

SINTESIS REFLEXIVA SOBRE EL SEMINARIO INTERNACIONAL “ESTADO, DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍAS E INTERCULTURALIDAD”

Informe presentado por: Sarela Paz

El presente documento, a la par que se propone establecer una síntesis de las intervenciones de los panelistas asistentes al seminario, propone ideas y elementos de debate alrededor del tema de descentralización y autonomías, buscando destacar los desafíos que se tienen y los aspectos a ser considerados como relevantes en el proceso boliviano. Para ello, retomaremos la estructura temática del seminario; es decir, abordaremos el ámbito competencial, la estructura territorial que se desarrolla a partir de un proceso de autonomías y descentralización, puntualizando finalmente, aspectos de distribución financiera. Cerraremos el documento recuperando las ideas propuestas y discutidas en el debate sobre interculturalidad y plurinacionalidad.

En relación a algunos aspectos contextuales de distribución financiera, debemos señalar que la descentralización en el país iniciada en la década del 90, ha generado flujos de recursos financieros considerables que son destinados a las unidades subnacionales (prefecturas/municipios); sin embargo, ello no se expresa en un desplazamiento de atribuciones asignadas a las unidades subnacionales. Presentándose desniveles en lo que significa la distribución de los recursos fiscales; en otras palabras, desconcentración que no viene aparejada de procesos de gestión. El panorama muestra un sistema nacional de desarrollo que no tiene directrices claras y que depende enormemente de la voluntad política de municipios y prefecturas.

A lo dicho anteriormente debemos sumar el carácter o condición con que se transfieren los recursos. Un presupuesto no ejecutado por la unidad subnacional puede ser objeto de congelamiento, pero nunca se revierte a favor del nivel nacional, quedándose como un recurso del nivel subnacional. Ello mismo se constituye en un contrasentido en la administración del presupuesto nacional.

Reflexiones entorno al eje competencial-

Comencemos con el primer eje temático de todo proceso autonómico y de descentralización, el sistema de asignación de competencias. El primer caso expuesto por Jaume Galofré fue el de Cataluña que tiene como antecedentes la aprobación constitucional de la autonomía en España, hace 20 años atrás. El establecimiento de un proceso autonómico, supuso abrir escenarios de gobierno menores al nivel nacional, a los que se les transfirió competencias, cualidades gubernativas. Así mismo, a la par que se abrieron formas de gobierno local/regional, el desarrollo de la Unión Europea como instancia donde se diseñan políticas internacionales para los Estados, supuso la formación de un nivel supra estatal y nacional para el ejercicio de políticas públicas. El proceso autonómico español significó, por tanto, la estructuración de formas de gobierno a distintos niveles.

El régimen de competencias debe ser establecido, según Jaume Galofré, como la manera o modalidad en que se genera una relación entre el Estado central y los niveles subnacionales, como la instauración de una forma jurídica compleja que traduce una relación entre el Estado y los sujetos autonómicos. La organización del proceso

autonómico español, iniciado el 1978, cobra su primera dinámica alrededor de dos comunidades políticas, Cataluña y el País Vasco, regiones que se adscriben a distintos ritmos autonómicos y que generan un sistema de autonomías por vía lenta o vía rápida. La vía lenta supone el acceso a la totalidad de un techo competencial, recién a los 5 años. La vía rápida, que caracteriza al País Vasco, supone el acceso a una situación competencial, en términos inmediatos.

Dos aspectos deberemos rescatar de los ejemplos anteriormente nombrados. Primero, la vía autonómica caracterizada por su forma lenta, implica que la autonomía, como forma de gobierno, no signifique la elaboración de un mapa autonómico. Segundo, la instauración de una forma de gobierno autónomo en España, introdujo una nueva forma de unidad territorial a considerarse por el Estado, la provincia; unidad que surge de la agrupación de municipios y que podría tener una iniciativa autónoma.

El desarrollo de los estatutos es a la vez el desarrollo de una organización territorial y la estructuración de competencias que implican traspaso de fondos. Un primer aspecto a definirse son las competencias exclusivas del Estado, las que suelen ser muy heterogéneas, con temáticas diversas referidas a la administración, a los RR.NN. El aspecto central es definir ¿cuál la función del Estado? en el marco de una regulación que entiende el desarrollo de la legislación básica, como facultativa del gobierno nacional, otorgándole al Tribunal Constitucional la interpretación de lo dicho en la constitución, en caso de controversias.

La estructuración de las competencias está llena de problemas entre la norma dada y las interpretaciones que se generan de ella, por eso, es bueno considerar aspectos como: 1º el contenido nuclear de una competencia y 2º entender las competencias según su tipología; es decir, *exclusivas* en tanto se inscribe en ella desde la función legislativa hasta la administrativa, *concurrentes* en la medida que el Estado legisla y la comunidad autónoma administra, y las *compartidas* que son la interpretación de las leyes base desarrolladas en el estatuto autónomo. Lo importante a tomar en cuenta en el proceso, es que lo básico debe estar establecido por ley en la legislación primaria y deliberada en el ámbito del legislativo nacional.

Existen también formas extra estatutarias para que las entidades autónomas asuman competencias a través de la figura “Estado que delega facultades a las comunidades”, tomando medidas de control. También es importante considerar puntos de conexión para definir los alcances territoriales de una norma; en otras palabras, ¿cuál entidad autónoma puede aplicar una norma y con qué alcance territorial?. Los puntos de conexión son aspectos de interés general, por ello mismo, los define el gobierno nacional. El carácter supracomunitario que tienen, hace que sea un asunto de aplicación mayor a la entidad autónoma.

Jaume Galofré plantea que hay dos competencias complejas que requieren equilibrios entre el nivel de gobierno nacional y las entidades autónomas: uno referido a derechos que competen a todos los ciudadanos y, otro, referido al orden territorial. La igualdad de derechos debe constituirse en una competencia transversal, afectando a muchas materias en la legislación y garantizándose en todo el territorio nacional. Por otro lado, la ordenación del territorio, si bien se la reconoce como una competencia exclusiva de la comunidad autónoma, el Estado interviene a través del régimen de propiedad.

La constitución y los estatutos son la fuente legal para el traspaso de competencias, lo que necesariamente compromete recursos fiscales. Ahora bien, ello no implica actos inmediatos, sino más bien procesos que establecen relación entre materias y submaterias que al desarrollarse, implican grados de conflictividad competencial entre el Estado y la comunidad autónoma, conflictos que son resueltos por comisiones bilaterales y bajo una perspectiva de lealtad institucional. Ello es, las partes en conflicto deberán actuar en base a un horizonte político de lealtad institucional hacia el Estado y la entidad autónoma.

