

## SECCIÓN ESPECIAL: DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE FACULTADES EN PAÍSES NO FEDERALES

La descentralización puede hacer que los gobiernos sean más sensibles ante las necesidades locales

LA REVISTA *FEDERACIONES* HABITUALMENTE PUBLICA ARTÍCULOS sobre los aproximadamente 28 países federales del mundo, pero existen muchas otras naciones que han otorgado o dele-

gado facultades en sus unidades regionales más pequeñas.

En este número de Federaciones, dirigimos la mirada al estado que guarda la descentralización en cinco de estos países que no son federales, a tres naciones sudamericanas, Colombia, Bolivia y Perú, así como a Japón y Marruecos.

Descentralización significa la cesión de determinadas facultades administrativas a las regiones de un país pero sin el otorgamiento de facultades políticas ni fiscales.

Los cinco países, en grados distintos, se propusieron y procuran acercar el proceso de gobierno a sus gobernados.

Algunos de los llamados gobiernos “unitarios” han existido durante siglos con todas las facultades importantes concentradas en sus gobiernos nacionales, pero ya sea para satisfacer las demandas regionales o para hacer más eficiente la gestión gubernamental, han escogido “transferir” facultades a otro orden de gobierno.

Recuérdense los gobiernos transferidos a Escocia, Gales e Irlanda del Norte en el Reino Unido después de las elecciones de 2007.

La transferencia de facultades es un método de descentralización que incluye no sólo un cambio en la toma de decisiones



REUTERS/DAVID MERCADO

Los cruceños celebran que el “SI” a la autonomía haya triunfado con 85% de los votos el pasado 4 de mayo de 2008. El voto por la autonomía de la región más rica de Bolivia fue un acto en contra del Gobierno del presidente Evo Morales.

administrativas sino también una descentralización política y fiscal. Como tal, es la forma más desarrollada de descentralización, a excepción de un mandato constitucional de autogobierno.

Los cinco países estudiados en este número de la revista están en momentos distintos entre la descentralización básica y una transferencia de facultades en toda la extensión de la palabra. Ninguno de ellos enfrenta una secesión inminente de sus unidades subnacionales.

De estos cinco países, Japón es donde la transferencia de facultades se ha dado en menor medida. La revista *Economist* comentó recientemente que “más que cualquier otra gran democracia rica, Japón concentra el poder político y los recursos financieros en el centro”.

Sin embargo, a principios de año, un panel gubernamental recomendó el cuasi desmantelamiento del sistema centralizado de gobierno que ha existido desde 1867. La propuesta limitaría el gobierno central a 16 áreas, entre ellas, la diplomacia, la seguridad nacional y la política comercial. De acuerdo con la propuesta, los gobiernos regionales también se responsabilizarían de áreas como las obras públicas y el fomento industrial.

En Marruecos, el gobierno procura calmar la ira de la juventud

radical y poner fin a los atentados terroristas que estremecieron al país hace cinco años. Parte de su estrategia es delegar en el orden local la responsabilidad del desarrollo económico y social. Por lo que respecta a los países sudamericanos, Colombia ha financiado de manera significativa la descentralización energética, pero las reformas practicadas no se acercan a la transferencia.

En Bolivia, el presidente populista Evo Morales entabla una batalla perdida en contra de las regiones subnacionales del oriente del país que votan por la transferencia de facultades fiscales a las regiones. Morales percibe esta descentralización como una apropiación del poder por parte de los terratenientes adinerados y un medio para evadir la carga fiscal. Morales quiere ese ingreso fiscal adicional para ayudar a los habitantes más pobres, en su mayoría indígenas y que representan 70% de la población total.

Entre tanto, en Perú, la descentralización ha avanzado a trompicones durante los últimos 29 años. Martín Tanaka y Sofía Vera, del Instituto de Estudios Peruanos, anotan que la descentralización de su país ha sido caótica y hasta el momento, incapaz de establecer en forma coherente y organizada un marco institucional para la prestación de servicios gubernamentales al pueblo.

# Los conflictos étnicos y de clase paralizan las reformas bolivianas

El Presidente titubea en el tema de la descentralización

POR FRANZ X. BARRIOS SUVELZA

**C**UANDO EL CANDIDATO SOCIALISTA EVO MORALES SE convirtió en el primer indígena en asumir la presidencia de Bolivia en 2006, con la encomienda de efectuar un cambio radical, sus partidarios esperaban que obtuviera grandes logros.

Bolivia es una sociedad dividida en términos económicos y étnicos. Los seguidores de Morales también son indígenas y, en su mayor parte, económicamente desfavorecidos.

El reto es enorme. Bolivia es uno de los países más pobres de América del Sur, y esta nación de 9.2 millones de habitantes tenía una lista de expectativas que satisfacer.

Por una parte, los pueblos indígenas, que habitan mayoritariamente en las regiones montañosas occidentales, quieren una mejor democracia, una posición más sólida de negociación con las compañías multinacionales de petróleo y gas y una reforma total de la Constitución que incluya el reconocimiento formal de los derechos indígenas. Estos ciudadanos indígenas bolivianos

representan un considerable 70% de la población del país y apoyan decididamente a Morales.

Por otra parte, los bolivianos más ricos de las tierras bajas del oriente, en su mayor parte descendientes de españoles y mestizos, quieren que el gobierno nacional, asentado en La Paz, les conceda mayor autonomía departamental.

Inicialmente, a principios de 2006, esos dos grupos de interés vivieron en una paz precaria bajo el liderazgo de Morales. Pero varios de los partidarios de Morales querían que desmantelara el llamado “neoliberalismo”, política que promueve los mercados sin restricciones y los gobiernos pequeños que no interfieran con los flujos de capital y bienes. Aquí fue donde los dos grupos chocaron poco después de que Morales nacionalizara el sector de petróleo y gas en mayo de 2006.

En el oriente, que se muestra irritado por el Gobierno de Morales, cuatro de los nueve departamentos de Bolivia quisieron impedir que Morales impusiera fuertes cargas fiscales a sus plantaciones de soya y a los ranchos de ganado, y esperaban adquirir a través del proceso de transferencia una porción mayor de sus ingresos por gas natural, ahora controlados por Morales.

Las fuerzas a favor de Morales —dirigidas por su partido, el Movimiento al Socialismo o MAS— querían que la riqueza generada por esas regiones del oriente se empleara para elevar el nivel

**Franz X. Barrios Suvelza** es asesor de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en La Paz, Bolivia.



de vida de otras partes del país.

Al principio pareció que estas dos metas contradictorias entre sí podrían alcanzarse. Pero ni las fuerzas de Morales ni los departamentos del oriente estaban dispuestos a transigir.

