala es que puede generar enormes cantidades de dinero tanto para el Estado, como para la comunidad y las empresas. Hoy Ecuador tiene la posibilidad de regular desde el nacimiento a la industria minera a gran escala y de una manera adecuada para que todos ganen. Porque de lo que se trata es de ganar - ganar. Pero lamentablemente la Constituyente ha levantado una persecución en el tema minero, principalmente de parte del presidente de la Constituyente el economista Acosta, sin entender siquiera, sin tener acercamientos de lo que esa industria puede significar para el país. En Loja acaba de reunirse la Mesa Constituyente No. 5 sobre estos temas y acaba de decir que se opone al desarrollo de la minería a

gran escala y, en contrapartida, quieren desarrollar la minería a pequeña escala que es la más compleja, la más difícil de manejar y la más cara además, la más perjudicial. Con ese antecedente ¿cómo maneja Colombia, cómo maneja Argentina estos temas entendiendo que para poder redistribuir hay que tener un capital, un fondo o un presupuesto, entendiendo además de que no se debe hablar de combate a la pobreza sino de una política de equidad?

— Cuando en mi país decimos *línea gallina*, quiere decir *directo al grano*. Sobre los recursos naturales no renovables, yo creo que si los Estados latinoamericanos descentralizan los recursos naturales no renovables y estratégicos —carbón, petróleo, cobre, gas— se acabó el Estado Nación. Es decir, hay recursos que no pueden descentralizarse, la base de las rentas de los estados dependen de esos recursos. Ahí está todo el debate: qué debe ser nacionalizado, estatizado o privatizado. Y creo que eso es secundario respecto al problema fundamental: no hay que descentralizar esos recursos.

¿Cómo hace Colombia? Combina algo que suena bien en principio. El Estado se apropia de estos recursos, o sea, obtiene la mayor cantidad de recursos por la explotación del carbón, del petróleo, de la minería. Las entidades territoriales donde ocurra la explotación reciben una compensación por daños, una *regalía* que llamamos. Pero esto no funciona bien. Pues por capricho de la naturaleza, algunas entidades territoriales recibían unos recursos inmensos y entonces tienen los problemas de salud resueltos, resuelta la educación, electrificación, piscina de olas ...mientras el municipio de al lado está en el siglo XIX. Por ello ha sido una buena decisión crear un fondo que redistribuye esas regalías en todo el país. Hay 3 niveles de asignación: la mayor parte de la renta para la nación; en segundo lugar unas regalías para el lugar donde ocurre la explotación y en tercer lugar un fondo nacional donde todas las entidades territoriales pueden presentar proyectos y competir respondiendo a un cierto criterio de equidad. Pienso que van a tener muchísimos problemas de control, al momento hay más de 230 entidades territoriales a las cuales se le han suspendido los giros por regalías, porque no dan cuentas, por corrupción, porque se gastaron la plata en lo que no debían... El Estado colombiano, y compruebo

que es característica de muchos de nuestros estados, tiene muy débiles mecanismos de control. El control está ligado al desarrollo institucional y nuestro desarrollo institucional todavía no distingue con suficiencia Estado de Gobierno; y los gobiernos fuertes presidencialistas tratan de acomodar el conjunto del aparato del Estado a la acción de gobierno, entonces no reconocen la independencia o la autonomía relativa que necesita el control y esto es presa muy fácil para la corrupción.

— Tengo una inquietud muy grande alrededor de todas las presentaciones. Por un lado pienso que se ha enfatizado muy bien en el hecho de que la democracia no es posible en situaciones de inequidad, pero al mismo tiempo podríamos estar concluyendo de las ponencias que la posibilidad de superar las inequidades desde la democracia, desde los procesos participativos también es sumamente difícil. En consecuencia nos encontramos en un dilema y no hemos recibido sugerencias específicas por parte de los panelistas, sobre todo si consideramos que a nivel de lo local que es donde creemos nosotros probar que efectivamente la democracia funciona, no únicamente en la parte de los textos constitucionales sino en la realidad de cada una de nuestras comunidades, en sus problemas de pobreza, de educación, de inequidad. La pregunta sería ¿como en las situaciones concretas de nuestras poblaciones campesinas, rurales, etc, podemos ir construyendo un nuevo proceso democrático? ¿Cómo llevar una discusión de descentralización política y económica a los territorios?, y ¿Existen ya desarrollados criterios de equidad por territorio?

— No hace mucho terminé un estudio con ilustraciones económicas sobre transferencia y equidad en Colombia. Solo voy a dar dos indicadores. Bogotá es la ciudad con mayor desarrollo y El Chocó es el departamento de menor desarrollo y mayor pobreza. ¿Cuánta plata recibe en transferencias Bogotá respecto de El Chocó? El Chocó recibe muchas más plata por habitante que Bogotá y eso les molesta a los bogotanos de muchos partidos políticos incluso de izquierda que

dicen: *es injusto, Bogotá produce la mayor cantidad de tributos y de riqueza del país y es el que menos recibe porque la plata se va para el Chocó, donde son corruptos y se la roban.* Ese es el lenguaje de la inequidad y la insolidaridad

Sin embargo tampoco aquí hay real equidad. El Chocó recibe muchas más plata por habitante, sin embargo cuando uno analiza cuánta plata recibe Bogotá respecto del Chocó, en relación a la cantidad total de población y respecto de la cantidad de esta población que es pobre, resulta que los que reciben más plata relativa por cantidad de población y de pobres son los mismos de siempre. O sea los ganadores del centralismo: Bogotá, Cali, Medellín, los departamentos Cundinamarca, Antioquia, Valle, Atlántico y Santander, que son la expresión de nuestro centralismo. Esto quiere decir que el proceso de transferencias en Colombia, todavía obedece a inercias del desarrollo de nuestros estados centralistas y no logran desconcentrar y difuminar de manera equitativa los recursos.