Recuperando ideas para el debate podemos decir. Primero, el sistema de asignación de competencias tiene como núcleo lógico que informa en el razonamiento, la definición de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. Las materias a asignarse en cada una de ellas, permiten ordenar la relación entre el Estado y las unidades subnacionales y, más importante aún, establecen jerarquías entre las propias competencias. Un segundo aspecto que se debe destacar de la intervención de Jaumé Galofé es que todo proceso autonómico es sobre todo un proceso que impacta en el orden territorial, creando, como parte de la dinámica política autonómica, nuevos escenarios territoriales que se articulan con el Estado en condición innovadora. Esto quiere decir, que la forma territorial en que se expresan los gobiernos subnacionales no es una estructura dada, a priori al proceso autonómico y, menos la consolidación exclusiva de formas territoriales ya existentes.

Apuntemos elementos en la intervención de Markus Steinich reflexionando sobre el caso de Alemania. El proceso de descentralización alemán se ha desenvuelto dentro de una estructura y forma de gobierno federal; ello implica que las federaciones son entidades de gobierno que poseen competencias legislativas y ejecutivas, por tanto, carácter estatal. La concepción en juego en la Constitución es que las entidades federadas tienen un carácter estatal; es decir, poseen la separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La estructura de gobierno, por tanto, se expresa en la forma de: 1º Federación, 2º 16 países que conforman la federación y que son identificadas como los Laender, 3º los municipios.

El concepto de federación en juego es de un conjunto de entidades territoriales que se cooperan y se apoyan horizontal y verticalmente, un federalismo cooperativo. Los Laender, como entidad estatal, tienen la competencia de legislar y la federación legisla sólo sobre los asuntos definidos constitucionalmente; así también, los Laender legislan sobre asuntos que la federación no ha legislado. La legislación de los Laender es divergente.

Existe una figura en el sistema alemán llamada legislación concurrente que se divide en: legislación concurrente pura, legislación concurrente condicionada y legislación concurrente cronológica. La última implica una figura donde el derecho posterior deroga al derecho anterior. En general, la figura de legislación concurrente supone la competencia legislativa en relación con los diferentes niveles de gobierno y la legislación exclusiva, que también existe, está reservada a la federación. Los Laender poseen la competencia de desarrollar su legislación originaria, sobre todo en aspectos de educación, cultura; por ello, ejecutan leyes federales y las suyas.

La facultad legislativa, entonces, se expresa a través de la ejecución que hacen los Laenders, la federación; así como de la ejecución común, lo que implica delegación de

competencias con participación de la federación. La ejecución de competencias adquiere principios como: todos los países federados (Laender) poseen igual competencia de conectividad, asistencia judicial y administrativa; también el principio de legislación cuando la ley fundamental no ha trabajado ciertas temáticas. Está también el principio de lealtad federal que es ajustado por el Tribunal Constitucional y que implica que las partes en conflicto arreglan o pactan, según el espíritu del pacto federal. Si ello no resulta para la resolución del conflicto, entonces se presenta una intervención federal que supone establecer sobre los otros gobiernos territoriales, un control legal y técnico, un control jurisdiccional y un control de la contraloría.

El concepto de cohesión federal, por tanto, gira en torno a los deberes federales que los Laender deben vigilar y cumplir; además de la definición de atribuciones primordiales entre pisos federados y federación que se expresan en el Tribunal Constitucional, Ley Fundamental, Normativa Jurídica, Gaceta Federal y Ministerio de Justicia. Todos los Laender, en tanto entidades territoriales, acceden a impuestos, tributos que les permiten asumir las tareas de las competencias asignadas. Por tanto, el principio de conectividad basado en un federalismo cooperativo supone el desarrollo de una estructura de competencias que se proyecta hacia los ingresos fiscales y que supone que la federación y los Laender, asumen por separado los ingresos y gastos que resultan del cumplimiento de sus tareas.

Dos aspectos deberemos destacar de la experiencia alemana. Por un lado, el sentido de jerarquía en las facultades legislativas entre la federación y las entidades federadas, sancionada o desarrollada constitucionalmente. A pesar que el sistema de gobierno federado supone, por parte de los estados, derecho a tener en su seno los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), lo cierto es que a través del sistema de competencias, existen principios constitucionales que otorgan una jerarquía en la facultad legislativa, entre la federación y las entidades federadas. Por otro lado, el principio de jerarquía legislativa es interpretado constitucionalmente, desde los principios de lealtad federal; esto es, la existencia de un conjunto de principios constitucionales que rigen como principio moral y ético y que adquiere un carácter institucional.

Acerca de las reflexiones de los panelistas. Algunas ideas a destacarse están referidas a la forma y vía constitucional con que se definen las competencias, una clasificación casi cristalina que evidencia una técnica competencial con funciones y potestades donde asigno materias y también submaterias. Esto supone una reclasificación de lo que considero competencias exclusivas y concurrentes. El desafío, por tanto, será desarrollar formas y salidas de un Estado simple, lo que supone trabajar los ámbitos competenciales en función a leyes, o un Estado complejo, que implica diseñar las formas competenciales a nivel constitucional.

En ambas experiencias, Alemania y España, se observa que el municipio, como subnivel local queda muy debilitado en sus acciones gubernativas, por lo que se puede concluir que, un proceso autonómico desarrolla capacidades y potencialidades sobre todo al nivel intermedio de gobierno. Existe también una suposición errónea en la facultad legislativa. Cualquier materia que no haya sido legislada constitucionalmente, es susceptible de legislarse por el nivel subnacional. Esto puede llevar a conflictos muy fuertes entre el nivel nacional y los niveles subnacionales. Otro aspecto importante es la figura de lealtad federal donde las partes en conflicto, concensúan y acuerdan mecanismos de lealtad territorial, evitando de esta manera, la línea de la jurisprudencia.

Los puntos anteriormente mencionados nos llevan a preguntarnos, ¿cuánto del proceso autonómico socavará la vitalidad y el desarrollo de los poderes locales/municipales?. Si tomamos en cuenta que el sistema de competencias es una condensación del carácter de pacto logrado entre el nivel nacional y los niveles subnacionales, entonces, la legislación deberá considerar un acuerdo que no nos lleve a retroceder en el escenario gubernamental municipal.

El caso español, destacan los panelistas, expresa una distribución clara en la asignación temática de competencias. Así, el manejo de RR.NN. está en manos del Estado, el recurso agua, es una competencia de las entidades autónomas, el recurso forestal es una competencia autonómica, excepto la administración de los parques; la tierra, es también una competencia de las comunidades autónomas. Minería y energía, son competencias estatales y relaciones internacionales, en el último tiempo forma parte de las competencias de las entidades autónomas, en algunas regiones. La pregunta por tanto es, para el caso boliviano la disputa autonómica tiene como eje, el asunto de RR.NN. ¿cómo serán administradas estas competencias?.