### Los defensores de la autonomía se enfrentan a Morales

El descontento con el nuevo Presidente y con sus programas ha ido incrementando en el oriente. En julio de 2006, los opositores a Morales ganaron la primera ronda de referenda en apoyo al principio de autonomía provincial en cuatro departamentos del oriente de Bolivia. Ésta sirvió de ensayo general de la referenda definitiva que pronto vendría y como severa advertencia para Morales. El escenario para el movimiento de autonomía dio inicio en diciembre de 2005, cuando, en las primeras elecciones democráticas departamentales celebradas desde 1825, seis de los nueve departamentos de Bolivia eligieron a sus gobernadores de los partidos contrarios al partido socialista de Morales.

### El tiempo pasa

Entre tanto, mientras los escaños del oriente se preparaban para referenda adicional, el tiempo se le escapaba entre las manos a Morales y a su apuesta por tener una Constitución rápidamente aprobada, una Constitución que según había prometido, afianzaría los derechos políticos y económicos de sus seguidores indígenas.

A la Asamblea Constituyente le tomó 18 meses de frustrantes sesiones elaborar el proyecto de Constitución. Esa Constitución, redactada exclusivamente por la mayoría a favor del gobierno y unos cuantos aliados, fue adoptada en medio de gran revuelo. El referéndum por la Constitución, que inicialmente había sido programado para el 4 de mayo de 2008, fue suspendido por el gobierno después de que la corte electoral anunciara que no podría ser organizado a tiempo para esa fecha. Todavía no se ha fijado una nueva fecha.

En las negociaciones constitucionales, las fuerzas evistas de la Asamblea Constituyente se negaron hasta el último minuto a ceder el más mínimo poder legislativo a los departamentos en la nueva Constitución. La facción progubernamental temía que permitir una legislación de esta naturaleza implicaría renunciar a poderes políticos que simplemente no podían ceder bajo el supuesto erróneo de que la demanda autonómica era una simple

maniobra de los ricos terratenientes.

En un esfuerzo de último minuto del vicepresidente, Álvaro García, por lograr acuerdos con las fuerzas orientales, el proyecto constitucional finalmente redactado introdujo facultades legislativas en la esfera subnacional, en concesión a los departamentos que buscaban mayor autonomía. Pero los terratenientes consideraron que esas facultades no eran satisfactorias. Por su parte, las fuerzas evistas incluyeron en el proyecto de Constitución una serie de disposiciones, incluyendo a las entidades autónomas, regionales e indígenas, forjando una complicada y potencialmente inmanejable red de gobiernos.

En una entrevista con la BBC el 24 de abril de 2008, Morales acusó a sus opositores de la región oriental de realmente estar interesados en el dinero y no en la transferencia y afirmó que los orientales más adinerados sólo adquirieron interés en la transferencia al perder el control del gobierno central.

### La pérdida del control

“Si vemos la historia, observamos que siempre ha habido demandas de federalismo cuando la minoría rica pierde el control del gobierno central, pero cuando lo recupera se olvida por completo de la autonomía”, afirma Morales.

El siguiente conflicto entre las dos fuerzas tuvo lugar el 4 de mayo de 2008. El departamento de Santa Cruz hizo un referéndum en el que pidió a los votantes la ratificación de un Estatuto de Autonomía aprobado por su le-

gislatura el mes de diciembre anterior. El referéndum fue aprobado por 85% de los votantes. Los evistas hicieron un llamado a la gente de Santa Cruz para que boicoteara la votación, pero sin mayor éxito.

De acuerdo con la BBC, en abril, Morales prometió que la nueva Constitución garantizaría la transferencia de facultades a los departamentos y que se trataría de una autonomía para el pueblo, no de una autonomía para la élite adinerada de Santa Cruz.

El siguiente enfrentamiento vendrá justo después de que se fije la fecha del referéndum para aprobar el proyecto de Constitución. La nueva Constitución identifica a los 36 pueblos indígenas de Bolivia por primera vez en la historia, enumera sus lenguas como lenguas oficiales en toda la nación y requiere que

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]



REUTERS/ANDRES STAFFE

Una mujer indígena vota en el referéndum de mayo de 2008. Las fuerzas a favor de la autonomía en Santa Cruz ganaron la votación.

## El Referéndum sobre las Autonomías Departamentales en Bolivia (2006)

La pregunta que se le planteó a los votantes sobre este asunto fue: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía

departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”

*Extraído del referéndum del 2 de julio de 2006, en el que cuatro departamentos del oriente votaron por un contundente “Sí”.*

# Un panel japonés hace un llamado para que el poder pase a manos de las regiones

El proceso de descentralización cobra ímpetu



Yasuo Fukuda, primer ministro de Japón, enfrenta la exigencia de mayores facultades por parte de los alcaldes del país y de los gobiernos locales.

POR PURNENDRA JAIN

**E**N ESTOS DÍAS, LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN SE HA convertido en un tema político candente en Japón.

A pesar de ello, la complejidad política y burocrática, que va de la mano de diversos intereses políticos rivales e irreconciliables, dificulta la transferencia de facultades a las unidades de gobierno de menor nivel en un Japón que es todavía un Estado fuertemente unitario.

Tan fuerte, que la revista *Economist* comentó en un artículo reciente que “más que cualquier otra gran democracia rica, Japón concentra el poder político y los recursos financieros en el centro”. Los gobiernos locales de Japón han luchado durante años para obtener tanto la independencia financiera como la autonomía política. En fecha reciente, las demandas de descentralización

han sido más enérgicas que nunca antes. La necesidad de cambio es evidente.

En abril de 2008, un panel gubernamental japonés recomendó el desmantelamiento del sistema centralizado de gobierno que ha existido desde la reinstauración de la dinastía Meiji en 1867. La propuesta limitaría el gobierno central a 16 competencias, entre ellas, la diplomacia, la seguridad nacional y la política comercial. Todas las facultades restantes pasarían a las regiones o municipios. Según el proyecto, también recaería en los gobiernos regionales tendrían también la responsabilidad en áreas tales como las obras públicas y el fomento industrial.

Pero no habrá apresuramiento. Las recomendaciones forman parte de un informe provisional. Se cree que el panel necesitará dos años más para presentar las recomendaciones finales.