Reflexiones entorno al eje de estructura territorial.-

El debate sobre descentralización en Francia surge en un contexto altamente centralizador del Estado francés. Por ello mismo, es un proceso joven que ha instaurado un fuerte ordenamiento territorial de fragmentación extrema en las subunidades nacionales. Es muy importante destacar de la experiencia francesa que existen dos tendencias en la organización de la descentralización. La primera ligada a la estructura administrativa del Estado y generativa de una organización territorial por regiones, departamentos y municipios. Es un ordenamiento territorial que se basa en la coordinación de políticas locales con los niveles superiores y en procesos voluntarios de agregación municipal, junto con consulta a la población. La segunda estructura ligada a la organización de un pacto territorial, o como Hubert Mazurek le llama, ligada no a una división administrativa sino a un territorio de proyecto organizado alrededor de un pacto, creándose una unidad llamada País.

El eje de la descentralización en Francia ligada a la estructura administrativa, está guiado por un proceso de ordenamiento territorial que expresa una relación negociada entre el Estado y las regiones, siendo esta última, el núcleo de la estructuración. Ello significa que el plato fuerte de las competencias estructuradas para los niveles subnacionales, es la región, lugar desde donde se arma una relación del Estado con sus subunidades, en términos administrativos y bajo el principio de la libre administración. Se tiene una autonomía para gestionar y legislar pero bajo principios de control estatal; así como presupuestos y fiscalía propia, junto con mecanismos que ayudan armar una perspectiva de intercomunidad. La relativa autonomía de cada nivel geográfico, viene acompañada de principios de respeto a las políticas nacionales de ordenamiento territorial.

La noción intercomunal o interregional busca evitar un centrismo porque promueve relaciones de cooperación y gestión pública intermunicipal, interdepartamental o interregional. Con ello se presenta niveles de apropiación social del territorio que manejan distintos equilibrios competenciales, como por ejemplo, la administración de grandes espacios regionales o metrópolis que permiten ofertar servicios comunes,

elaborar proyectos de desarrollo económico, urbanismo o relaciones transnacionales o transregionales. La idea centro es generar lógicas de poli centrismo, como mecanismo de cooperación y equilibrio entre los distintos espacios geográficos.

El eje de descentralización ligada a la forma País posee una cualidad importante. Al no estar ligada a la estructura de administración estatal, sino más bien a la estructuración de un pacto, es susceptible de organizar el territorio desde abajo, no así desde arriba, favoreciendo con ello la relación entre el Estado y las colectividades. Más importante aún es destacar que su conformación como unidad territorial traspasa la división administrativa del Estado; esto es, el Estado, las regiones y los municipios, planteando procesos de recomposición en la acción pública, en términos culturales, en términos de cooperación urbano/rural, en términos de imaginar el desarrollo local recomponiendo los límites administrativos.

La administración de esta forma territorial se basa en el establecimiento de planes de coherencia territorial que manejan estrategias de competitividad económica, de cohesión social y de desarrollo sostenible. Vistas así las cosas, Hubert Mazurek plantea la figura de una yuxtaposición entre la estructura político administrativa que se expresa en el Estado – región – municipio y la forma País que expresa un territorio con grados de control social.

Cerrando la intervención de Hubert Mazurek, destaquemos algunos aspectos para el análisis. El proceso de descentralización expresa una perspectiva heterodoxa, o inspirada en dos sentidos: uno de ellos que enfatiza la perspectiva de Estado, su organización y consolidación como forma político administrativa; la otra, pone énfasis en procesos voluntarios de la población para integrar pactos que le permitan imaginar formas de desarrollo y políticas de desarrollo, desde la población. Lo interesante del caso francés, es que ambas perspectivas de descentralización forman parte de lo que el Estado promueve, por ello mismo, es una perspectiva heterodoxa de encarar la descentralización. Cabe preguntarse a partir de lo mencionado, los grados de tensión que se desatan a partir de la yuxtaposición, sobre todo reflexionando en el ejercicio de las competencias que tienen los distintos niveles y las modalidades que ha desarrollado el caso francés para su resolución, en el ámbito de la política de Estado.

Alejandro Benedetti al exponer el caso de Argentina, retoma un eje analítico de la tradición de estudios regionales basado en la aproximación histórica que conceptualiza la región como espacios socioeconómicos; es decir, escenarios territoriales por donde circulan relaciones económicas y sociales que permiten construir formas de unidad territorial, desde las relaciones sociales. Por ello mismo, la región es una comunidad imaginada a partir de diversos factores y donde la religión, lo étnico o la lengua, juegan roles fundamentales.

La región como espacio socioeconómico es una categoría de análisis que pone énfasis en las dinámicas ideológicas, relaciones de poder, de clase y, a la vez, es una condición histórica para la construcción de identidades. Por eso mismo, el espacio socioeconómico formado y definido por flujos económicos de intercambio de productos y formas productivas variadas, es generativo de conlaves que albergan de manera relacional y contradictoria, relaciones sociales entre estratos diferenciados de la sociedad y que son analizados desde la categoría de clase.

Sinteticemos ideas sobre el orden territorial en el caso de España. Jordi Borja considera que la propuesta autonómica en España surge en el marco de un Estado altamente unitario y con tendencias centralistas y uniformadoras. Además de ello, otra característica del Estado español fue el débil rol que jugó como productor de visiones de desarrollo y de integración social, produciendo una visión de Estado fuerte institucionalmente pero débil en el sentido de impulsar expresiones de vida social. Se puede decir que no fue un Estado modernizador sino más bien un Estado que ejerció gobierno de forma censitaria, alternada con periodos autoritarios. El ingrediente mayor de dicho Estado fue, efectivamente, confrontaciones territoriales, acompañadas de lucha de clases y atraso productivo.

La cara modernizadora del Estado español, vino con el desarrollo de políticas sociales y de propuestas de autonomía que se iniciaron en la década del 50. El periodo franquista acentuó el carácter de un Estado centralista y criminalizó cualquier intento de promover la autonomía. A raíz de ello, la autonomía albergó en su seno autodefiniciones de nacionalidad muy sentidas y proscritas por la dictadura, reforzándose aspiraciones autonomistas en la entidad provincial. La provincia no se tocó y más bien fue fijada como la entidad local que expresa una circunscripción del Estado, a su vez, una circunscripción electoral. Entidad local situada entre el municipio y la región autónoma, por tanto, supramunicipal por ser demasiado grande y, a la vez, demasiado pequeña para ser autónoma.

La estructura territorial española responde a un doble modelo. Por un lado, tenemos la estructura territorial autonómica conformada por las regiones autónomas, las que forman parte del Estado y del bloque de constitucionalidad. Por otro lado, tenemos las provincias como unidades territoriales menores a las regiones, conformadas por una agrupación de municipios y que forman parte de la organización del Estado. Ahora, la concepción constitucional reconoce dos formas de autonomía: las autonomías que son demandadas por las nacionalidades y las autonomías que son demandadas por las regiones. Los vascos y los catalanes, por ejemplo, demandaron autonomía en condición de nacionalidades, pues ambas se ven a sí mismas como nación que contiene una historia, una lengua. El proceso autonómico, en este caso, no es comprendido como una concesión del Estado sino más bien como un derecho que compete a las nacionalidades.

Un proceso autonómico, una vez iniciado, avanza rápidamente y el gran desafío que se tiene es desencadenar la descentralización, lo que implica tareas complejas y caras porque el gobierno está más cerca de la gente y se requiere hacer más cosas. Por otro lado, los estatutos si bien se elaboraron al inicio del proceso, en 1994 se dio un nuevo impulso y el eje de la discusión se centro alrededor del tema de lo nacional, de la terminología de la nación. Así mismo, la deliberación estatutaria abrió el tema del bilateralismo como forma de relación entre el gobierno y las comunidades autónomas; a su vez, como la manera de encarar la cooperación transfronteriza. Se ahondaron los términos de derechos y deberes ciudadanos y el sistema electoral como parte de las comunidades autónomas.

El desafío presente en lo que respecta a asuntos territorial se focaliza en las divisiones internas que deberán ejercerse al interior de la comunidad autónoma. La región autónoma, la comunidad autónoma, deberá encarar un proceso de desconcentración que se exprese en planes territoriales desconcentrados y que no se constituyan en entidades políticas. Ello mismo entra en conflicto con la unidad territorial provincia, pues se trata

de una estructuración interna de la comunidad autónoma que se inició en 1979 con la constitucionalización del proceso autonómico, pero que al presente deberá tomar rumbos nuevos en los modelos de ordenamiento territorial. Ello significa, que la forma territorial de las autonomías, evidencia un proceso abierto e inacabado de los modelos territoriales.

Abrir nuevamente la deliberación estatutaria, ha implicado lidiar con nuevos alcances políticos del horizonte autonómico. Los criterios hoy en juego muestran tendencias de mayor autodeterminación, avanzar hacia el federalismo o la posibilidad de independización. Todo ello, según Jordi Borja, implica varios retos para el proceso autonómico en España. Hay fuerzas que están jalando por una perspectiva autonómica insolidaria, otras, que tienen resistencia al cambio. Ello se debe encarar y guiar con el principio de lealtad institucional que forma parte del bloque constitucional y avanzar en el sentido de salidas pactadas, teniendo mucho cuidado que en la solución no se incrementen niveles institucionales sino más bien se desarrollen, puntos de encuentro entre los niveles institucionales ya existentes.

Si la región autonómica forma parte de una construcción social, su deconstrucción deberá implicar también un proceso social donde las particularidades renacen y tienden a imponer estructuras territoriales. Por todo ello, los mecanismos constitucionales de elaboración y aprobación de estatutos, previenen su aprobación mediante el Tribunal Constitucional, pero los elabora el parlamento y los lleva al senado. Una comisión los reelabora y vuelven a la comunidad autónoma para ser aprobados por referéndum que tendrá rango de ley orgánica.

¿Qué necesitamos destacar en las intervenciones sobre la estructura territorial en el proceso autonómico? que no existe modelos de organización territorial en un solo sentido; es decir, no hay una coincidencia plena entre los niveles autonómicos y las entidades territoriales. En realidad, los casos analizados como Francia y España muestran que habiendo unidades subnacionales de gobierno, ligadas a la estructura gubernamental de un Estado, existen también unidades territoriales que asumen responsabilidades y cualidades en el funcionamiento del sistema autonómico. Las entidades territoriales no necesariamente son niveles de gobierno, pero los niveles de gobierno establecen jurisdicción y por tanto son unidades territoriales. Esto quiere decir que no todas las entidades territoriales tienen la cualidad gubernativa.

Modelos de organización territorial que cobijan en su seno sentidos distintos de organización del espacio y de las formas de gobierno, parecen yuxtaponerse, entrar en relaciones de tensión, en la medida en que el proceso autonómico y de descentralización se profundiza. Ello se expresa en la figura francesa de Estado-región-municipio como un eje de articulación territorial y en la forma País, como otro eje de articulación territorial. O en el caso español, en la figura de Estado-Comunidades Autónomas que organizan el territorio en un sentido y la forma Estado-Provincia, que organiza lo territorial en función a otros criterios.

Esto quiere decir que los Estados que han iniciado procesos de autonomía y descentralización, cobijan en su seno diversas modalidades de organización territorial y, ellos mismos, los Estados, son la entidad que administra y media la tensión y el conflicto que se desata por las distintas formas en que se presenta el territorio. Parece además identificarse ritmos distintos o principios diferenciados que obedecen a

objetivos también distintos. Por un lado, se observa que la organización territorial cumple intereses y necesidades del Estado, por eso son entidades territoriales que asumen cualidades gubernativas. Por otro lado, se observa que hay entidades territoriales que condensan construcciones espaciales tejidas por la sociedad civil, tejidas desde abajo; por ello mismo, expresan intereses y necesidades de colectivos sociales, procesos voluntarios de articulación. Estas entidades territoriales parecen no asumir cualidades gubernativas sino más bien, se vinculan a los procesos de planificación, de desarrollo, pero también de invención política.

Acerca del eje temático de descentralización fiscal.-

Para entender la estructura de descentralización fiscal, es necesario aproximarnos a la forma en que se organiza el Estado. El caso colombiano, según Carlos Cabrera, muestra un Estado conceptualizado como unitario, social y de derecho, descentralizado en tres niveles de gobierno: la nación, el departamento y el municipio. Los niveles de gobierno son entidades territoriales, por tanto, articulan la organización político administrativa y la división territorial del país. En Colombia, existe una cuarta entidad territorial reconocida por los cambios constitucionales y es la Entidad Territorial Indígena (ETI), pero no se ha desarrollado como figura.

La organización de las entidades territoriales como ámbitos de jurisdicción y, a la vez, como forma de gobierno, fueron previstas de desarrollarse a través de una ley específica de ordenamiento territorial que ayude a definir las relaciones entre los niveles de gobierno y entre las regiones y provincias; todo ello para operar en la planificación y organizar la descentralización fiscal. Sin embargo, esta ley de ordenamiento territorial, a 15 años de la reforma constitucional, no pudo desarrollarse por la cantidad de intereses que se ponen en juego. Así mismo, la ETI, al no haberse desarrollado como nivel de gobierno, ha quedado bajo la figura de resguardo indígena, forma territorial que fue desarrollada por la república y que hace referencia al territorio ancestral indígena, razón por la que no es una entidad territorial sino una organización tradicional con relativa autonomía y recursos propios.