La estructura altamente centralizada de Japón hace esfuerzos por darse abasto ante una demanda de servicios que nunca fue más diversa en un país que tiene una de las poblaciones con mayor índice de envejecimiento del mundo. Las presiones de la globalización hacen cada vez más difícil que los gobiernos locales

**Purnendra Jain** es profesor y director de Estudios de Asia en la Universidad de Adelaida, en Australia.

forumfed.org





Ciudadanos japoneses en una calle en Yokohama. Quienes viven en el campo y en otras ciudades distintas a Tokio, ahora tienen mayor control sobre su gobierno local.

operen de manera eficaz. La fuerte dependencia de los jefes del centro con frecuencia deja a los gobiernos subnacionales impedidos, sin dinero y, a menudo, impotentes.

El camino hacia la descentralización en el Japón de la posguerra ha sido largo y sinuoso. Se ha caracterizado por abundantes iniciativas, ideas, proyectos y, recientemente, incluso por la aprobación de leyes que apoyan la mayor autonomía de los gobiernos locales.

El gobierno central, alimentado por el trabajo del panel, está considerando seriamente una reconfiguración total de la actual estructura de dos niveles, consistente en 47 prefecturas y unos cuantos miles de municipios clasificados como ciudades, pueblos y aldeas.

### Las ciudades divididas a la mitad

En 2006, las fusiones diseñadas centralmente —y en algunos casos no bien recibidas— redujeron los municipios a 1 820. La medida se aplicó con la finalidad de aumentar la eficiencia y las economías de escala que hicieran posible una prestación de servicios más eficaz a las comunidades locales.

Una nueva propuesta considera la redefinición de los límites actuales de las prefecturas para formar lo que los japoneses llaman *doshusei* (regiones o estados ampliados).

Estos estados podrían ser entre 9 y 13, y gozar de mayor autonomía fiscal y funcional que las prefecturas actuales. Pero la propuesta está plagada de obstáculos y las partes interesadas luchan por proteger sus respectivos territorios. Irónicamente, las facultades del gobierno central serían transferidas a unidades subnacionales más centralizadas.

Tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Aliadas (principalmente los Estados Unidos) ocuparon Japón. En concordancia con los objetivos de la ocupación de descentralizar el gobierno, la Constitución de 1947 consagró el principio de autonomía local. Por primera vez en la historia mo-

derna de Japón, el autogobierno local adquirió rango constitucional.

Con el fin de la Ocupación en 1952, los partidos conservadores gobernantes, tanto a nivel central como local, rechazaron la descentralización que habían llevado a cabo las autoridades de la Ocupación y, de manera flagrante, volvieron a centralizar hasta donde la nueva Constitución lo permitía. El rápido despegue económico de Japón durante los primeros años de la posguerra sirvió para legitimar este retorno con la generación de una amplia aceptación del Estado centralizado como medio esencial para el crecimiento económico nacional.

Este veloz crecimiento económico debido a la industrialización en las décadas de 1950 y 1960, también fue un incentivo para las comunidades locales que buscaban mayor autonomía en tanto luchaban para encarar severos problemas sociales, como la escasez de vivienda urbana y la inadecuada provisión de asistencia médica y familiar. El gobierno conservador del Partido Liberal Democrático se enfocó en el crecimiento económico continuado e ignoró el sufrimiento del común de los ciudadanos. Pero la resistencia estimuló un movimiento de bases fuerte, creativo y motivado en contra de la negligencia del gobierno central ante las condiciones de vida urbana.

Una nueva generación de consejeros de izquierda llegó al poder a través de elecciones subnacionales. No les atemorizaba chocar con el gobierno central en temas vitales para sus comunidades locales, con las que evidentemente el gobierno central estaba fuera de contacto.

Estos funcionarios emprendieron con valentía políticas innovadoras a favor de los intereses de los residentes locales, aun cuando eso significó pasar por alto las políticas del gobierno central. Su firme voluntad, sus iniciativas políticas francas y su interés de realmente servir a las localidades que los habían elegido, resultaron en una descentralización de facto y una democracia

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 21]

# La transferencia de facultades en Colombia desencadenó 25 años de democratización

Las reformas cambiaron el rostro de las ciudades pero los servicios clave se quedaron sin los fondos necesarios



CREDIT: REUTERS/ALBERTO LOPEZA

El presidente de Colombia Álvaro Uribe gesticula durante una reunión con el secretario de Comercio de los Estados Unidos, Carlos Gutiérrez. Uribe ordenó un asalto a un campamento de las FARC en Ecuador en abril de 2008 que provocó las protestas de otros gobiernos latinoamericanos.

POR ANA MARÍA BEJARANO

**C**ON TODO Y LA LARGA BATALLA QUE SOSTIENE CONTRA LOS capos del narcotráfico y la lucha entre facciones, Colombia ha instituido con éxito el sufragio directo de alcaldes y gobernadores en un proceso de democratización de 20 años que en 2008 todavía sigue transformando el rostro de la nación.

El paso a la elección directa de alcaldes y gobernadores ha tenido un impacto perdurable en la política colombiana. Con él, el sistema político se abrió a muchos grupos. Surgieron nuevos partidos políticos y movimientos con la promesa de hacer una limpieza en la administración pública, eliminar de raíz la corrupción, terminar con el gobierno de un solo hombre por parte de los alcaldes de las ciudades y la oferta de una mayor rendición de cuentas.

Antes, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores estatales, que, a su vez, eran designados por el Presidente.

Pero estos cambios no son suficientes para que el proceso de descentralización pueda ser considerado como una transferencia de facultades. Los 32 departamentos de Colombia y sus ciudades gozan de pocas facultades, aunque dichos poderes se encuentran establecidos y ampliamente respaldados en la Constitución adoptada en 1991. Son pocos los impuestos que los departamentos y ciudades pueden recaudar. Sin embargo, los cambios realizados en un cuarto de siglo han sido impresionantes.

Un personaje municipal en la transferencia de facultades a las ciudades es Sergio Fajardo, profesor de Matemáticas que gozó de gran popularidad como alcalde de Medellín (de 2003 a 2007). Fajardo se enfocó en ayudar a los pobres construyendo infraestructura pública y facilitándoles el traslado cotidiano a sus lugares de trabajo y se le reconoce por el giro que dio a una ciudad antes considerada la más peligrosa de América Latina. Medellín ya no es vista como la capital de la droga de Sudamérica, en parte, gracias a Fajardo.

**Ana María Bejarano**, profesora adjunta de Ciencias Políticas en la Universidad de Toronto, fue profesora de Ciencia Política en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia.

forumfed.org

Hoy en día, la gente espera mucho más de las administraciones municipales que hace dos décadas. Esto se aplica por igual a las ciudades más importantes y a los numerosos centros urbanos de tamaño medio que han sufrido transformaciones considerables, principalmente a causa de los incentivos creados por la democratización y el poder creciente del orden de gobierno municipal.