La figura de autonomía acuñada en el proceso constituyente colombiano es de capacidad normativa; es decir, no se otorga capacidad legislativa, el legislador es el congreso de la república, por ello, sólo el congreso puede crear formas de tributo e instancias de recaudación. Los otros niveles de gobierno, pueden desarrollar lo planteado por el legislador. Las entidades subnacionales pueden administrar autónomamente sus tributos y definir el destino de sus rentas propias; es decir, lo que recaudan tiene absoluta autonomía, no así lo que les llega por coparticipación que son rentas exógenas. El sistema colombiano no prohíbe la doble tributación y además es posible ceder dominios tributarios del nivel nacional a las unidades subnacionales.

El sistema presupuestal en Colombia se organiza a través de: un Plan Nacional de Desarrollo, un Plan Departamental de Desarrollo, un Plan Municipal de Desarrollo y un Plan Sectorial de Desarrollo que se desenvuelve a nivel ministerial y Planes de Acción. Además de ello, se tiene un marco fiscal a largo plazo que planifica los procesos de manejo fiscal y obtención tributaria por 10 años. La administración fiscal colombiana contiene un déficit fiscal que obliga al sistema generar superávit para terminar cada año sin tanto desequilibrio. Por cada entidad territorial se tiene un límite de inversión presupuestaria, pero a pesar de que el presupuesto es organizado en función al territorio,

la plata se reparte con criterios temáticos. Entonces Colombia expresa, no una descentralización fiscal sino una desconcentración fiscal.

La experiencia de descentralización fiscal en España expuesta por Ana Santiuste se basa en la relación institucional establecida en la constitución y los estatutos. Como vimos en la primera parte, fruto de esta relación se estructuran las competencias y el Estado deberá contribuir para financiarlas. Es interesante observar los desplazamientos presupuestarios y la dependencia económica de las comunidades autónomas en el proceso. Los primeros años se revela un gasto público de la entidad autónoma, altamente dependiente del gobierno central. Cerca del 78% de los gastos públicos venían del gobierno central. Hoy día la situación fiscal ha cambiado porque el 70% del gasto público en las comunidades autónomas procede de los ingresos que generan las propias comunidades.

El principio de financiación autonómica está regulado por la propia constitución y una estructura de leyes que permite asignación de fondos, según competencia. La misma estructuración prevé fondos de compensación interterritorial que se rigen bajo principios de solidaridad con las regiones pobres. La figura sobre los tributos propios se enmarca dentro la constitución y se trata de una potestad del Estado, no obstante, las unidades subnacionales podrán establecer tributos, pero en concordancia con la ley nacional. Acá, a diferencia de Colombia, la ley nacional introduce una limitación para los tributos propios, buscando evitar la doble tributación.

En razón de ello, existen impuestos compartidos e impuestos cedidos totalmente. Los primeros forman una figura de régimen común, tanto para el Estado como para las comunidades autónomas y la gestión está en manos del Estado; asuntos como IVA, impuesto a hidrocarburos, renta de personas físicas, forman parte del paquete de impuestos compartidos. Los segundos, impuestos cedidos totalmente, evidencian un arreglo normativo donde el régimen impositivo está sobre todo en manos de la comunidad autónoma, pero su modificación se desarrolla en ciertos márgenes definidos por la ley nacional. Asuntos como patrimonio, sucesiones y donaciones, tributos sobre juego, electricidad, ventas minoristas sobre hidrocarburos, forman parte de los impuestos cedidos totalmente.

Cerrando las ideas de la intervención de Ana Santiuste, se puede observar con mucha claridad que el traspaso de competencias a las entidades autónomas, implica necesariamente una modificación de las necesidades de financiamiento. Dichas modificaciones no se estructuran de una vez y para siempre, sino al contrario, establecen términos en los cuales se define, según competencias, necesidades financieras. Pero como la estructuración de las competencias no es una estructura osificada, la redefinición de nuevos sentidos en las competencias, implica a su vez, una redefinición de las necesidades fiscales. Todo ello se presenta como procesos constantes donde la norma constitucional es interpretada con el sentido de relación que deberá haber entre el Estado y las entidades autónomas, al ejercerse una forma de distribución fiscal.

Una segunda idea a destacar es la figura de financiación al Estado de parte de la comunidad autónoma. La generación de ingresos propios tiene un sentido ascendente en el proceso autonómico; es decir, en la medida que se profundiza, mayores ingresos propios poseen los gobiernos subnacionales. Esta lógica se refuerza con la figura de

régimen foral del sistema español. El régimen foral se caracteriza por establecer y regular un régimen tributario propio. En la medida que dicho régimen se consolida y amplía las posibilidades financieras del gobierno autónomo, éste deberá considerar la situación de financiar al Estado las competencias exclusivas que le fueron otorgadas en el bloque constitucional. Competencias que son de beneficio directo para sus ciudadanos.

La última intervención referida a asuntos fiscales, es el caso de Argentina con la participación de Antonio Hernández. Destaquemos dos ideas fundamentales para los asuntos de distribución fiscal en un proceso de descentralización en dicho país. La redistribución fiscal siempre es posible, cuando un Estado y una sociedad han definido nuevos términos de organización estatal. Para el caso de Argentina, por un lado, tenemos las reformas constitucionales llevadas adelante mediante una Asamblea Constituyente, la cuál propuso una nueva organización estatal, por otro lado, tenemos un proceso de asignación presupuestaria que constantemente desdijo los cambios introducidos en la reforma constitucional.

El federalismo argentino a pesar de tener, en forma, una organización federal, se caracterizó por una dinámica política altamente centralista. Cuando en 1994 se introducen los cambios constitucionales para resolver dicho problema, se establece un reconocimiento autonómico en distintos niveles subnacionales. Así, la conceptualización constitucional parte de que la base de la democracia local es efectivamente el municipio, al que le sigue la provincia, el gobierno autónomo de Buenos Aires y el nivel de la federación. Por tanto, dicha reforma introduce 4 niveles de gobierno, modificando el criterio anterior donde solo se reconocían dos: la federación y la provincia.

El impacto de los cambios sobre la distribución fiscal, surge justamente de la mencionada reforma constitucional. Por tanto, en materia distributiva es la constitución la que demarca asignaciones presupuestarias, creando una figura de impuestos directos y otra de impuestos indirectos, ambos con la cualidad de que no pueden ser trasladados. También en el bloque constitucional se crea otra figura llamada impuestos concurrentes que son de coparticipación para las provincias y los municipios.

A pesar de lo propuesto en el marco constitucional la situación de distribución fiscal sigue mostrando el carácter centralizador del Estado argentino. De los ingresos fiscales el 60% de los recursos los tiene el gobierno federal y sólo un 40% las provincias y los municipios. ¿Cómo se da esta situación inconstitucional? A plan de decretazos, a plan de intervención del ejecutivo en la asignación presupuestaria. Ello quiere decir que el proceso de descentralización y autonomía encarado por las reformas a la constitución de 1994 no tiene un correlato en la distribución fiscal que se hace en Argentina.

Destaquemos las tendencias expuestas en los asuntos fiscales. Los tres países que compartieron su experiencia muestran que el proceso de descentralización y autonomías si bien se inicia con acciones en el orden constitucional, lo cierto es que no son garantía de un proceso de descentralización fiscal. En Argentina y Colombia las reformas a la constitución fueron encaradas con principios autonómicos pero esto no devino en descentralización fiscal; por lo menos, no a la altura de las reformas constitucionales. En Colombia se destaca un proceso de desconcentración de ingresos fiscales y no así una descentralización, porque el eje de la distribución fiscal no es el orden territorial o

la entidad territorial sino más bien los ejes temáticos que le permiten al gobierno central, redistribuir ingresos según sus planes y programas.

El caso de Argentina es más sintomático. A pesar que la reforma constitucional buscó romper el centralismo instaurado en plena estructura federal, lo cierto es que la creación de 4 niveles de gobierno, reconocidos constitucionalmente, no llevó a descentralizar ingresos fiscales. Reproduciendo la vieja lógica del sistema político, los gobiernos argentinos hicieron caso omiso de lo formulado en la constitución, ejerciendo una redistribución fiscal caracterizada por centralizar fondos en el eje del gobierno federal a través de la iniciativa del ejecutivo, expresada en la emisión constante de decretos.

A diferencia de estos dos países, el caso de España revela un proceso de profunda descentralización fiscal, inspirado en los principios constitucionales planteados en el bloque constitucional. España no sólo que organizó territorialmente el Estado en forma autonómica, sino que ello devino en un impacto muy grande sobre los montos a distribuirse en cada región autónoma. Iniciando el proceso, las comunidades autónomas dependían centralmente de la distribución fiscal que ejercía el Estado. Hoy en día, a 25 años de iniciado el proceso, las entidades autónomas dependen de los ingresos estatales en una cuarta parte para su funcionamiento; el resto lo generan solas. La figura del caso español introduce una idea muy nueva en los procesos de descentralización fiscal y es la financiación al Estado en competencias consideradas como exclusivas del nivel nacional. La posibilidad de captación de impuestos e ingresos fiscales por las comunidades autónomas, se ha profundizado de tal manera en España, que al presente los gobiernos autónomos deben cubrir costos de competencias que son asignadas al nivel nacional.

Sobre el eje interculturalidad y plurinacionalidad.-

A manera de reflexionar sobre interculturalidad con el caso del Ecuador, encontramos una diferencia que parece ya básica entre interculturalidad y multiculturalidad. Mientras que el segundo propone una coexistencia y diferencia entre culturas, el primero ha sido recreado en el mundo indígena y sabemos que puede tener una connotación positiva o negativa. En esta perspectiva la interculturalidad forma parte de los procesos de resistencia porque surge en el marco de las relaciones de poder, bajo el contexto de una cultura hegemónica y un sistema económico caracterizado por formas de dominación.

El reconocimiento a la diversidad como aceptación del Estado a formas plurales de existencia social, es solo un punto de partida de la interculturalidad; ella misma no puede ser solo un discurso de aceptación y diálogo entre diferentes sino que debe constituirse en una acción política generativa de modelos de gestión pública. Por eso es que en los últimos años podemos hablar del desarrollo de un Modelo de Gestión Intercultural. Puntualicemos algunos aspectos importantes en la gestión intercultural del caso de Cotapaxi, expuesto por Rodica Meyers.

El cantón de Cotapaxi inicia su proceso de descentralización enfatizando dos aspectos: salud y alfabetización; a su vez, obteniendo logros que son cualitativamente superiores a otras regiones de América Latina. Los logros alcanzados por un cantón de características indígena e insurgente, con importante producción de obrajes (producción artesanal) y bajo un sentido de afirmación del horizonte quechua de gobierno (ama sua –

ama q'uella – ama llulla), permite establecer una asamblea de gobierno local, que expresa formas de cogestión en el marco de la descentralización establecida en la Asamblea Constituyente del 98.

¿Cuáles son las bases de un gobierno local que se plantea una gestión intercultural? las bases están en la participación directa de la sociedad civil que partiendo de procesos de autodiagnóstico, de autoevaluación, formulan el carácter de dominio y poder de las relaciones sociales y lingüísticas, proyectando un horizonte político basado en formas de organización étnica territorial. Cotapaxi es un entorno quechua que expresando instituciones organizativas quechua, discute inversión y asignación presupuestaria en los marcos de una estructura altamente representativa de la sociedad civil, con órganos de control social y salidas financieras locales.

Para Rodica Meyers, las expresiones prácticas de una gestión municipal donde las mujeres indígenas se acercan y conocen la gestión, forman parte activa de los planes de desarrollo y construyen una agenda de acción, desde su experiencia de vida, son los elementos que permiten hablar del inicio de un proceso de descolonización que tiene como eje el descentramiento del poder y, a su vez, es un proceso de recolonización, en tanto el Estado ecuatoriano al verse cuestionado en los términos de su soberanía, introduce grupos paramilitares y sectores de oposición para socavar un proceso de sociedad civil fortificada. Se puede afirmar que Cotapaxi es una escuela viva de democracia donde las personas se van formando en el trabajo colectivo y en la afirmación de expresiones cívicas locales.

La iniciativa ecuatoriana de los gobiernos locales tiene sus bases en una inspiración autonómica de figura regional que busca refundar el país y a la vez los términos de la gestión intercultural, retomando tres principios: 1º una voluntad política local 2º establecer un hilo conductor para producir una propuesta basada en una perspectiva intercultural 3º construir la propuesta intercultural, conjuntamente con la sociedad civil, para desarrollar espacios de decisión y ejercicio del poder colectivo. Un paso ejemplo son los términos de la inversión del presupuesto. Una de las características la inversión pública es que se da a favor del área urbana. La fuerte intervención de la sociedad civil produjo un desplazamiento de la inversión a favor del área rural.

Cerrando ideas sobre el caso de Cotapaxi, encontramos que la definición de aspectos cruciales para el ejercicio de un gobierno local e intercultural, pasa por una definición de gobierno basado en la articulación territorial. Esta articulación territorial involucra lealtades antiguas de gobierno, amalgamadas de forma contradictoria, con formas renovadas de poder, por ello mismo, la plurinacionalidad y la pluriautonomía como gestión intercultural, están llenas de contradicciones, expresiones de poder y una gran necesidad de avanzar hacia la democracia de consenso que involucra seriamente a las instancias comunales y su sociedad civil; una democracia basada en la deliberación comunitaria y la construcción de consenso no como posiciones de mayoría y minoría, sino como aquel proceso colectivo donde se construye una posición común.