La campaña de descentralización que tiene lugar en Colombia empezó a mediados de la década de 1980. Formó parte del retorno a la democracia de América Latina y fue resultado de las presiones para que disminuyera el tamaño de los gobiernos centrales. Marcó el inicio de una tendencia de toda la región al adelgazamiento y descentralización de los Estados.

## El desarme de las distintas fuerzas

Los colombianos estaban hartos de décadas de guerra interna. La descentralización fue promovida como un medio para instaurar la paz entre las diversas facciones enfrentadas y como un incentivo para que depusieran las armas, a cambio de obtener poder en los gobiernos departamentales.

El ala derecha del Partido Conservador consideró que esta medida era provechosa para todos e inicialmente también fue considerada así por la extrema izquierda, representada por diversos grupos guerrilleros, particularmente el poderoso grupo rebelde conocido como las FARC.

El Gobierno del Partido Conservador del presidente Belisario Betancur (1982-1986) inició pláticas de paz con tres grupos guerrilleros en 1983. En este contexto, arrancó la propuesta para iniciar el proceso de descentralización. La descentralización — que pronto adquiriría rango constitucional en la Constitución de 1991— fue vista como un anzuelo para atraer a los grupos guerrilleros a la mesa de negociación y, por otros en el Congreso, como un medio para aumentar sus posibilidades políticas cuando los liberales retornaran al poder, como sucedió en 1986.

En 1998, el presidente conservador Andrés Pastrana inició una serie de conversaciones de paz con las FARC, de donde resultó la “zona desmilitarizada” para los rebeldes en Colombia. Pero en febrero de 2002, después de más de tres años de negociaciones, Pastrana dio por terminadas las pláticas tras una serie de fuertes



ataques guerrilleros de las FARC. Entonces, el ejército colombiano procedió a ocupar la zona desmilitarizada.

Las FARC respondieron con el secuestro de rehenes de tan alto nivel como la senadora colombiana Ingrid Betancourt a finales de febrero de 2002. Esta acción elevó el monto de la apuesta. Las ciudades a lo largo y ancho de la nación organizaron manifestaciones masivas contra los secuestros en las que participaron ciudadanos de todas las tendencias políticas y opiniones ideológicas.

El conflicto civil en Colombia fue un despliegue confuso de alianzas traslapadas. Los grupos guerrilleros y los llamados grupos paramilitares habían sido financiados durante años por el narcotráfico. Los cárteles de la droga colombianos llegaron a utilizar submarinos miniatura, con un costo de dos millones de dólares estadounidenses cada uno, para la entrega de cocaína.



Una pancarta en Medellín hace un llamado a la libertad de la política colombiana Ingrid Betancourt, que fue secuestrada por las FARC en febrero de 2002.

Aunque muchos de ellos fueron capturados por la armada colombiana o la estadounidense, los submarinos que consiguieron evadirse pudieron llevar cocaína a México por un valor de 250 millones de dólares estadounidenses.

En la extrema derecha, los 26 000 miembros del grupo paramilitar AUC depuso las armas entre 2002 y 2006 a cambio de beneficios como la reducción de condenas. Pero después de la desmovilización, los grupos paramilitares fortalecieron sus redes de poder político y de control de las tierras.

### Los elementos municipales encabezaron la reforma

Como en algunos otros países de América Latina, la descentralización en Colombia tuvo inicialmente un fuerte enfoque municipal. En 1985 fue aprobado un nuevo Estatuto de Administración Municipal y en 1986 se aprobó la elección directa de alcaldes.

Un financiamiento considerable del gobierno central alimentó el proceso de descentralización.

Juan Camilo Restrepo, ex ministro de Hacienda, declaró en 1998 que “cerca de una tercera parte del aumento en el gasto del gobierno central durante el periodo 1990-1998 se debió a las obligaciones adicionales acumuladas relacionadas con las transferencias territoriales, algunas establecidas en la Constitución, otras, derivadas del derecho ordinario”.

Hay quienes sostienen que la nueva Constitución redactada en 1991 por una Asamblea Constituyente electa cambió la dinámica del proceso de descentralización a una de transferencia

de facultades al otorgar a los gobiernos departamentales unas cuantas áreas constitucionales de competencia, aun cuando sus facultades impositivas se limitaron a impuestos sobre las bebidas alcohólicas, el tabaco y las loterías.

La Asamblea Constituyente que precedió a la Constitución de 1991 representaba múltiples minorías —incluyendo la izquierda, el movimiento indígena y la población cristiana no católica— que hicieron causa común con las facciones progresistas del Partido Liberal para implementar una apertura radical del sistema político colombiano.

Los cambios clave incluyeron la extensión del proceso de descentralización a los gobiernos regionales, y en 1991, por vez primera, los gobernadores fueron electos mediante sufragio popular.

La Constitución incluyó también normas que ordenaban que una proporción fija (y en aumento) del ingreso nacional se transfiriera a las entidades subnacionales para así garantizar que la descentralización política y la fiscal se llevaran a cabo de manera simultánea. Esto ha suscitado un debate considerable, en el que algunos atribuyen los déficits fiscales de finales de la década de 1990 a este esquema de distribución de ingresos.

### La simplificación de las transferencias de ingresos

Una ley expedida en 2001 simplificó las transferencias de ingresos y rebajó drásticamente la proporción del ingreso nacional destinado de manera directa a los departamentos y municipios, de 46.5 a 37.2%. El debate sobre las transferencias continúa: el gobierno central busca reducirlas y la oposición defiende los logros consolidados por la Constitución de 1991. La discusión se ha centrado en las reglas para mejorar la distribución del ingreso más que en revertir el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización ha tenido importantes consecuencias de largo plazo. Abrió el sistema a la participación de nuevos actores que antes quedaban excluidos y creó un escenario político efervescente a nivel departamental y local. Se han abierto nuevas oportunidades de participación popular, así como nuevas vías para promover las carreras políticas de líderes de otros lugares distintos a Bogotá, la ciudad capital. A partir de las reformas, muchos líderes han llegado al escenario político nacional después de haber empezado sus carreras políticas como alcaldes o gobernadores.

Sin embargo, no todo es positivo. Junto con la apertura del sistema político a nuevos participantes, algunas de las fuerzas políticas más nocivas (entre las que se cuentan traficantes de drogas, grupos paramilitares y los grupos guerrilleros que aún subsisten) aprovecharon al máximo los espacios políticos abiertos por la descentralización y se han enquistado como centros de poder.

Conforme aumenta lo que está en juego en las elecciones locales y departamentales, la violencia y la intimidación durante las contiendas electorales adquieren mayor intensidad. La autonomía del gobierno central recién adquirida por las unidades subnacionales no siempre ha servido al mejor interés de la gente sino de las elites departamentales, los políticos locales, o ambos. Asimismo, aun cuando los alcaldes y gobernadores cuentan ahora con una preparación académica superior a la de sus antecesores, existen informes perturbadores de mayor corrupción y abuso de fondos públicos. Pero hay signos positivos: gracias a la nueva responsabilidad electoral, las ciudades se han deshecho de los alcaldes impopulares. En términos generales, el balance parece inclinarse hacia el lado positivo.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]

# Marruecos prueba la transferencia de facultades como un medio para sofocar el descontento

Las ciudades adquieren facultades; les seguirán las regiones

POR ALAE EDDIN SERRAR

**L**A TRANSFERENCIA DE FACULTADES ES EL FOCO DE ATENCIÓN en la trascendental deliberación nacional que se lleva a cabo en Marruecos. Si tiene éxito, podría servir para acercar mucho más los servicios gubernamentales a este pueblo descontento.

El centro de las deliberaciones tiene como objetivo enmendar la ley que rige los municipios. Con la participación de numerosos actores sociales y políticos en las discusiones, incluyendo ciudadanos comunes y corrientes, funcionarios electos, gobierno, sociedad civil y nada menos que al rey Mohammed VI en persona, los cambios a la ley pueden estar próximos. Podrían producirse otros más.

Cuando el rey Mohammed sucedió a su padre en el trono en julio de 1999, la atmósfera era optimista, y comenzó el proceso de democratización. Pero el ritmo de democratización y descentralización y las expectativas de la gente no siempre han ido de la mano.

Los beneficios derivados de las reformas de 1999 y los inminentes cambios en el ejercicio gubernamental y en los servicios para los ciudadanos más pobres no cambiaron —ni podrían haberlo hecho— las condiciones sociales en Marruecos de la noche a la mañana. Más de 4.2 millones de los 34 millones de habitantes del país viven con menos de un dólar estadounidense diario por persona. Además, 38% de la población es analfabeta, 1.7 millones de personas habitan en barrios marginales y 11% de la población joven en edad de trabajar está desempleada.

## Ataque terrorista

Hace poco más de cinco años, con estos alarmantes indicadores sociales como telón de fondo, varios grupos islamistas radicales reclutaron exitosamente a jóvenes del grupo menos privilegiado de Marruecos. En mayo de 2003, se conjuntaron en Casablanca los ataques terroristas más mortíferos en la historia del país. Un total de 12 terroristas suicidas que participaron en atentados con bombas acabaron muertos, junto con 33 civiles, y 100 personas más resultaron heridas. Otros siete terroristas suicidas murieron

**Alae Eddin Serrar** es gerente de programa en el Proyecto de Apoyo al Parlamento Marroquí auspiciado conjuntamente por la USAID y la Universidad Estatal de Nueva York. Cuenta con una maestría en Estudios Internacionales y Diplomacia por la Universidad Al Akhawayn en Ifrane.



El rey Mohammed VI de Marruecos establece su punto de vista en la reciente Cumbre de la Liga Árabe en Túnez. La participación del Rey a menudo resulta clave para el éxito de un proyecto en Marruecos.

al hacer estallar sus bombas en Casablanca, en marzo y abril de 2007. En ambos casos, la mayoría de los terroristas procedía de los barrios marginales de Sidi Moumen en los suburbios de Casablanca.

## Respuesta a la raíz de los ataques

El Rey se hizo presente. En Marruecos, el apoyo del Rey a menudo es fundamental para que un proyecto de reforma sea o no aprobado. En la política formal, de acuerdo con la Constitución de Marruecos, el Rey puede nombrar al Primer Ministro y al gabinete tras una elección democrática, y puede destituir a cualquier ministro del gabinete. En la política informal, la intervención del monarca puede impulsar el éxito de un proyecto político.

Después de los primeros ataques, el Rey dio a conocer la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano para colocar los temas sociales a la cabeza de las prioridades del país. Esta iniciativa tuvo por objeto facultar a los ciudadanos para que participaran en la toma de decisiones a nivel local.



En un discurso pronunciado en julio de 2006, el monarca habló de la necesidad estratégica de que Marruecos evalúe su “experiencia en democracia local y de explorar las posibilidades de ampliar el espacio de la práctica democrática [y] dar un nuevo impulso a la dinámica de descentralización y regionalización para que la administración descentralizada de los servicios públicos se convierta en una norma básica”.

Para el profano en la materia, vale decir que esto significa que el Rey hizo un llamado nacional a ampliar la democracia en su país y a la descentralización.

En vista de este discurso y con las elecciones municipales de 2009 a la vista, el Ministerio del Interior suscitó una deliberación pública para reformar la ley que rige los municipios en Marruecos, conocida como Carta Comunal.

Este sería un paso importante para posibilitar que los gobiernos locales proveyeran de mejores servicios a los ciudadanos y crearan una forma de administración más inclusiva y transparente a nivel local. Desde entonces, más de 20 expertos en derecho se han desplegado en las 16 regiones del país y han organizado talleres con la participación de los líderes y miembros de las comunas locales, así como de grupos de la sociedad civil y ciudadanos.

Las discusiones y el debate se centran en un tema: la reforma de la Carta Comunal. Estas consultas se enfocan en una clara definición de poderes en el nivel subnacional, la protección de la autonomía local y la provisión de los fondos necesarios y personal capacitado a los gobiernos municipales.

### Facultades más definidas

Los gobiernos subnacionales en Marruecos adoptan las siguientes modalidades:

- El municipio (bajo la conducción de un alcalde electo por un periodo de seis años).
- La provincia (bajo la conducción de un gobernador nombrado).
- La región (bajo la conducción de un gobernador regional nombrado por el rey).

De igual manera que a las regiones se les han dado responsabilidades importantes en materia de asistencia social y desarrollo económico, los municipios han recibido responsabilidades similares en cuanto a desarrollo socioeconómico, de acuerdo con la Carta Comunal de 2002. Pero esta ley no especifica cómo se compartirán las responsabilidades que se traslapan en materia socioeconómica.

La Carta Comunal tampoco especifica las funciones o relaciones en el ámbito de los concejos locales electivos en las ciudades de mayor importancia como Casablanca, Rabat, Marrakech y Tánger. En estas cuatro ciudades existe sólo un concejo municipal—encabezado por un alcalde electivo con autoridad exclusiva en materia fiscal—por encima de varios municipios locales.