La experiencia de Sudáfrica expuesta por Annika Mokovist traza los desafíos políticos que tuvo este país para renovar los términos del acuerdo social y la estructuración del Estado, en el marco de una tradición altamente centralista y excesiva división entre grupos sociales. Sudáfrica, caracterizado por relacionarse en clave de diferencia étnica, diferencias ligadas a la forma racial e idiomática en que existe la gente, buscó establecer

con los cambios constitucionales un camino que, sin negar las diferencias culturales, permitiera a la vez crear un sentido común de pertenencia, un sentido de país sobre el cual estructurar una forma de Estado.

Actualmente Sudáfrica reconoce oficialmente 11 idiomas que son hablados centralmente por la población africana y que juntos componen el 75% de la población; teniendo una minoría blanca que también forma parte de la estructuración social en dicho país. El régimen de apartheid que condujo política e ideológicamente al país por muchos años, se basaba en una ideología de racismo que formulaba derechos sociales para los grupos de color. El eje de un armazón de las mencionadas características se basaba en contrarrestar y forzar las diferencias de los grupos étnicos, como elemento que le permitía a la minoría blanca, ejercer gobierno sobre una población numéricamente mayor a sí mismos.

Forzar las diferencias étnicas significaba crear reservas étnicas, unidades territoriales caracterizadas por un régimen de gobierno que exalta lo particular y singular de cada uno de los pueblos. Es por ello que el modelo político implicó una política segregacionista donde la democracia no era una alternativa de gobernabilidad, sino más bien el desarrollo de un régimen que prohibía, proscribía, reuniones masivas de personas, expresiones públicas de la protesta y una manipulación de las instituciones antiguas que permitía manejar lo africano.

Las reformas constitucionales del 92-93 desplazó el carácter de un país que se reconocía como una unidad, bajo la conducción de caudillos ilegítimos y una negación constante a la multinacionalidad, escondiendo la multitud de naciones y lealtades étnicas construidas fuera del Estado y dominadas por partidos étnicos que controlaban las reservas, hacia un país de dimensiones multinacionales. Lo multinacional en el contexto sudafricano era pues un planteamiento altamente subversivo, porque iba en contra de las formas segregacionistas y el esquema de forzamiento a las diferencias étnicas; en otras palabras, en contra de la estructuración de la dominación y la legitimación de privilegios para una minoría. Dicho elemento es lo que permite entender porque la idea de autonomía no pudo nunca fructificar como forma de gobierno.

Si las reformas constitucionales introdujeron la definición del país como plurinacional ¿cómo se expresa ello en la gestión pública y en el orden territorial?. Lo multinacional permite que los grupos y sectores étnicos hablen de secesión y/o autonomía y, a su vez, se planteen la posibilidad de formar parte de un Estado. Eso significó el desarrollo de una demanda de representación diferenciada y la generación de un gobierno que sentía amplia simpatía por lo multinacional. La estructuración del Estado pasó por incluir a los líderes tradicionales y sus formas institucionales a la gestión pública. La figura de Consejo de Caudillos como una institución que permite tejer representación y participación en los escenarios de gobierno, ya no se basó en la representación especial por forma étnica sino más bien, por la representación a través de las provincias donde los grupos étnicos son mayoría. Así se logró garantizar la representación en el nivel intermedio.

Sin embargo, la definición de multinacional implicó también una reforma de lo que podemos reconocer como usos y costumbres. La ley sobre comunidades tradicionales debía volverse compatible con la nueva constitución, con los derechos incluidos en la

nueva constitución que marcaron de manera clara la ilegalidad de la discriminación, la igualdad de derechos y la promoción femenina a los cargos tradicionales. Lo multinacional implicó también una reorganización de la distribución de tierras tradicionales y/o comunales y la elaboración de un acuerdo institucional entre los Consejos Tradicionales y los municipios. Así mismo, los Consejos Tradicionales tienen ingerencia en el nivel nacional porque tienen derecho a opinar sobre las leyes.

Para concluir con la intervención de Annika Mokvist reiteremos dos ideas que son importantes para el debate. La primera referida a lo institucional. El cambio constitucional en Sudáfrica, implicó la incorporación de formas institucionales tradicionales a la organización del Estado; ello trajo como resultado, la formación de una estructura institucional estatal que combina, que amalgama, tradiciones políticas distintas e incorpora, como parte de la vida institucional oficial, las instituciones tradicionales y modernas. La segunda idea que se relaciona con la primera. La incorporación de formas institucionales tradicionales y modernas en la estructuración del Estado, implica a su vez, un cambio en los contenidos de lo tradicional porque lo tradicional se pone en diálogo con lo establecido como moderno y con lo establecido por la constitución, que es en el fondo los principios de derecho que nos acogen a todos. Tal relación puede ser generativa de cambios cualitativos en las instituciones tradicionales y modernas.

Recojamos las ideas vertidas por los panelistas. La perspectiva de interculturalidad se ha constituido en la articulación de una visión no indígena sobre lo indígena. Ello traduce una situación de conflicto que cobija en su seno condiciones de desigualdad que deberán encararse bajo la perspectiva de “constitución de matrices distintas”, lo que nos plantea la figura de procesos intercivilitarios caracterizados por relaciones de poder y proceso de colonización de una forma de civilización por otra. A ello lo que corresponde oponer como salida intercultural, son procesos de descolonización que apunten al ejercicio del poder y a la ruptura de una hegemonía cultural. La década del 80 supuso el desarrollo de enfoques culturalistas e interculturales que buscaron encarar la problemática étnica en Bolivia, con escasos resultados.

Se trata hoy en día de avanzar hacia propuestas y salidas que no violen sistemáticamente la matriz civilizatoria. Así lo plurinacional refleja el descubrimiento de la palabra que a la vez se constituye en su encubrimiento, porque está influida por un mecanismo jurídico que reproduce la colonización. Hasta que no abramos la reflexión hacia la matriz civilizatoria que nos constituye como sociedad, la interculturalidad será un proyecto político que se impulsa en los ámbitos locales, lo que no pone en tela de juicio la identidad dominante del sistema, ni mucho menos garantiza la modificación de las relaciones de poder. La Gestión Pública Intercultural no afecta las relaciones de poder inscritas en los modelos de participación civil generados por los Estados.

Por eso lo intercultural y lo plurinacional es un campo de ambivalencias en la política pública, que tejen y retejen los ámbitos de poder local, enmarcados en una perspectiva de afirmación positiva. La interculturalidad no se desentiende de la hegemonía, ni tampoco del contexto neoliberal, que implica dominación de una economía de mercado, y el esquema de una democracia participativa. Solo en la medida en que lo intercultural nos ayude a pensar más allá de lo local, entonces encontraremos pistas para establecer diversos niveles de gobierno y con ello, pensar el autogobierno, expresiones de lo plurinacional que se traducen en la organización territorial del Estado, formas de

representación política que están más allá de lo local, representación directa en el parlamento.