En Marruecos, un municipio local (*commune* en el francés de Marruecos) puede ser tanto un municipio independiente del campo como un distrito municipal en una gran metrópolis. Esta ambigüedad entre la ciudad y los municipios ha sido un obstáculo fundamental para el establecimiento de una administración descentralizada eficiente y democrática.

### La protección de la autonomía local

Los gobiernos municipales urbanos y rurales de Marruecos se rigen fundamentalmente por el Artículo 69 de la Carta Comunal que contiene una larga lista de decisiones correspondientes al concejo municipal que requieren la aprobación previa de los Ministerios de Finanzas y del Interior en el caso de las comunas urbanas; y, en el caso de las comunas rurales, del gobernador regional o del gobernador. Esta aprobación previa obligada se aplica a casi todos los rubros de gasto. Abarca inclusive la denominación de las calles de las ciudades. La ley define los procedimientos precisos que deben seguirse para obtener la aprobación previa ya mencionada y estipula las sanciones en caso de que las comunas locales incurran en cualquier violación de estos procedimientos.

En el curso de una confrontación que tuvo lugar en 2006, el

gobernador de la ciudad de Meknes rechazó el programa que el concejo municipal electo había desarrollado de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos locales y que los miembros del concejo se habían comprometido a atender durante la campaña electoral. En lugar de este programa, el gobernador se apegó al plan nacionalmente determinado, tal como lo habían establecido las autoridades centrales, para diseñar e implementar los proyectos de desarrollo local.

El profesor El Manar Esslimi, de la Universidad



Una víctima de la explosión de una bomba en un atentado suicida en mayo de 2003, en Casablanca, es trasladada a un carro fúnebre. Cuarenta y cinco personas murieron y otras resultaron heridas en los estallidos de bomba.

Mohammed V en Rabat, uno de los especialistas que trabaja en las reformas a la Carta Comunal, dijo que las reformas por venir ejercerán presión sobre las autoridades centrales para que “se preocupen menos por el cumplimiento legal de las reglas formales a nivel local y adopten un papel más estratégico en el seguimiento y evaluación del desempeño local en la prestación de servicios”. Añadió que también habrá disposiciones que alienten la participación ciudadana como el más eficiente de los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión.

Saad Guerrouani, el integrante más joven del concejo municipal de Martil, una ciudad del norte de Marruecos, declaró en una entrevista que “las nuevas reformas deben reflejar necesariamente la confianza que los ciudadanos depositaron en nosotros con su voto”.

“Un control fuerte entorpece nuestra capacidad de programar y hacer inversiones de manera oportuna y eficaz”.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]

# La descentralización de Perú se estanca debido a las protestas y la desconfianza

Los electores apoyan la transferencia de facultades pero no la integración



En abril de 2008 un grupo de mujeres voluntarias en los comedores populares de una provincia lejana se manifestaron en Lima para solicitar un mayor financiamiento. Las regiones diferentes a la capital, Lima, han hecho campañas para obtener más facultades y financiamiento público.

POR MARTÍN TANAKA Y SOFÍA VERA

**M**UCHOS PERUANOS QUIEREN LA DESCENTRALIZACIÓN por un motivo: contrarrestar el peso desmesurado que tiene la capital del país, Lima.

Pero el camino de la descentralización es accidentado, y no se vislumbra el final.

Los 8.5 millones de habitantes de Lima constituyen 26% de la población total del país; la ciudad produce 46% de los bienes y servicios de la nación. En el resto del país, la gente quiere que se transfieran más facultades a las 25 regiones, junto con una parte de la inversión pública y privada que es actual-

mente captada por la ciudad de Lima.

El movimiento de descentralización ha avanzado a tropezones desde sus orígenes, hace 28 años, cuando en 1980 se restableció el derecho a celebrar elecciones locales.

Con posterioridad, en 1988 se inició el proceso de regionalización con la elección de autoridades regionales que reemplazarían a las 24 unidades administrativas llamadas departamentos. Los gobiernos regionales fueron disueltos en ese

**Martín Tanaka** cuenta con un doctorado en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.

**Sofía Vera** es una socióloga que trabaja como asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos.



momento pero se restablecieron en 2002, cuando Perú fue dividido en 25 “regiones” que reemplazaron a los antiguos “departamentos”.

Una reforma constitucional hizo posible la celebración de elecciones regionales en 2002. Pero el objetivo de unir las 25 regiones de Perú en un número menor de regiones más extensas no se ha cumplido todavía.

Una de las regiones que hoy encabeza el impulso de descentralización es Lambayeque, donde Yehude Simon fue reelecto en el cargo de gobernador en 2006.

El gobernador Simon es uno de los líderes del movimiento de descentralización peruano que ha tenido éxito. Uno de los proyectos principales de su gobierno es completar las últimas fases de la represa para agricultores del Proyecto Olmos, que almacena y distribuye 2 050 millones de metros cúbicos de agua por año.

En abril, después de una reunión con 23 gobernadores regionales y el presidente peruano Alan García, Simon declaró que la descentralización de Perú, a pesar de todos los retos, iba por buen camino, que el Estado había reconocido que algunas cosas no funcionaban y que la reunión debería poner fin a las críticas de quienes deseaban que la descentralización fracasara.

### El movimiento se fragmenta

El proceso de descentralización refleja la fragmentación política de Perú. En noviembre de 2006, cuando se realizaron las nuevas elecciones regionales y locales, 18 de las 25 regiones del país eligieron gobiernos de partidos políticos regionales. Sólo en siete regiones se formaron gobiernos con candidatos afiliados a partidos políticos nacionales.

La descentralización sufrió un serio revés en octubre de 2005, cuando los peruanos votaron en un referéndum para echar abajo la fusión de varias regiones más pequeñas en regiones más grandes. Este paso se consideraba necesario para conceder mayores facultades a las regiones. Sin embargo, la gente de las regiones temió que la integración significara un debilitamiento de la autonomía y condujera a la consolidación del poder de las ciudades más grandes.

El proceso de descentralización tiene casi 30 años de historia en Perú. Empezó justo después de promulgada la Constitución de 1979. Esta Constitución, adoptada por una asamblea de elección popular, dicta que el país debe establecer regiones con autoridades electivas. La Constitución describe las regiones y los municipios locales como gobiernos administrativa y económicamente autónomos respecto al gobierno central.

### Alcaldes por elección

Cuando por fin terminó el gobierno militar en 1980, los alcaldes de todas las asambleas locales de las provincias y distritos del país fueron electos por votación popular.

Ese mismo año —1980— un grupo terrorista llamado “Sendero Luminoso” empezó una campaña de ataques que ellos llamaban la “guerra revolucionaria”. Sus incursiones infligieron severos



REUTERS/HO NEWS

El ex presidente de Perú, Alberto Fujimori testifica durante su juicio, en Lima, el 20 de febrero de 2008. Fujimori eliminó los gobiernos regionales durante su presidencia.

daños al proceso de descentralización porque golpearon las raíces del Gobierno peruano y asesinaron a los alcaldes de varios distritos rurales. Sendero Luminoso inició sus actividades en una de las regiones más pobres de Perú, Ayacucho, y se extendió por prácticamente todo el país.

La desestabilización provocada por Sendero Luminoso contribuyó a que se estancara el proceso hasta 1988, cuando se formaron varias regiones y se eligió a sus gobernadores.

Pero la transferencia de facultades fue detenida abruptamente bajo el Gobierno del presidente Alberto Fujimori, que llegó a la presidencia en 1990. Fujimori dio un golpe de Estado en 1992 mediante el cual cerró el Congreso nacional y terminó con los gobiernos regionales.

El fujimorismo siguió con un patrón fuertemente centralista por lo que a la relación entre el gobierno central y las regiones respecta. El uso de los recursos gubernamentales fue concentrado y ejecutado por el Presidente y su equipo de trabajo.

Mientras tanto, en el campo, Sendero Luminoso empezó a perder el apoyo campesino, lo que condujo, en 1992, a la captura de su líder y al derrumbe del alzamiento.

Fujimori, otrora popular, se vio envuelto en un escándalo de corrupción y huyó del país en 2000. Su partida dejó el campo abierto para el restablecimiento de los principios democráticos en general y de las banderas descentralistas. Se formó una nueva causa común, según la cual la descentralización no sólo era buena para lograr un desarrollo equilibrado, sino que podría ser



una barrera contra una centralización arbitraria y abusiva del poder político.

Con la llegada a la presidencia de Alejandro Toledo en 2001, se retomó el camino abandonado de la descentralización. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue convocar a elecciones para elegir a las autoridades de los gobiernos regionales.

Al carecer de límites territoriales para las regiones, también se delimitaron fronteras temporales en base a las ya existentes 25 entidades.

Los resultados de las elecciones regionales de 2002 favorecieron al principal partido de oposición, APRA, tradicionalmente populista, que alcanzó la mayoría relativa de los 12 gobiernos regionales, casi la mitad del total.

### Iniciativa fallida

Los nuevos gobiernos regionales necesitaban una mejor definición de sus atribuciones y competencias, así como un plan que apuntara a su integración en regiones más grandes.


La creación de un menor número de regiones más grandes, a partir de los 25 departamentos existentes, habría significado mayores recursos económicos y humanos en las regiones respectivas, así como un mayor potencial de desarrollo económico. Otra ventaja habría sido la posibilidad de construir una identidad regional más fuerte en un número menor de regiones. Sin embargo, esta iniciativa fracasó al toparse con una infranqueable barrera de resistencia por parte del gobierno central.

Las propuestas para integrar las 16 provincias más pequeñas en cinco regiones más grandes se sometieron a referenda en las 16 regiones. Sin embargo, como las regiones y provincias temían quedar marginadas dentro de regiones más grandes, la referenda fue rechazada en octubre de 2005.

La descentralización en el Perú actual está marcada por un proceso de regionalización que empezó de forma desordenada y que hasta el momento no ha logrado establecer un marco institucional coherente y ordenado y que adolece de una debilidad de capacidades en lo que a la provisión de servicios a los ciudadanos se refiere. Los movimientos regionales, en general, se muestran débilmente enraizados y algunos sufren serios problemas de gestión. Sin embargo, existen también algunos otros que tienen potencial y cuyos esfuerzos podrían ser exitosos.

Algunas regiones consideran la obtención de facultades para recaudar sus propios impuestos como el siguiente paso lógico en el camino hacia una mayor descentralización.

Yehude Simon, gobernador de Lambayeque, comparte ese punto de vista cuando afirma que “la transferencia de funciones a las regiones, acompañada de fondos, es indispensable para continuar con el proceso de descentralización” y se pregunta “¿acaso existe una mejor manera de lograrla que permitir a las regiones recaudar directamente sus impuestos?”

Pero para tener un verdadero éxito, los funcionarios electos y los servidores públicos de estas regiones necesitan adquirir la habilidad de promover y lograr el apoyo a programas de desarrollo que generen empleos y un desarrollo sustentable. Las regiones y el gobierno nacional necesitan también retomar el proceso de integración de las regiones y emprender reformas que permitan mejorar las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno nacional, regional y local. Perú debe dar respuesta a estos desafíos; de no hacerlo podría aumentar la conflictividad y la protesta social que ya le han causado suficiente sufrimiento en los últimos años. 

## JAPON [CONTINÚA DE LA PÁGINA 14]

efervescente a nivel de las bases.

Por fin había un contrapeso al gobierno nacional. Pero no se introdujeron cambios constitucionales o jurídicos de gran envergadura para promover la descentralización. En esencia, las nuevas políticas se adoptaron dentro de la estructura existente, altamente centralizada.

Pronto, el activismo local perdió aliento. El auge económico nacional y la consecuente prosperidad generalizada a finales de la década de 1970 permitieron que el gobierno central controlara las presiones de reforma y, de manera importante, acortara las riendas a las administraciones locales.

### El estancamiento de la economía

Después llegó la década de 1990, cuando la economía japonesa empezó a estancarse, una época que inyectó un nuevo entusiasmo por reactivar la descentralización. Y si bien se lograron algunos avances en ese momento, también quedaron pendientes muchas tareas.

Este tema formó parte de una agenda más amplia de reformas y reestructuraciones del primer ministro Junichiro Koizumi (2001-2006) y se prolongó durante la administración de Shinzo Abe (2006-2007). El primer ministro Yasuo Fukuda, que asumió el poder en 2007, ha refrendado las iniciativas de sus predecesores.

Por consiguiente, en 2006 se legisló sobre una nueva Ley de Promoción de Reforma de Descentralización y el gobierno estableció una comisión para la promoción de la reforma de descentralización en abril de 2007 para que estudiara los temas relacionados con una mayor transferencia de facultades y funciones.


### El replanteamiento de Japón

Como parte del proceso de transferencia de facultades, el Partido Liberal Democrático en el gobierno, particularmente a partir de la administración del primer ministro Koizumi, ha promovido la idea de los *doshusei*. El partido político de oposición y su líder, Ichiro Ozawa, también le brindaron su apoyo. Aunque Ozawa defendió una estructura un poco diferente en su célebre libro de 1994, *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation*, ya consideraba desde entonces que la descentralización era un tema central y recomendó la “transferencia de autoridad nacional sustancial y de las finanzas a los gobiernos locales”.