Otra figura importante sobre interculturalidad planteada por los panelistas, es verla a ella misma como una condición de facto en Bolivia que se vincula a estructuras comunitarias, estructuras que no han actuado en los marcos liberales. La interculturalidad está teñida del impacto de una sociedad civil que posee amplias estructuras comunitarias, las que no se reducen al ámbito de los pueblos indígenas sino que se expresan también en la forma sindical ejercida por campesinos, obreros y artesanos; sectores generativos de procesos de democratización. A diferencia de ello, la vía institucional poco ha avanzado y más bien está marcada por una forma jerárquica que se expresa como multiculturalismo jerárquico.

La experiencia intercultural en las estructuras comunitarias, evidencia un sentido de democracia como forma política asambleística que genera demanda y toma de decisiones, abierta a la deliberación. Para entender ello, es necesario iniciar procesos de alfabetización cultural, alfabetización en otras culturas que no se expresan en las políticas públicas interculturales instauradas por el Estado; políticas que ejercen reconocimiento de la diversidad cultural, atrapadas por una mirada racista, una comprensión de apartheid. La lucha misma por la autonomía debería ser comprendida en ese sentido.

¿Cómo explicarnos la constitucionalización de una autonomía indígena, subordinada al departamento, en tiempos donde lo campesino indígena está en ascenso?. Solo por las formas de apartheid que genera el multiculturalismo jerárquico. La ubicación de un autogobierno indígena subordinado al gobierno departamental es generativo de un sistema segregacionista, que encierra escenarios indígenas a una política local. En Bolivia lo que debería presentarse es un gobierno y formas de representación indígena campesino, a todos los niveles, ello para romper con el multiculturalismo jerárquico. En general el multiculturalismo, reduce la política de la diferencia a la esfera privada y no se vincula con la autodeterminación; mientras que la multinacionalidad, abre la política de la diferencia al ámbito público y se inspira centralmente en la autodeterminación.

Finalmente, la interculturalidad y la plurinacionalidad pueden llevarnos a una política de identidad étnica que trae varios problemas, problemas que deben ser reflexionados. Primero, no toda la gente quiere identificarse con un grupo étnico. Existen sectores sociales que desean identificarse con el Estado nacional. Segundo, una política étnica puede ser a la vez una política de segregación. Ese camino es una falsa solución a los problemas interculturales. Tercero, la definición de un horizonte intercultural y plurinacional, no deberá cerrar las identidades a la forma étnica; es decir, deberá contemplar diferentes niveles y expresiones de la identidad. Dicha idea tiene grandes impactos sobre la característica y alcance del autogobierno. Cuarto, un individuo deberá tener la libertad de escoger sobre el tipo de gobierno en el que quiere participar.

Cerremos el debate planteando reflexiones sobre las ideas vertidas en el seminario. El desarrollo de competencias para las entidades autonómicas, es en el fondo un proceso político, no técnico. Esto es, un proceso donde se construye una relación entre el Estado y las entidades autónomas, un proceso lleno de conflictos y contradicciones, de tensiones que renuevan los términos de soberanía del Estado nación. Todo ello es

posible, en tanto se construye una base fundamental que se la identifica como “las bases de la lealtad institucional o las bases de la lealtad federal”. En el fondo se trata de un acuerdo social que queda como principios en la norma constitucional, principios que informan procedimientos y alcances del autogobierno y que definen un orden de jerarquía gubernamental. Es a partir de ello que se puede definir, sin perderse en el camino, atribuciones que asumen los distintos niveles de gobierno.

Los procesos de descentralización y sobre todo de autonomía, introducen elementos renovados en la organización estatal. Resultando de ello algo crucial para el Estado, un orden territorial que se organiza bajo perspectivas heterodoxas. ¿Qué quiere decir ello? Que la organización del territorio al interior del Estado nación amplía estructuras administrativas y políticas del Estado, irradia Estado a niveles subnacionales, pero también introduce elementos de organización territorial, ligados a la dinámica de la sociedad civil, consolidando formas públicas para su desarrollo y generando pactos territoriales que innovan la relación entre Estado y sociedad civil. Más importante aún. La relación renovada entre Estado y sociedad civil, no solamente que amplía e irradia las formas del Estado sino que al introducir, en la dinámica política, ritmos territoriales de la sociedad civil, abre un proceso inédito de construcción de Estado en el seno de la sociedad civil. A ello Gramsci le llamará: la construcción de una sociedad civil profundamente política, que es en el fondo el reto de la construcción del Estado ético.

El orden territorial en los procesos de descentralización y autonomía también plantea otro reto. Como se generan unidades territoriales heterodoxas, se producen entidades territoriales que desconcentran el Estado y que asumen formas de gobierno, así como, unidades territoriales que permiten organización estatal pero que no asumen cualidades gubernativas. Resultado de ello tenemos que no todas las entidades territoriales serán entidades con cualidades gubernativas. Esta reflexión es muy importante porque de lo contrario se introduce una tensión muy fuerte en las dinámicas estatales, a partir justamente de la perspectiva heterodoxa de organización territorial. Es tal vez, la única manera de encarar las tensiones que desata la descentralización y la autonomía.

Resultado de las dinámicas planteadas, es efectivamente la descentralización fiscal que se expresa como desconcentración de recursos, en los casos más moderados, y como descentralización de recursos, en los casos más radicales. Todo ello es posible, sin embargo, a partir del bloque constitucional generado como parte del pacto social. En otras palabras, el inicio de un proceso de descentralización y autonomías, parte de la deliberación constitucional y el pacto constitucional, techo base que permite generar o renovar estructuras territoriales y organización fiscal.

Finalmente, el horizonte político del proceso autonómico o de descentralización, posee una agenda básica, la redefinición de la nación. Por ello es que viene acompañado de un conjunto de debates alrededor de lo nacional, lo plurinacional, lo intercultural, reflejan el sentido de renovación de los términos de la nación. Acá un aspecto muy importante es, efectivamente, el grado de irradiación y profundidad con que podemos reflexionar el contenido de la nación. Si nuestras reflexiones sobre lo plurinacional o multinacional quedan proscritas al ámbito local, entonces seguimos impulsando ritmos y tonos en clave liberal; esto es, acomodados de la diferencia, de la pluralidad, sin ejercer cambios cualitativos en la comprensión de la nación y el Estado. Si las reflexiones sobre lo plurinacional o multinacional son capaces de irradiarse al plano nacional,

entonces habremos iniciado un proceso de construcción de nación y Estado, distinto al formulado por el constitucionalismo liberal.

Extraído de: Maestría en comunicación intercultural como aporte al desarrollo
[en línea]

<http://maestriaencomunicacionintercultural.blogspot.com/2010/01/sarela-paz-patino.html>