En una encuesta llevada a cabo en 2007 por el destacado diario económico *Nihon Keizai Shinbun* sobre la conveniencia de un “sistema de estados”, 23 de los 47 gobernadores apoyaron firmemente la idea. Sólo cuatro se opusieron a ella.

La oposición principal procede de la burocracia central que ve una significativa erosión de su poder. La nueva estructura abrirá pocas oportunidades a los burócratas centrales de controlar las localidades a través de sus oficinas locales o de transferir al personal central a cargos administrativos locales clave.

No obstante, la situación prevaleciente de “30% de autonomía”, en la que los gobiernos locales recaudan aproximadamente 30% de sus necesidades financieras a partir de impuestos locales y dependen del centro para el resto, está por cambiar. El gobierno central ya accedió a transferir una proporción mayor del impuesto sobre la renta a las localidades. Será crítico conservar un equilibrio de poder sano entre los intereses nacionales y los regionales. Hace falta aclarar cómo se logrará este equilibrio.

Los pasos hacia la descentralización han adquirido ahora un nuevo impulso. Aun así, no es probable que se introduzca próximamente una reforma profunda. El camino de Japón hacia la descentralización todavía tiene muchas facetas sinuosas, pero en estos tiempos, también cuenta con muchos viajeros más. 



## BOLIVIA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 12]

cada departamento tenga al menos dos lenguas oficiales, una de las cuales debe ser el español. Los críticos de la oposición opinan que si la Constitución se aprueba tal y como está actualmente, dividirá a Bolivia.

Esta sucesión de eventos y su resultado encierran varias lecciones para los bolivianos.

La primera es que Morales se equivocó al montar una campaña febril por el NO con motivo del Referéndum sobre las Autonomías Departamentales de 2006. Este acto impulsó a los electores en contra suya en los cuatro departamentos del oriente, donde luego ganarían las fuerzas a favor de la autonomía. Morales, insensatamente, hizo una campaña sobre la plataforma de que los únicos dilemas apremiantes de Bolivia eran un mayor control sobre sus recursos naturales y la integración de sus habitantes indígenas a la sociedad e instituciones bolivianas. El país, sin embargo, tiene otros retos. Uno de ellos, es la autonomía departamental. Aquí, Morales cometió un grave error. No contento con sesgar su estrategia a favor de lo indígena y en contra de las políticas neoliberales, fue más allá y subestimó al movimiento de autonomía al calificarlo como simple codicia de parte de la oligarquía, es decir, de unas cuantas familias adineradas.

### La necesidad de alcanzar un acuerdo

Los errores de Morales se deben a dos definiciones diferentes de federalismo. Uno es el “federalismo cultural” proclamado por Morales donde el poder económico reside principalmente en el gobierno central. El otro es el “federalismo de autonomía” de departamentos como Santa Cruz, que quiere conservar todos las ganancias procedentes de sus recursos naturales. Estos dos extremos han conducido a una lucha de todo o nada entre los seguidores de Morales y los ricos departamentos del oriente.

Hasta que ambos bandos sean capaces de concederle alguna validez a los objetivos del otro, no será posible llegar a un arreglo. En este terreno común se podrían establecer las bases de un nuevo modelo territorial que no fuera completamente federal pero tampoco completamente autónomo. Se podría implementar mediante un acuerdo de pagos de nivelación entre los departamentos más ricos y los más pobres. Podría no ser difícil llegar a un acuerdo en principio. La tormenta se desataría sobre qué se nivelaría: ¿los servicios gubernamentales, que incluyeran quizá la atención médica y la jubilación, o el nivel de vida?

El argumento de más peso de Morales en contra de la transferencia de facultades es que terminaría en un regreso al latifundio, el sistema prevaleciente en los primeros tiempos de América Latina que permitió que los terratenientes vivieran en grandes casas y dejó en chozas a los campesinos que trabajaban esas

tierras.

Los opositores al Presidente tienen mayor fuerza en Santa Cruz, el mayor de los cuatro departamentos del extremo oriente gobernados por la oposición. A estos cuatro departamentos — Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz— los bolivianos suelen llamarles “la media luna” porque vistos en el mapa asemejan una luna creciente. El departamento de Santa Cruz es el que más aporta al PIB

de Bolivia (30%), amén de contribuir con la mayor alícuota de los ingresos provenientes de los impuestos. En 2007, el valor de las exportaciones de Santa Cruz fue cuatro veces mayor que el de La Paz. El departamento de Tarija ocupa el segundo lugar en cuanto a riqueza y, siendo uno de los cuatro departamentos que aprobaron el principio de autonomía en 2006, también prepara su propio referéndum para implementar esa autonomía. Tarija debe su fuerza económica a que concentra alrededor de 85% de las reservas de gas bolivianas.


### El oriente demanda autonomía

La demanda por mayor autonomía desde el Oriente boliviano es de muy larga data. Podría decirse que se inicia desde el momento mismo de la ocupación española. Las tierras bajas del Oriente boliviano, que durante muchos siglos estuvo aislado del eje económico mineral del occidente, tienen un clima amazónico y ven más hacia Brasil que hacia La Paz. Añádase a esto una fuerte presencia española y algunos pueblos indígenas por completo diferentes a los del occidente, y se obtendrá una parte del país con una identidad muy distinta.

Bolivia, con un sistema municipal que se ha ido democratizando desde mediados de la década de

1990 y un movimiento departamental incontenible, podría, con unos cuantos cambios, inventar un nuevo modelo territorial no “unitario” pero tampoco federal o autonómico.

La estructura podría ser una en la que los tres órdenes de gobierno tuvieran facultades constitucionales equivalentes: el nacional, el departamental y el municipal. En todo Estado federal el municipio es importante, pero sólo en algunos países federales está reconocido en la Constitución. Si Bolivia adoptara un modelo de este tipo, podría incluso superar a Colombia, que ha sido el mejor ejemplo latinoamericano de descentralización de las décadas más recientes.

Desafortunadamente, Morales todavía no ha tenido éxito en la negociación de un arreglo moderado para una nación diversa. Le quedan menos de dos años antes de que termine su primer periodo presidencial para encontrarle la cuadratura al círculo y apaciguar a los cuatro departamentos autónomos del oriente, además de transferir mayor riqueza y oportunidades a sus electores indígenas. 



REUTERS/HO NEW

El presidente de Bolivia, Evo Morales, sostiene un martillo y un cincel durante una ceremonia en la que donó camiones y maquinaria pesada a los mineros del departamento de Cochabamba en mayo de 2008.